



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

BSA I - 4111 - 1/10

Warszawa, dnia 22 lutego 2010 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCLERIA	
wpl data	23.02.2010
L.dz.	L.zat.

**Trybunał Konstytucyjny
Al. J. Ch. Szucha 12a
00- 918 Warszawa**

Organ wydający
kwestionowany akt:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

WNIOSEK

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 10 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419; zm. z 2006 r. Nr 220, poz. 1600 oraz z 2008 r. Nr 223, poz. 1475) — z art. 2, art. 32 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 14 ust. 1 i 2 ustawy wymienionej w pkt 1 — z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji RP;
- 3) art. 15 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 — z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP;
- 4) art. 30 ustawy wymienionej w pkt 1 — z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji RP;

- 5) art. 31 ust. 1, 2 i 3 ustawy wymienionej w pkt 1 — z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji RP;
- 6) art. 31 ust. 4 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie, w jakim nie określa w sposób wyraźny kręgu osób bliskich, które z mocy ustawy wstępują po zmarłym użytkowniku działki w stosunek użytkownika, a w przypadku, gdy o przydział działki ubiega się więcej niż jedna osoba bliska, pozostawia PZD swobodne uznanie co do wyboru osoby, na rzecz której nastąpi przydział działki — z art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Do reprezentowania Wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, wraz z prawem do modyfikowania treści wniosku, upoważniam pana dra Mateusza Pilicha, Członka Biura Studiów i Analiz SN.

Uzasadnienie

1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest organem generalnie legitymowanym do zainicjowania, przez złożenie stosownego wniosku, abstrakcyjnej kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, w tym zwłaszcza kontroli zgodności z Konstytucją przepisów ustawy zwykłej.
2. Niniejszy wniosek dotyczy zbadania przez Trybunał zgodności z Konstytucją RP szeregu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 z późn. zm.; dalej: „u.r.o.d.”). Należy przypomnieć, że orzecznictwo TK w zakresie objętym niniejszym wnioskiem dotyczyło już bezpośrednio tematyki pracowniczych — a obecnie: rodzinnych — ogrodów działkowych. Judykatura Trybunału dostarcza Wnioskodawcy podstaw do zgłoszenia zasadniczych zastrzeżeń do konstytucyjności obecnie przyjętych rozwiązań legislacyjnych.
3. Zgodnie z art. 10 u.r.o.d., w brzmieniu wynikającym z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r., K 61/07 (sentencja: Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1475; OTK-ZU 2008/10/A, poz. 174), grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe, przekazuje się nieodpłatnie w użytkowanie Polskiemu Związkowi Działkowców (ust. 1). Grunty te mogą również być oddawane nieodpłatnie Polskiemu Związkowi Działkowców w użytkowanie wieczyste (ust. 2).
4. Wspomniany wyrok Trybunału doprowadził do utraty mocy obowiązującej art. 10 u.r.o.d. w części odnoszącej się do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, z uwagi na jego niezgodność z art. 165 ust. 1 zd.

drugie Konstytucji RP. Rozstrzygnięcie miało charakter zakresowy, tzn. zakwestionowano wyłącznie nieodpłatne nabywanie praw rzeczowych od jednostek samorządu terytorialnego, nie zaś cały przewidziany w przepisie art. 10 u.r.o.d. mechanizm prawny przekazywania gruntów PZD. Zarzut objęty pkt 1 *petitum* wniosku nie koliduje zatem z zasadą *ne bis in idem*.

5. Odpowiadający swoją treścią obecnemu art. 10 ust. 1 u.r.o.d. przepis art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390 z późn. zm.) został już zakwestionowany wyrokiem TK z dnia 20 listopada 1996 r., K 27/95 (OTK-ZU 1996/6, poz. 50) i nie utracił na skutek tego mocy obowiązującej tylko dlatego, że to orzeczenie Trybunału, zgodnie z ówczesnym stanem prawnym, zostało oddalone uchwałą Sejmu. Sentencja wyroku w sprawie K 27/95 stwierdzała, że art. 8 ust. 1 ostatnio wymienionej ustawy w zakresie, w jakim wynikający z niego obowiązek nieodpłatnego przekazania gruntów w użytkowanie dotyczy jedynie Polskiego Związku Działkowców, jest niezgodny z art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. przez to, że ustala wyłączność w uzyskaniu tego prawa na rzecz jednej z organizacji zrzeszających działkowców oraz przez to, że pozbawia obywateli prawa dobrowolnego zrzeszania się w celu użytkowania pracowniczych ogrodów działkowych, przez co narusza zasady demokratycznego państwa prawnego.
6. Zastąpienie dawnej ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych obowiązującą ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych, której przepisy są w niniejszej sprawie przedmiotem kontroli, nie usuwa zasadniczych wad dawnej regulacji. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu cyt. już wyroku sygn. K 61/07: „Obowiązująca ustawa działkowa nie stanowi już — w przeciwieństwie do u.p.o.d. (art. 4) — że PZD zakłada ogrody i prowadzi je na zasadzie wyłączności, ale z jej art. 10 wynika w praktyce co innego. Choć teoretycznie może powstać i funkcjonować stowarzyszenie o profilu i celach zbliżonych do PZD, nie ma ono jednak zagwarantowanego nieodpłatnego przekazania w użytkowanie (o użytkowaniu wieczystym nie wspominając) gruntów przeznaczonych w planie miejscowym pod ogrody” (pkt III.3.3 uzasadnienia wyroku). W tym samym miejscu Trybunał odwołał się również do wyrażonego w sprawie K 27/95 poglądu, zgodnie z którym: „obywatele pragnący jednoczyć swą działalność mają swobodę dokonywania wyboru formy prawno-organizacyjnej w zależności od celów, jakie zamierzają realizować, wybierając taką formę, w której będą mogli osiągnąć zamierzone skutki prawne. W demokratycznym państwie prawnym nie są dopuszczalne merytorycznie

