

UCHWAŁA Nr 2/IV/2020
Krajowej Rady Polskiego Związku Działkowców
z dnia 25 czerwca 2020 r.

w sprawie interpretacji Statutu PZD w przedmiocie możliwości powołania komisarycznego walnego zebrania ROD z uwagi na zagrożenie epidemiczne

Krajowa Rada PZD, działając na podstawie § 130 pkt 1 i 6 Statutu PZD postanawia:

§ 1

1. Postanowienia § 42 i 43 Statutu PZD dotyczą każdego z organów PZD, który na gruncie Statutu PZD ma status organu niższego stopnia, w tym walnego zebrania ROD (WZ) i konferencji delegatów ROD (KD).
2. W sytuacji zaistnienia ryzyka, że zwołanie lub przeprowadzenie WZ/KD ROD nastąpi z naruszeniem prawa lub bez zapewnienia warunków odpowiednio chroniących uczestników WZ/KD ROD przed zarażeniem koronawirusem, właściwy okręgowy zarząd PZD jest uprawniony do powołania komisarycznego WZ/KD ROD na podstawie i w trybie wynikającym z § 43 Statutu PZD.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Epidemia wywołana przez koronawirusa spowodowała wprowadzenie przez władze publiczne szeregu obostrzeń mających na celu zminimalizowanie transmisji wirusa. W efekcie przez kilka miesięcy obowiązywał zakaz organizacji jakichkolwiek spotkań, który obejmował m.in. posiedzenia organów stowarzyszeń. W wielu ogrodach sytuacja ta wykluczała możliwość organizacji i przeprowadzenia WZ/KD

Formalnie zakaz organizacji spotkań w odniesieniu do WZ został zniesiony z chwilą wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (§ 13 ust. 2 rozporządzenia). Jednak już 1 czerwca br. weszło w życie kolejne rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*, które ponownie wprowadziło ograniczenia. W świetle regulacji zawartych w § 15 tego rozporządzenia, można organizować WZ/KD, o ile liczba uczestników zebrania nie przekroczy 150 osób i zachowane zostaną reżimy w postaci zakrycia przez osobę uczestniczącą ust i nosa, a także dystansu 2 m od pozostałych uczestników.

Powyższy stan powoduje, że w ocenie Krajowej Rady PZD na chwilę obecną w większości ROD organizacja WZ/KD ROD w składzie i trybie wynikającym wprost ze Statutu PZD jest, o ile nie niemożliwa, to wielce utrudniona.

Wprowadzony wymóg odległości 2m oznacza bowiem, że WZ winny być organizowane na salach (lub w przestrzeni otwartej), zapewniających każdemu uczestnikowi powierzchnię ok. 6m². W efekcie nawet w najmniejszych ROD (poniżej 100 działek) oznacza to sale lub tereny o pow. 600m². Zważyć bowiem należy, że przygotowując WZ, organizatorzy nie mogą z góry zakładać niskiej frekwencji osób uprawnionych. Zresztą nawet w przypadku dopuszczenia takiego podejścia, spełnienie wymogów dla zebrania 30 osób oznacza salę o pow. blisko 180 m².

W ocenie KR PZD brak jest również przesłanek pozwalających przyjąć, by w WZ/KD PZD mogły się odbyć w trybie zdalnym – łączności na odległość – co teoretycznie stało się możliwe na podstawie nowelizacji ustawy - Prawo o stowarzyszeniach wprowadzonej na mocy ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o *szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*.

Przeszkodą są narzucone w ustawie obostrzenia, tj. konieczność zapewnienia uczestnikom posiedzenia transmisji obrad w czasie rzeczywistym, dwustronnej komunikacji w czasie rzeczywistym, w tym wypowiedzi w toku obrad oraz wykonywania osobiście lub przez pełnomocnika prawa głosu przed lub w toku posiedzenia. W warunkach ROD wykorzystanie tego mechanizmu jest nierealne, a poniekąd również dysfunkcjonalne. Gdyby bowiem nawet przyjąć, że Zarząd PZD stworzy warunki do odbycia WZ/KD zgodnie z wymogami prawa, to obiektywnie rzecz biorąc, dla znacznej części działkowców, zwłaszcza osób w podeszłym wieku, oznaczałoby to faktyczne pozbawienie możliwości wykonania przez nie uprawnień statutowych.

Mając powyższe na uwadze, Krajowa Rada PZD uznaje, iż dla większości ROD konieczność realizacji obowiązujących obostrzeń oznacza faktyczny brak możliwości odbycia WZ/KD. Okoliczność ta, w powiązaniu z uregulowaniami ustawowymi i statutowymi w zakresie obowiązków i kompetencji WZ/KD, w tym ustalania opłat ogrodowych, czynią zasadnym rozważenie, czy na gruncie Statutu PZD istnieje możliwość zastąpienia WZ/KD w podejmowaniu decyzji przez inny organ lub przeprowadzenia WZ/KD w formule innej, niż zapisana wprost w Statucie PZD lub ustawie prawo o stowarzyszeniach.