nieuzasadnione ograniczenia prawa zrzeszania się obywateli [...]”. W ślad za tym samym wyrokiem Trybunał wywodzi, że wciąż nie zdezaktualizowała się ocena wyrażona w tamtym orzeczeniu, iż konstrukcja ustawy: „... petryfikuje wyłączność PZD w dostępie do gruntów przeznaczonych na pracownicze ogrody działkowe, przez co pozbawia inne organizacje zrzeszające działkowców możliwości realizacji zamierzonych skutków prawnych i zmusza tym samym każdy podmiot dążący do uzyskania prawa użytkowania pracowniczego ogrodu działkowego do członkostwa w PZD, utrzymując w ten sposób monopol tej organizacji w prowadzeniu pracowniczych ogrodów działkowych. Takie rozwiązanie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego”.

7. W świetle powyższych wywodów wydaje się dość oczywiste, że regulacja art. 10 ust. 1 u.r.o.d. jest niezgodna z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadami: demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej, i to niezależnie od tego, że w obecnym stanie prawnym z klauzuli demokratycznego państwa prawnego ustrojodawca wyłączył szereg zasad szczegółowych do odrębnych przepisów konstytucyjnych. Rzeczpospolita Polska urzeczywistnia ideały państwa: demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego społecznie. Z powyższymi komponentami zasady statuowanej przez art. 2 Konstytucji korespondują ważne normy ustrojowe, nakazujące organom władzy publicznej tak stanowić i stosować prawo, aby m.in. respektować, a najlepiej realizować i rozwijać wszystkie wartości wynikające z pojęcia demokracji oraz przy użyciu instrumentów prawnych i na podstawie prawa zapewniać minimum sprawiedliwości w strukturach społecznych (W. Sokolewicz, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz: Tom V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 61 i n.). Ważnym elementem zasady państwa demokratycznego jest zaś wspieranie społeczeństwa obywatelskiego — zdolnego do samoorganizacji, w którym zrzeszanie się dla wspólnego dobra jest pozostawione wolnej woli jednostek. Przepis art. 10 ust. 1 ustawy działkowej jest więc sprzeczny zarówno z ideą demokracji, jak i sprawiedliwości społecznej, bowiem utrwała szczególną, uprzywilejowaną pozycję PZD jako przymusowej, tworzonej „odgórnie” korporacji. Uprawnienia przyznane innym, tworzonym na zasadach np. ustawy – Prawo o stowarzyszeniach organizacjom działkowców są nieporównywalne ze statusem prawnym Związku. Tworzenie i funkcjonowanie ogrodów działkowych przez obywateli praktycznie nie jest możliwe poza Polskim Związkiem Działkowców, co zresztą trafnie zaznaczył Trybunał w wyroku z dnia 20 lutego 2002 r., K 39/00 (OTK-ZU 2002/1/A, poz. 4). Demokratyczne państwo prawne nie opiera się na idei korporacjonizmu, lecz cały system norm prawnych podporządkowuje założeniu wolności jednostki, którą wyposaża się w możliwość

wywierania wpływu na realizację interesów indywidualnych oraz wspólnych, poprzestając w zasadzie na pozostawieniu jej samej swobody podjęcia decyzji, czy realizacja tych interesów wymaga zrzeszania się z innymi w formach, które prawo powinno określać tylko ramowo, a nie odgórnie narzucać. Pomiędzy tworzonymi w ten sposób organizacjami — nawet w sferze stosunków innych niż gospodarcze — powinna istnieć swoista konkurencja, zaś celem państwa i ustawodawcy nie powinno być utrwalanie „monopoli”.