W kontekście realizacji kompetencji WZ/KD przez inny organ wskazać należy, że Statut PZD zasadniczo nie przewiduje takiej możliwości. Wyjątkiem jest regulacja z § 144 ust. 4. Przepis ten dopuszcza możliwość ustalenia opłaty ogrodowej przez Okręgowy Zarząd, ale w ograniczonym zakresie, tj. w części przeznaczony na pokrycie kosztów wynikających z tytułu prawnego do nieruchomości zajętej przez ROD.

Jeżeli chodzi o możliwość przeprowadzenia WZ/KD w formule innej, niż zapisana wprost w Statucie PZD lub ustawie prawo o stowarzyszeniach, to w pierwszej kolejności Krajowa Rada PZD stwierdza, iż w realiach ROD, wymogi stawiane obecnie wobec zgromadzeń przez przepisy powszechnie obowiązujące, czynią zasadnym zgłoszenie

wątpliwości co do odbycia WZ/KD w sposób zgodny z prawem. Obiektywnie rzecz oceniając, w zdecydowanej większości ROD wykluczona jest bowiem organizacja zebrania, na którym wszyscy działkowcy zachowają wymagany dystans 2 m, czy też zapewniona zostanie każdemu z członków PZD w ROD możliwości aktywnego udziału w WZ odbywanym w trybie zdalnym.

Powyższy stan oznacza, iż obecnie praktycznie każde WZ/KD spełnia przesłanki do zgłoszenia wobec niego wątpliwości, co do działania zgodnie z prawem. Konstatacja ta czyni zaś zasadnym wniosek, że wobec tych WZ/KD spełnione są przesłanki, które - zgodnie z § 43 ust. 1 Statutu PZD – uzasadniają zastosowanie mechanizmu zawieszenia. Zawieszenie WZ/KD umożliwi organowi wyższego stopnia powołanie (w miejsce odwołanego/zawieszzonego WZ/KD) organu komisarycznego, przy czym zgodnie z § 41 ust. 5 *„organowi komisarycznemu przysługują kompetencje zastępowanego organu, za wyjątkiem kompetencji wynikającej z § 40 ust. 1”*.

Niezależnie od powyższego, KR PZD stwierdza, że zaistniały stan powoduje, iż obecnie dopuszczalność zastosowania instytucji zawieszenia wobec większości WZ/KD znajduje umocowanie również w innych regulacjach zawartych w Statucie PZD. Niemożność przeprowadzenia WZ/KD z uwagi na prawne ograniczenie, a co za tym idzie niemożność wypełnienia obowiązków w zakresie podjęcia uchwał wymaganych przez Statut PZD, może być uznana za okoliczność równoznaczną z działaniem organu w sposób naruszający interesy PZD, a nawet - godzący w interesy indywidualnych działkowców. Stan ten rodzi bowiem ryzyko paraliżu funkcjonowania ROD, np. odcięcia dostaw mediów do ogrodu z uwagi na brak środków na ich opłacenie, co uniemożliwia działkowcom normalne korzystanie z działek, a nawet naraża ich na bezpośrednie straty, np. roślin z powodu przerwania dostaw wody do ich podlewania. Brak realizacji obowiązków przez organ stanowi, zgodnie ze Statutem PZD, przesłankę do odwołania organu (§ 42) lub jego zawieszenie (§ 43 Statutu PZD).

Specyficzny charakter WZ/KD, jak również szczególne okoliczności, w jakich zaistniało zaniechanie realizacji obowiązków, uzasadniają pogląd, że w tym wypadku właściwym będzie posłużenie się konstrukcją zawieszenia. Przemawia za tym zarówno brak winy (po stronie organu i/lub jego członków) za brak realizacji obowiązków, jak i fakt, iż stan zawieszenia upada automatycznie, z upływem określonego czasu (§ 43 ust. 2), podobnie jak automatycznie wygasa mandat organu komisarycznego. Ponadto zawieszenie nie wywołuje żadnych innych konsekwencji w zakresie praw członkowskich osób wchodzących w skład organu. Zatem, po realizacji statutowych obowiązków przez komisaryczne WZ/KD, skutki jego wprowadzenia upadną automatycznie i nie wpłynie to na inne prawa zainteresowanych członków PZD.