8. Z tymi założeniami jaskrawo koliduje rozwiązanie przyjęte w całym art. 10 u.r.o.d. W szczególności, jak trafnie zauważył Trybunał w wyroku o sygn. K 61/07, przeznaczanie przez gminy gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na potrzeby tworzenia ogrodów działkowych powoduje automatyczne nabywanie przez PZD roszczenia o ustanowienie na rzecz tego Związku jako osoby prawnej prawa użytkowania. Inne organizacje działkowców teoretycznie mogłyby również uzyskiwać zbliżone uprawnienia, jednakże — zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.; dalej: „u.g.n.”) — możliwe byłoby tylko nabycie przez nie prawa własności, i to odpłatnie (co najwyżej z bonifikatą, która udzielana jest fakultatywnie). Co więcej, byłoby to właściwie niemożliwe bez zgody PZD, który wcześniej na mocy art. 10 ust. 1 u.r.o.d. uzyskiwałby roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania tego samego gruntu; dalej TK słusznie podkreślił, iż nie jest prawnie możliwe najpierw odsprzedanie gruntu z bonifikatą organizacji działkowców, a dopiero później jego przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na ogród działkowy (pkt III.4.2 uzasadnienia wyroku). Status PZD jest zatem w dalszym ciągu uprzywilejowany, co — jak dowiedziono wyżej — jest niezgodne z samą istotą demokratycznego państwa prawnego, a nadto podrywa wywodzone z tej zasady konstytucyjnej zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, ponieważ uprawnienia do nabywania z bonifikatą gruntów przeznaczonych na ogrody działkowe, przyznane z mocy przepisów o gospodarce nieruchomościami wszystkim organizacjom działkowców, stają się na skutek kwestionowanej regulacji prawnej całkowicie iluzoryczne. Uprzywilejowanie przez ustawodawcę jednej tylko organizacji działkowców nie jest także rozwiązaniem społecznie sprawiedliwym. Wszystkie takie organizacje, a nie tylko jedna z nich, powinny korzystać z równych uprawnień, gdy chodzi o nabywanie praw rzeczowych od Skarbu Państwa. Konkludując, poprzez ustanowienie kwestionowanego przywileju na rzecz PZD, ustawodawca w sposób oczywisty naruszył art. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP. Należy dodać, że ten sam zarzut niekonstytucyjności dotyczy — pomimo teoretycznej

fakultatywności jego stosowania — także art. 10 ust. 2 u.r.o.d., gdyż możliwości udzielania preferencji przy nabywaniu prawa użytkowania wieczystego terenów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania ustawa nie przewiduje w odniesieniu do organizacji niebędących Polskim Związkiem Działkowców. Do rzeczywistej równości organizacji działkowców doprowadzi dopiero stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP całego art. 10 u.r.o.d., gdyż to dopiero sprawi, że art. 68 ust. 1 pkt 3 u.g.n. będzie mógł być realnie stosowany.

9. Odrębnie należy omówić zarzut niezgodności art. 10 u.r.o.d. z art. 64 Konstytucji RP. Negatywna treść prawa własności wyraża się w wyłączności (swoistym monopolu) właściciela w odniesieniu do określonego przedmiotu, przy jednoczesnym wyłączeniu ingerencji osób trzecich w sferę jego prawa. Powyższe uprawnienia są gwarantowane przez normy art. 21 i art. 64 Konstytucji (por. zwłaszcza wyrok TK z dnia 16 października 2007 r., K 28/06, OTK-ZU 2007/9/A, poz. 104). Ważnym elementem ochrony własności jest także wolność rozporządzania nią przez właściciela, tzn. decydowania o tym, na czyją rzecz ustanowić prawo ograniczające jego własne prawo. Kwestionowany art. 10 u.r.o.d. narusza prawo własności przysługujące Skarbowi Państwa, gdyż w ust. 1 bezwarunkowo zobowiązuje ten podmiot do ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego na rzecz ściśle określonej osoby prawnej — Polskiego Związku Działkowców — tylko na tej podstawie, że gmina w trybie określonym odrębnymi przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym przeznaczy dany grunt na ogród działkowy. Z woli ustawodawcy Skarb Państwa jako właściciel nie ma zatem wpływu na decyzję o ustanowieniu prawa użytkowania. W ramach zaś całego art. 10 u.r.o.d. (nawet i w zakresie ust. 2 tego przepisu) nie może także swobodnie zgodzić się na dobór osoby, na rzecz której ustanowienie prawa rzeczowego nastąpi. Wprawdzie można twierdzić, że owo ograniczenie prawa własności jest uzasadnione swoistym celem publicznym i spełnia wymaganie wprowadzenia ustawą, niemniej jednak w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji ograniczenia narzucone Skarbowi Państwa jako właścicielowi należy uznać za sprzeczne z istotą prawa własności. Skarb Państwa został bowiem zasadniczo pozbawiony możliwości innego zadysponowania daną nieruchomością, zwłaszcza zaś ustanowienia użytkowania (oraz nieodpłatne ustanowienie użytkowania wieczystego) na rzecz innych organizacji działkowców niż PZD. Ani przepis ust. 1, ani ust. 2 kwestionowanego przepisu nie daje także możliwości wprowadzenia jakiegokolwiek – chociażby symbolicznej – odpłatności od PZD za ustanowienie stosownego prawa rzeczowego. Tak drastyczne ograniczenie przez ustawodawcę zwykłego zakresu praw majątkowych przysługujących

Skarbowi Państwa jest sprzeczne z zasadą równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych, gdyż rażąco odbiega od modelu konstytucyjnych gwarancji, które przysługują każdej innej osobie fizycznej lub prawnej. Konstytucja wyraźnie zakazuje różnicowania pozycji właścicieli, nawet jeśli są to osoby tak szczególnego rodzaju, jak Skarb Państwa. Zachodzi zatem sprzeczność całego art. 10 z art. 64 Konstytucji RP.

10. Artykuł 14 ust. 1 i 2 u.r.o.d. stanowi, iż Polski Związek Działkowców ustanawia w drodze uchwały na rzecz swojego członka bezpłatne i bezterminowe prawo używania działki i pobierania z niej pożytków (użytkowanie działki). Z kolei w myśl ust. 2, na wniosek członka PZD, Związek ustanawia na jego rzecz prawo użytkowania działki – w rozumieniu Kodeksu cywilnego – w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej w formie aktu notarialnego, jeżeli grunty wchodzące w skład rodzinnego ogrodu działkowego znajdują się w użytkowaniu wieczystym Polskiego Związku Działkowców lub stanowią jego własność.
11. Sprzeczności przytoczonego wyżej przepisu art. 14 ust. 1 i 2 u.r.o.d. z art. 2 Konstytucji RP Wnioskodawca dopatruje się w dwóch, zasadniczych punktach. Po pierwsze należy przypomnieć, iż jedną z ważnych zasad, wywiedzionych przez Trybunał Konstytucyjny z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, są zasady pewności prawa i przyzwoitej legislacji. Oznaczają one przede wszystkim nakaz zachowania przez ustawodawcę dostatecznej określoności przepisów prawa (zamiast wielu, zob. wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, OTK-ZU 2009/4/A, poz. 51) oraz stworzenia adresatom norm prawnych możliwości ustalenia na ich podstawie zakresu swych praw i obowiązków. Tego wymogu kwestionowane ustępy art. 14 u.r.d.o. nie spełniają. W obu przypadkach ustawa mówi bowiem o „ustanowieniu prawa użytkowania”, przy czym, choć z ust. 1 można wnosić, iż jest to swoisty termin techniczny na użytek danej ustawy, to jednak w kontekście całego przepisu dochodzi do pomieszania tych pojęć, tak iż nie wiadomo konkretnie, czym w swej treści prawa te się odznaczają i czym zatem różni się sytuacja prawna użytkownika działki, zależnie od tego, czy jest on beneficjentem prawa podmiotowego kreowanego na podstawie ust. 1, czy też ust. 2. Co więcej, jak przekonująco uzasadniono w orzecznictwie SN (zob. m.in. wyroki: z dnia 18 marca 2005 r., II CK 526/04, OSNC 2006/2, poz. 37; z dnia 3 marca 2006 r., II CK 409/05, niepubl., Lex nr 398289), jeżeli Polskiemu Związkowi Działkowców przysługuje jedynie prawo użytkowania, nie zaś silniejsze prawo rzeczowe w postaci np. prawa wieczystego użytkowania, to w istocie, z uwagi na statuowaną przez kodeks cywilny nierozporządzalność użytkowania, PZD może jedynie przenieść na członka uprawnienie do wykonywania przysługującego mu prawa, nie zaś ustanowić w ścisłym tego

słowa znaczeniu nowe prawo, zwłaszcza rzeczowe. Po drugie, jak już wspomniano, jest niezgodne z zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji kreowanie swoistej „korporacji” działkowców, do której przynależność jest przymusowa. Ustrojodawca zgadza się niekiedy na istnienie w RP struktur korporacyjnych o przymusowym charakterze, jednak tylko w granicach ściśle uzasadnionych interesem publicznym — co jasno wynika chociażby z treści art. 17 Konstytucji. Takich racji nie można wskazać na gruncie omawianej ustawy. Jest w pełni wyobrażalny model, w ramach którego ogrody działkowe zarządzane byłyby nawet nie przez szczególne organizacje o statusie stowarzyszeń, lecz przez wszystkich użytkowników działek, zrzeszonych z mocy prawa we wspólnotach przypominających wspólnoty mieszkaniowe tworzone obecnie na podstawie ustawy o własności lokali. Klóci się zaś z aksjologią konstytucyjną i fundamentalnymi założeniami demokratycznego państwa prawnego taka sytuacja, w której określone w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych prawa do działki można ustanawiać wyłącznie na rzecz członków Polskiego Związku Działkowców, z wykluczeniem innych osób, a o zakresie uprawnień użytkowników działek przesądza w istotnym zakresie nie powszechnie obowiązujące prawo, lecz normy wewnątrzorganizacyjne (m.in. statut PZD). Ustawodawca w żaden sposób nie określa na poziomie ustawowym, jakie warunki powinny być spełnione przez zainteresowanego ustanowieniem przez PZD na jego rzecz użytkownika działki, co oznacza zgodę ustawodawcy na dowolne, arbitralne określenie tych wymagań przez sam Związek. Należy przypomnieć, iż w przypadku podobnych uchybień Trybunał stwierdzał już niekonstytucyjność norm ustawowych regulujących ustanawianie praw rzeczowych (zob. wyrok z dnia 30 marca 2004 r., K 32/03, OTK-ZU 2004/3/A, poz. 22). Przesądza to o sprzeczności kwestionowanego art. 14 ust. 1 i 2 u.r.o.d. z art. 2 Konstytucji RP.

12. Uzależnienie ustanowienia prawa do działki od uprzedniego przystąpienia do PZD godzi także w sposób oczywisty w konstytucyjną wolność jednostki (art. 31 ust. 1) i wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1). W swoim dotychczasowym orzecznictwie TK zaakcentował tezę, iż art. 31 ust. 1 Konstytucji może stanowić samoistny wzorzec kontroli, nie tylko jako dopełnienie innych norm konstytucyjnych, lecz także jako źródło swoistego „prawa do wolności”, rozumianego jako możliwość autonomicznego decydowania przez jednostkę o sobie i o swoim losie (por. wyroki: z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK-ZU 2004/2/A, poz. 9; z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05, OTK-ZU 2007/3/A, poz. 24). W wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00 (OTK-ZU 2002/2/A, poz. 18) Trybunał Konstytucyjny zwrócił także uwagę na konieczność uzasadnienia