Jeżeli chodzi o możliwość stosowania § 43 ust. 1 Statutu PZD, w części w jakiej dopuszcza on zawieszenie organu w przypadku konieczności wyjaśnienia wątpliwości, co do zgodności jego działania z interesem PZD, to choć stan wywołany obostrzeniami nie spełnia wprost dyspozycji opisanej w tym przepisie, to dopuszczalność jego

zastosowania w drodze analogii wynika z ogólnych reguł interpretacyjnych, jakie ustawodawca nakazuje stosować przy wykładni umów.

Należy bowiem podkreślić, że w doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, iż statut stowarzyszenia to szczególna umowa, regulująca relacje pomiędzy członkiem a stowarzyszeniem, jak również, w pewnym zakresie, pomiędzy jego członkami. Co istotne, postrzeganie statutu PZD jako umowy ma szczególne uzasadnienie w przypadku tych postanowień, które regulują kwestię ustalania opłat ogrodowych. Na gruncie ustawy o ROD należy bowiem uznać, że odsyłając – w zakresie sposobu ustalania opłat ogrodowych – do statutu, ustawodawca niejako przesądził, że postanowienia statutu stowarzyszenia ogrodowego stają się częścią umowy dzierżawy działkowej (art. 28 ust. 1 w zw. z 33 ust.1 ustawy o ROD). Jest to tym bardziej zasadne, że zgodnie z ustawą, to statut stowarzyszenia, a nie umowa dzierżawy działkowej, określa mechanizm kształtowania wymiaru opłat ogrodowych - jednego z zasadniczych elementów tego stosunku zobowiązaniowego.

W tym kontekście należy także przywołać art. 65 KC, który stanowi, że *„W umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu”*, a ustalając znaczenie oświadczenia woli (będzie nim m.in. zgoda stron umowy dzierżawy działkowej na określoną treść Statutu), *„należy je tak tłumaczyć, jak tego wymagają okoliczności, w których złożone zostało oraz zasady współżycia społecznego i ustalone zwyczaje”*. Ustawa o ROD wprost zobowiązuje działkowca do uczestniczenia w pokrywaniu kosztów funkcjonowania ROD w częściach przypadających na jego działkę, przez uiszczanie opłat ogrodowych ustalanych w sposób określony w statucie (art. 33. ust 1 ustawy o ROD). Co więcej, obowiązek uiszczania opłat znajduje źródło nie tylko w prawach stowarzyszenia ogrodowego, ale również poszczególnych działkowców. Nabywając prawo do działki mieli oni bowiem uzasadnione podstawy oczekiwać, że ich interes – rozumiany jako możliwość korzystania z działki w zorganizowanym ROD – jest zabezpieczony również poprzez (wynikający wprost z ustawy o ROD) obowiązek partycypowania w kosztach funkcjonowania ogrodu ciążyący na wszystkich działkowcach.

Zatem skuteczne podjęcie przez organ stowarzyszenia decyzji, w zakresie opłat ogrodowych, trzeba postrzegać nie tylko w kategoriach uprawnienia, ale i obowiązku. Ustalenie opłaty ogrodowej służy bowiem nie tylko pozyskaniu środków na funkcjonowanie ROD, ale również realizacji uprawnionych oczekiwań działkowca w zakresie zapewnienia właściwych warunków do korzystania z działki. Niezbędne do tego jest prawidłowe funkcjonowanie ROD, przy czym realizacja tego prawa wymaga partycypacji w kosztach ROD przez pozostałych działkowców.

Stąd też fakt, iż Statut PZD nie daje wprost odpowiedzi na pytanie o tryb ustalenia opłat ogrodowych w sytuacji niemożności przeprowadzenia WZ/KD ze względu na obostrzenia epidemiologiczne, nie może stanowić podstawy do wywodzenia, iż możliwe jest zaniechanie podjęcia takiej decyzji przez organ PZD. Statut

stowarzyszenia ogrodowego musi być interpretowany z założeniem, że nawet jeżeli - występujące niezależnie od PZD - czynniki zewnętrzne skutkują niemożnością podjęcia decyzji o opłatach w trybie określonym w nim wprost, a sytuacja ROD wyklucza możliwość odstąpienia od podejmowania decyzji w tym zakresie (stosując odpowiednio art. 34 ust. 1 ustawy o ROD), to należy dokonać takiej wykładni Statutu, aby w miejsce „nieczynnych” przepisów zastosowane zostały inne, gwarantujące skuteczną realizację praw i obowiązków stron umowy dzierżawy działkowej. Podstawą do takiego działania będzie zaś art. 65 KC.