ewentualnego ograniczenia wolności zrzeszania się przez pryzmat kryteriów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Żadna z tych wartości i dyrektyw nie była przez ustawodawcę respektowana przy stanowieniu art. 14 ust. 1 i 2 u.r.o.d. Doszło do nieuzasadnionego interesem publicznym ograniczenia swobody decyzyjnej jednostek, które są faktycznie przymuszane do przystąpienia do PZD po to, aby uzyskać prawo użytkowania działki. Z art. 14 u.r.o.d. wynika, że ustawodawca ogólnie uzależnia przysługiwanie prawa od tego, czy użytkownik należy do PZD. Treść przepisu wskazuje zatem, że nie można wystąpić ze Związku po nabyciu (ustanowieniu) prawa przewidzianego w art. 14 ust. 1 lub 2 u.r.o.d. i zachować status użytkownika działki. Nie przewiduje się możliwości zachowania prawa nabytego (ustanowionego) w myśl wspomnianych przepisów i wystąpienia z PZD w celu założenia innej organizacji działkowców. Jest to ewidentne naruszenie przez przepisy ustawowe konstytucyjnej swobody zrzeszania się (por. także wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r., K 5/01, OTK-ZU 2001/4, poz. 87).

13. Powyższe względy decydują także o tym, że w art. 14 ust. 1 i 2 u.r.o.d. wprowadzono nierówny standard traktowania jednostek zależnie od ich przynależności do określonej organizacji (bądź jej braku), przez co powyższe przepisy stanowią bezpośrednią dyskryminację tych osób, które do PZD nie przynależą i nie chcą przynależeć. Te osoby nie mogą bowiem uzyskać od PZD żadnych uprawnień do działek w rodzinnych ogrodach działkowych. Kwestionowane przepisy są zatem sprzeczne z art. 32 Konstytucji.
14. Zgodnie z art. 15 ust. 2, nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działce, wykonane lub nabyte ze środków finansowych użytkownika działki, stanowią jego własność. Przepis tej treści w ocenie Wnioskodawcy jest niezgodny z wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady przyzwoitej legislacji. Ustawodawca posługuje się tutaj pewnymi zwrotami niedookreślonymi, a wręcz nieokreślonymi. O ile jako „nasadzenia” można rozumieć rośliny, o tyle pojęcie „urządzeń i obiektów” jest labilne i może prowadzić do rozbieżnych ocen prawnych. Można mianowicie twierdzić, że to pojęcie odnosi się do wszystkiego, co znajduje się na działce w wyniku jej zagospodarowania przez użytkownika i zostało związane z gruntem, a zatem w szczególności do altan ogrodowych, nawet jeśli zostały wzniesione z uchybieniem przepisom obowiązującego prawa. Jak jednak wiadomo Wnioskodawcy, sądy administracyjne odwołują się niekiedy do zupełnie innych kryteriów; m.in. w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 lipca 2006 r., sygn. II SA/OI 248/06 (niepubl.; prawomocny – skarga kasacyjna oddalona wyrokiem NSA z dnia 1 lutego 2008 r., I OSK 6/07, niepubl.), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zauważył, iż skarżący w sprawie

użytkownik działki nie dysponuje tytułem prawnym do nieruchomości budynkowej, gdyż treść art. 191 k.c. przesądza o losie prawnym stale związanej z gruntem altany ogrodowej, która stanowi własność Polskiego Związku Działkowców. WSA podkreślił także, że definicja: „objektu” na użytek ustawy – Prawo budowlane powinna być wykorzystana przy wykładni kwestionowanego tutaj przepisu ustawy działkowej. Choć zatem art. 15 ust. 2 u.r.o.d. można rozumieć jako wyjątek od zasady *superficies solo cedit*, to jednak zakresu wyłączenia ogólnych norm prawa cywilnego przez wspomniany przepis nie można precyzyjnie wyznaczyć, co godzi w postulat pewności prawa oraz zasadę przyzwoitej legislacji, które wywodzi się z art. 2 Konstytucji. Przedmiot prawa własności, z uwagi na jego fundamentalne znaczenie w świetle obowiązującego porządku konstytucyjnego, winien być określony precyzyjnie. Należy wskazać, iż wyrażone wyżej wątpliwości dodatkowo pogłębia wynikające z art. 31 u.g.n. wymaganie, aby umowa o ustanowienie użytkowania wieczystego określała budynki i urządzenia na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, które nabywa użytkownik wieczysty. Przy założeniu słuszności poglądu wypowiedzianego przez WSA w Olsztynie — z którym judykatura SN nie miała dotychczas sposobności bezpośrednio się zmierzyć — powstawałby problem, jak sformułować treść takiej umowy, aby nie była ona dotknięta nieważnością (por. m.in. uchwałę SN z dnia 21 kwietnia 2005 r., III CZP 9/05, OSNC 2006/3, poz. 44). Jest zaś oczywiste, że w polskim prawie cywilnym nie istnieje „własność podzielona”, tzn. nie może być tak, że te same rzeczy związane trwale z gruntem należą i do PZD, i do poszczególnych użytkowników działek.

15. Argumenty sformułowane w poprzedzającym punkcie uzasadnienia wniosku prowadzą również do wniosku, że standard ochrony prawa własności użytkowników działek, wynikającego z art. 15 ust. 2 u.r.o.d. nie odpowiada wymaganiom konstytucyjnym. Ochrona własności powinna być dla wszystkich równa. Gwarancją równej ochrony jest zaś precyzyjne określenie zakresu przysługującego komuś prawa. Jeżeli przedmiot prawa rzeczowego nie jest dostatecznie jasno sprecyzowany, to zarazem trudno mówić o zapewnieniu przez państwo ochrony trwałości praw i stosunków prawnych. Ten sam zarzut jest również uzasadniony wspomnianym już powiązaniem użytkownika działki ze statusem użytkownika jako członka PZD. Ponieważ na tle art. 15 ust. 2 u.r.o.d. można założyć, iż prawo własności jest prawem związanym z użytkowaniem działki, to mimo braku wyraźnego przepisu ustawy wydaje się, iż utrata tego statusu, w myśl przepisów organizacyjnych wydanych przez PZD, prowadzi automatycznie do wygaśnięcia łączącego PZD i dotychczasowego użytkownika stosunku użytkowania, a skutkiem tego również prawa własności „nasadzeń,

urządzeń i obiektów” na działce. Brak ścisłego określenia przesłanek wygaśnięcia prawa własności na poziomie ustawowym oraz nieustalenie na poziomie ustawowym zasad rozliczeń z byłymi użytkownikami działek z tytułu objęcia przez PZD gruntu wraz z „nasadzeniami, urządzeniami i obiektami”, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.r.o.d., w ocenie Wnioskodawcy uzasadnia zarzut naruszenia przez ten przepis art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

16. Artykuł 30 u.r.o.d. stanowi, iż członkami PZD są osoby fizyczne użytkujące działki w rodzinnych ogrodach działkowych. Gdyby PZD była jedną z wielu organizacji działkowców o równym statusie prawnym, można byłoby oczywiście postrzegać ten przepis jako obojętny z punktu widzenia omówionych już norm i wartości konstytucyjnych. Tak jednak nie jest; znaczenie i funkcję art. 30 u.r.o.d. determinuje bowiem szczególny status prawny Polskiego Związku Działkowców jako organizacji ustawowo powołanej do zarządu rodzinnymi ogrodami działkowymi, a praktycznie monopolistę w tej dziedzinie życia społecznego. We wcześniejszych wywodach uzasadnienia wniosku wielokrotnie powoływano się na orzecznictwo Trybunału, które zwięźle i bardzo trafnie — zwłaszcza w sprawach o sygn.: K 39/00 oraz K 65/07 — streszcza związek zachodzący pomiędzy statusem użytkowników działek a członkostwem w PZD. Treść art. 30 u.r.o.d. należy zatem odczytywać jako nakaz przynależności przez użytkowników działek do Związku. Należy to uznać za sprzeczne z zasadami, na których opiera się demokratyczne państwo prawne (art. 2 Konstytucji), gdyż czyni to z PZD szczególną korporację, do której przynależność staje się dla osób fizycznych użytkujących lub chcących użytkować działki w rodzinnych ogrodach działkowych przymusem prawnym. Na skutek tego regulacja art. 30 u.r.o.d. jest także niezgodna z prawem do wolności (art. 31 Konstytucji) oraz swobodą zrzeszania się (art. 58 Konstytucji). Ustawa nie powinna wprowadzać takich rozwiązań, które z wolności zrzeszania w praktyce czyniłyby jej zaprzeczenie. W niniejszej sprawie polega ono nie tylko na braku możliwości użytkowania działki poza członkostwem w PZD, lecz także na stworzeniu mechanizmów umożliwiających Związkowi narzucanie swoim członkom praktycznie dowolnych kryteriów, od których zależy realizacja ich interesów (por. cyt. wyrok TK w sprawie o sygn. K 32/03, pkt III.2.3 uzasadnienia). Należy podkreślić, iż w ogrodach działkowych innych niż „rodzinne” (których istnienia teoretycznie nie można wykluczyć) nie łączy się na poziomie ustawowym statusu członkostwa w organizacji działkowców ze użytkowaniem działki. Przepis art. 30 ust. 1 u.r.o.d. narusza także wymaganie równego traktowania i zasadę niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji) osób innych niż członkowie PZD, gdyż uniemożliwia im użytkowanie działek w rodzinnych ogrodach działkowych. Nie wydaje się konieczne

powtarzanie dalszych argumentów, które przytoczono wyżej w związku z tymi samymi wzorcami kontroli. Dodać tylko trzeba, że ograniczenia wolności i praw przysługujących użytkownikom działek, nałożone przez art. 30 u.r.o.d., nie mogą być racjonalnie uzasadnione w świetle kryteriów wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

17. Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.r.o.d., przydział działek w rodzinnych ogrodach działkowych należy do PZD. Zasady przydziału działek w rodzinnych ogrodach działkowych określa statut (art. 31 ust. 2 u.r.o.d.). Przepisy tej treści potwierdzają trafność wcześniejszego ustalenia, że obowiązująca ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych przyjmuje konstrukcję ustawowego monopolu Polskiego Związku Działkowców tożsamą z nieobowiązującą już ustawą o pracowniczych ogrodach działkowych. Monopol PZD nie został jednak poddany odpowiednio precyzyjnej regulacji prawnej. Nie tylko jest co najmniej utrudnione tworzenie ogrodów działkowych niebędących „rodzinnymi”, a zarządcą wszystkich rodzinnych ogrodów działkowych jest *ex lege* Polski Związek Działkowców, lecz co więcej, prawa użytkownika działki w rodzinnym (dawniej: pracowniczym) ogrodzie działkowym nie można uzyskać w inny sposób jak przez przydział dokonany tylko przez Związek. Ponieważ przydział działki jest uzależniony od członkostwa użytkownika w PZD i zachowuje moc tak długo, jak trwa ów stosunek członkostwa, należy uznać za aktualne spostrzeżenie Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 września 1999 r., K 14/98 (OTK-ZU 1999/6, poz. 115): „Jakkolwiek zmiany polityczne i społeczne ostatniego dziesięciolecia sprawiły, że wielu obywateli zyskało możliwość uprawy działek w innych niż POD formach, to jednak stwierdzić trzeba, że w związku z faktycznym monopolem PZD, wynikłym z posiadanej przezeń ustawowej wyłączności zakładania i prowadzenia POD, przynależność do tej organizacji jest — dla osób nie dysponujących środkami umożliwiającymi nabycie własności nieruchomości — jedyną drogą zaspokajania specyficznej potrzeby, jaką jest czynny wypoczynek poprzez uprawę ogródka działkowego. Nie można mówić o dobrowolności przynależności do organizacji, skoro dla zdecydowanej większości obywateli jest ona warunkiem *sine qua non* korzystania z tej formy aktywności” (pkt III.8). Kształtowanie treści stosunków pomiędzy użytkownikiem a PZD pozostawiono wyłącznie w rękach Związku. O ile można jeszcze zgodzić się z poglądem, że ingerencja ustawodawcy w stosunki wewnątrzorganizacyjne (pomiędzy PZD a jego członkami w trakcie trwania stosunku członkostwa i użytkownika działki) powinna być pozostawiona do rozstrzygnięcia przez Związek jako strukturę o cechach swoistego samorządu, o tyle nie można w demokratycznym państwie prawnym zaakceptować sytuacji, kiedy

ustawodawca zrzeka się wszelkiej kompetencji do wywierania wpływu na treść stosunków „wychodzących na zewnątrz” organizacji. Przydział, a także pozbawianie przydziału działki są ściśle związane z nabyciem i utratą członkostwa w Związku, wymagają zatem co najmniej ramowego uregulowania na poziomie ustawowym. Zdaniem Wnioskodawcy w analizowanym przypadku zachodzi sprzeczność z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności, która sprowadza się m.in. do nakazu, aby niejasne sformułowanie przepisów nie pozostawiało organom je stosującym nadmiernej swobody ustalania ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego (zob. m.in. wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., K 26/08, OTK-ZU 2009/9/A, poz. 135). Powierzenie PZD wyłącznej kompetencji do decydowania, według ustalonych przez siebie kryteriów, o przydziale działki stanowi swoistą reminiscencję systemu nakazowego, obcą aksjologii współczesnego polskiego porządku konstytucyjnego (por. uwagi w cyt. już wyroku w sprawie K 61/07). Demokratyczne państwo prawne nie powinno pozbawiać się prawnej kontroli nad wykonywaniem przez PZD jako monopolistę jego ustawowych kompetencji. Jest sprzeczne z postulatem pewności prawa oraz zasadą zaufania obywateli do państwa pozostawienie PZD niemal nieograniczonej swobody w przydziale działek. Sprzeczne z art. 2 Konstytucji jest także utrwalanie modelu regulacji typowego dla państwa autorytarnego, co przejawia się, zdaniem Wnioskodawcy, w użyciu dla uregulowania stosunku o charakterze cywilnoprawnym metod bardziej odpowiednich dla regulacji administracyjnoprawnej. Na to wskazuje postępowanie się sformułowaniem: „przydział” oraz podporządkowanie osób zainteresowanych użytkowaniem działki władztwu organów Polskiego Związku Działkowców, przy praktycznym braku jakichkolwiek gwarancji dla działkowców (z racji nadzwyczajnej ogólności nie można za takie uważać art. 31 ust. 3 u.r.o.d.). Wnioskodawca konstatuje, iż na skutek zaniechania przez ustawodawcę sprecyzowania w ustawie przesłanek i trybu przydziału działki oraz powierzenie tych kwestii do praktycznie dowolnego uregulowania w statucie PZD, Rzeczpospolita Polska nie chroni interesów działkowców jako strony słabszej w stosunku do tego Związku, co jest niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Uzasadniony jest zatem wniosek o stwierdzenie przez Trybunał niezgodności art. 31 ust. 1-3 u.r.o.d. z art. 2 Konstytucji RP.