Niewątpliwie zgodnym zamiarem i celem stron umowy było ustalenie, iż kreuje ona po stronie stowarzyszenia ogrodowego kompetencję do skutecznego podjęcia przez jego organ decyzji o ustaleniu opłaty ogrodowej obciążającej działkowca w wymiarze zgodnym z art 33 ust. 1 ustawy o ROD. Jeżeli zatem strony zgodnie ustaliły, że Statut PZD zawiera postanowienia, które w każdych warunkach zapewnią możliwość uchwalenia i wyegzekwowania opłaty ogrodowej, a z uwagi na nadzwyczajne warunki zewnętrzne, nie mogą być zastosowane regulacje odnoszące się do tego zagadnienia wprost, to należy sięgnąć po rozwiązanie, mogące mieć zastosowanie w drodze analogii.

Logicznym będzie założenie, że w drodze analogii należy stosować przepisy dotyczące stanów najbardziej zbliżonych do sytuacji, w jakiej znalazły się WZ/KD. Niewątpliwie niezawiniona niemożność wypełnienia obowiązków przez WZ/KD jest stanem zbliżonym do unormowanego w § 42 ust. 1 lub 43 ust. 1 Statutu - gdy zawiniony sposób działania (zaniechania) organu uzasadnia postawienie zarzutu/rodzi podejrzenie, działania na szkodę PZD. Można więc przyjąć, że brak regulacji statutowych odnoszących się wprost do sytuacji zaistnienia narażenia interesów PZD i działkowców na skutek niemożności przeprowadzenia WZ/KD, bez winy członków tego organu, uzasadnia zastosowanie § 43 ust. 1 w zw. z § 41 Statutu PZD w drodze analogii.

Reasumując powyższe, KR PZD stwierdza, iż zmiany w otoczeniu prawnym ROD wprowadzone w związku z epidemią czynią zasadnym wniosek, iż w przypadku większości ROD mogły zaistnieć przesłanki, które w zgodzie z § 43 ust. 1 Statutu PZD dają podstawę do podjęcia decyzji o zawieszeniu WZ/KD. Sytuację występującą w wielu ROD należy bowiem uznać za uzasadniającą zgłoszenie wątpliwości, co do zgodności działania WZ/KD z prawem lub interesem PZD. W konsekwencji należy uznać, że w razie zaistnienia ryzyka, że zwołanie lub przeprowadzenie WZ/KD nastąpi z naruszeniem prawa lub bez zapewnienia uczestnikom WZ/KD warunków odpowiednio chroniących przed zarażeniem, właściwy okręgowy zarząd jest uprawniony do powołania komisarycznego WZ/KD na podstawie i w trybie wynikającym z § 43 Statutu PZD.

Za powyższym przemawia również fakt, iż Statut PZD nie zawiera postanowień, które wykluczają stosowanie konstrukcji organu komisarycznego w stosunku do WZ i KD. Z literalnego brzmienia § 43 wynika, że regulacja ta dotyczy każdego organu PZD, wobec którego Statut PZD statuuje organ wyższego stopnia. Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 1

Statutu PZD, organem wyższego stopnia wobec WZ/KD (uprawnionym do powołania komisarycznego WZ/KD) jest zaś okręgowy zarząd PZD.

Jednocześnie KR PZD podkreśla, że zajmując powyższe stanowisko kierowała się nie tylko kwestiami prawnymi, ale również troską o bezpieczeństwo działkowców. Obecnie brak jest bowiem gwarancji, aby udział w WZ/KD nie rodził ryzyka zachorowania, co - zwłaszcza w przypadku licznej wśród działkowców grupy osób w podeszłym wieku - powoduje wręcz zagrożenie dla ich życia. Za sięgnięciem do nadzwyczajnych, uproszczonych rozwiązań, przemawia także dynamiczny charakter epidemii i realne ryzyko jej ponownego nasilenia. Należy się spodziewać, że w sytuacji pogorszenia sytuacji epidemiologicznej, ponownie mogą zostać wprowadzone obostrzenia wykluczające odbycie jakichkolwiek WZ/KD. Przykładem jest pogłębienie ograniczeń wprowadzonych rozporządzeniem RM z dnia 29 maja br. w stosunku do wynikających z rozporządzenia z 16 maja br. Nie można zatem wykluczyć, że ponowna zmiana prawa spowoduje, iż po raz kolejny w 2020 r., zwołane już WZ/KD, zostaną odwołane. Narazi to ogrody na kolejne straty związane z przygotowaniem WZ/KD, i (co gorsza) znowu zostaną odsunięte w czasie decyzje w sprawach fundamentalnych dla funkcjonowania ROD i interesów działkowców.

Mając powyższe na uwadze, Krajowa Rada PZD postanowiła jak na wstępie.

I WICEPREZES

Tadeusz JARZĘBAK



PREZES

Eugeniusz KONDRACKI