18. Podniesione wcześniej w niniejszym piśmie argumenty uzasadniają także kwestionowanie zgodności art. 31 ust. 1-3 u.r.o.d. z art. 31 ust. 1 i art. 58 Konstytucji. Wolność jednostki jest w tym przypadku naruszona przez to, że mimo cywilnoprawnej istoty stosunków łączących PZD z użytkownikami działek (zob. uchwałę SN z dnia 30 maja 1983 r., III CZP 21/83, OSNCP 1983/12,

poz. 191), ci ostatni są praktycznie pozbawieni możliwości wywierania wpływu na powstanie i ukształtowanie treści stosunku użytkownika działki oraz nie mogą realizować swoich interesów poza Związkiem. Prawo prywatne opiera się przede wszystkim na zasadzie autonomii woli, której ustawodawca w przepisach kwestionowanej ustawy generalnie nie szanuje, odejmując jednostkom zainteresowanym przydziałem działki swobodę decyzyjną. Choć można zgodzić się, że działkowcy mają pewne interesy zbiorowe, które powinny być należycie reprezentowane, to jednak niezgodne z zasadami, na których opiera się aktualny porządek konstytucyjny, jest zawarowanie tylko jednego sposobu ich realizacji. Osoby użytkujące działki w rodzinnych ogrodach działkowych nie mogą otrzymać przydziału działki od innej organizacji niż Polski Związek Działkowców; nie mogą również zmienić swojej przynależności związkowej bez utraty statusu użytkownika działki. Ustawodawca nie przewiduje w ogóle możliwości dobrowolnego zrzeszania się w formach innych niż PZD. Jest to równoznaczne z naruszeniem art. 31 ust. 1 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji, przy czym ograniczenie wolności przewidzianych w tych przepisach nie znajduje, zdaniem Wnioskodawcy, usprawiedliwienia na poziomie konstytucyjnym.

19. W kwestionowanym art. 31 ust. 4 u.r.o.d. stanowi się, iż w razie wygaśnięcia prawa użytkownika działki na skutek śmierci członka, przy przydziale użytkowanej przez niego działki pierwszeństwo mają jego osoby bliskie użytkujące z nim wspólnie działkę; w wypadku ubiegania się o przydział działki więcej niż jednej osoby bliskiej — wybór należy do PZD. Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność powyższego przepisu, przy czym należy zastrzec, że zarzucana w *petitum*, zakresowa niezgodność z Konstytucją nie sprowadza się do wskazania na zwykłe zaniechanie ustawowe, lecz ma charakter kwalifikowany. W tym przypadku postulowana kontrola Trybunału dotyczy bowiem tego, czy w przepisie art. 10 u.r.o.d. nie brakuje pewnych elementów, bez których wynikająca z tego przepisu norma budzi wątpliwości konstytucyjne (por. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK-ZU nr 2005/8/A, poz. 90, i cyt. tam orzecznictwo).
20. Przepisy ustaw zwykłych, które rozstrzygają o przyznaniu jednostkom praw podmiotowych, powinny być wyjątkowo precyzyjne. Tego postulatu ustawodawca w badanym przypadku nie zrealizował, gdyż posłużył się terminem niedookreślonym: „osoba bliska”, nie starając się w ogóle wyjaśnić jego zakresu znaczeniowego. Również wydany na podstawie ustawy Statut PZD nie precyzuje w dostatecznym stopniu, kogo uważa się za osobę bliską (jak wynika z § 31 tegoż Statutu, pierwszeństwo we wstąpieniu w stosunek przypada małżonkowi niebędącemu członkiem PZD, a w dalszej kolejności może wstąpić w stosunek

użytkowania działki „osoba bliska” wskazana jako następca oraz „pozostałe osoby bliskie”). W przypadku, gdy osób ubiegających się o przydział jest więcej, ustawa powierza wybór samemu PZD, a więc nie przewiduje się nawet ogólnych kryteriów, którymi Związek ma się kierować przy przyznaniu prawa użytkowania działki. Jest to sytuacja konstytucyjnie niedopuszczalna, którą należy uznać za sprzeczną z zasadą określoności i pewności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

21. Wskutek wspomnianych uchybień art. 31 ust. 4 u.r.o.d. jest także sprzeczny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. W szerokim tego słowa znaczeniu, prawo użytkowania działki oraz ekspektatywa nabycia tego prawa przez osoby bliskie w przypadku wygaśnięcia członkostwa w PZD na skutek śmierci członka, pozostają objęte zakresem konstytucyjnego pojęcia „własności i prawa dziedziczenia”. Istotnym elementem ochrony praw użytkownika i jego ewentualnych następców prawnych jest ściśle wskazanie, kto może spodziewać się w przyszłości wstąpienia w stosunek prawny, którego stroną jest aktualny użytkownik. Pozbawienie adresatów norm prawnych wywodzonych z art. 31 ust. 4 u.r.o.d. jakiegokolwiek pewności co do tych kwestii stwarza po ich stronie tylko pozór uprawnienia, gdyż tak naprawdę nie wiadomo, kto, czy w ogóle i po spełnieniu jakich przesłanek będzie jego beneficjentem. Za modelową pod tym względem można uważać dyspozycję art. 691 § 1 i 2 k.c., gdzie krąg osób uprawnionych oraz wymagania konieczne do wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego zostały bardzo ściśle wyznaczone, skutkiem czego nie ma wątpliwości po stronie zainteresowanych następców ani możliwości dokonywania zbyt dowolnych rozstrzygnięć przez wynajmującego. Na tym tle rozwiązanie legislacyjne zastosowane w art. 31 ust. 4 u.r.o.d. budzi istotne wątpliwości, które uzasadniają zarzut jego niezgodności z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.
22. Z powyższych względów wnioski o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, wskazanych w *petitum* niniejszego pisma, należy uznać za konieczny i uzasadniony.


Prof. dr hab. Lech Gardocki

Załączniki: 4 odpisy wniosku.