



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

BSA I-4110-1/10

Warszawa, dnia

2010 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	06.09.2010
L.dz. ....	L.zał. ....

**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

Sygn. akt:

K 8/10

**PISMO PROCESOWE WNIOSKODAWCY  
zawierające rozszerzenie zakresu wniosku**

I. Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, rozszerzam wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2010 r. w sprawie K 8/10 w ten sposób, że wnoszę o orzeczenie o niezgodności całej 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. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 oraz z art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II. W przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał za nieuzasadniony dalej idący wniosek zawarty w pkt I, podtrzymuję pierwotny wniosek zawarty w piśmie z dnia 22 lutego 2010 r., a ponadto rozszerzam zakres wnioskowanej kontroli konstytucyjności w ten sposób, że wnoszę o orzeczenie niezgodności:

- 1) art. 6 ustawy wymienionej w pkt I *petitum* niniejszego pisma — z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 1, art. 32 art. 58 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP;

- 2) art. 13 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt I — z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji RP;
- 3) art. 13 ust. 4 ustawy wymienionej w pkt I — z art. 2 Konstytucji RP;
- 4) art. 17 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt I — z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji RP;
- 5) art. 18 ustawy wymienionej w pkt I, w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego w okresie wegetacji roślin od zgody Polskiego Związku Działkowców — z art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 3 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji RP;
- 6) art. 19 i 20 ustawy wymienionej w pkt I — z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 167 ust. 4 Konstytucji RP;
- 7) art. 24 ustawy wymienionej w pkt I — z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji RP.

### **Uzasadnienie**

1. Obowiązująca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasada skargowości (art. 66 ustawy o TK) oznacza, iż wnioskodawca może rozszerzyć zakres wnioskowanej kontroli konstytucyjności, zainicjowanej w niniejszej sprawie wnioskiem z dnia 22 lutego 2010 r. Uwzględniając dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Pierwszy Prezes SN uznaje za dopuszczalne żądanie określone wyżej w pkt I. Jak bowiem wskazał Trybunał m.in. w wyroku z dnia 15 grudnia 2004 r., K 2/04 (OTK-ZU 2004/11A, poz. 117), uznanie całej ustawy za niekonstytucyjną może być konsekwencją zakwestionowania konstytucyjności jej podstawowych założeń, konkretyzowanych przez pozostałe przepisy, jeżeli te ostatnie pozostają w nierozzerwalnym związku treściowym z przepisami zawierającymi normy uznane za podstawowe dla danego uregulowania. Takie też byłyby hipotetyczne konsekwencje uwzględnienia wniosku Pierwszego Prezesa SN z dnia 22 lutego 2010 r., w którego uzasadnieniu przedstawiono szereg argumentów przemawiających dość jednoznacznie za uznaniem całej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych za naruszającą ład konstytucyjny demokratycznego państwa prawnego. Ustawa, o której mowa, została skonstruowana z myślą o zachowaniu i utrwaleniu szczególnego statusu prawnego Polskiego Związku Działkowców, w sposób stanowiący dokładne powtórzenie przepisów z 1981 r. Zanegowanie tego stanu rzeczy oznacza zatem konieczność zrewidowania całej regulacji prawnej ogrodów działkowych, która została stworzona z myślą

o potrzebie jej zmonopolizowania przez PZD. Wnioskodawca pragnie zauważyć, że jest rzeczą wyjątkowo trudną — jeśli w ogóle możliwą — oddzielenie w przepisach ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych treści możliwych jeszcze do pogodzenia ze standardami konstytucyjnymi od tych, które ich ewidentnie nie zachowują.

2. Unikając powtarzania tych samych argumentów, które są już Trybunałowi znane z uzasadnienia wniosku w sprawie, należy ograniczyć uzasadnienie żądania w pkt I do kilku najistotniejszych uwag. Sprzeczności z art. 2 Konstytucji upatrywać należy w zadeklarowanym przez ustawodawcę, swoistym „wotum nieufności” pod adresem koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. Uznano za konieczne przymuszanie obywateli do zaspokajania ich potrzeb w ramach tworzonej „odgórnie” korporacji o uprzywilejowanym statusie prawnym, która uniemożliwia jednostkom dobrowolną, oddolną organizację i zakładanie ogrodów działkowych oraz jest w gruncie rzeczy jedynym dysponentem praw do działek, których udziela i które odbiera zainteresowanym według swego uznania. Dzieje się to bez uzasadnienia konstytucyjnego, gdyż PZD nie jest samorządem zawodowym, którego dotyczy art. 17 Konstytucji, ani też nie można dopatrzeć się racji nadrzędnego interesu publicznego, które uzasadniałyby w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenie wolności zrzeszania się. Ponadto uprzywilejowanie przez ustawodawcę jednej tylko organizacji działkowców i faktyczne wyeliminowanie możliwości tworzenia ogrodów działkowych poza Związkiem jest społecznie niesprawiedliwe. Kwestionowana ustawa tworzy mechanizm nierównej dla podmiotów prawa ochrony własności i innych praw majątkowych. Zakres przywilejów przyznanych PZD (głównie, gdyż uprawnienia samych działkowców mają charakter wtórny — w zasadzie związane są z ich statusem prawnym jako członków Związku) w stosunku do mienia komunalnego i mienia Skarbu Państwa jest bezprecedensowy na tle innych podmiotów prawa cywilnego. Faktycznie zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i Skarb Państwa zostały przez ustawodawcę w znacznej mierze pozbawione — i to w sposób bezdyskusyjnie sprzeczny z istotą prawa własności — prawa do swobodnego rozporządzania ich własnością, również na inne cele niż zakładanie ogrodów działkowych. Wyrazem tych ograniczeń są w szczególności przepisy art. 6, art. 9-12 i art. 17-22 u.r.o.d. Uprawnienia właściciela nieruchomości „zajętej przez rodzinny ogród działkowy” są tak nikłe, że można tu mówić wręcz o pustym tytule prawnym (*nudum ius*). Ani jednostki samorządu, ani Skarb Państwa nie mogą wszak przeznaczyć gruntu wskazanego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako ogród działkowy na inne cele publiczne; nie mają prawa uzyskać z tego tytułu nawet symbolicznej odpłatności, choć oczywiście ponoszą koszty ustanowienia prawa i przysposobienia terenu dla

potrzeb ogrodu; muszą tolerować nawet faktyczne władztwo PZD bez tytułu prawnego nad swoimi gruntami, a każda likwidacja ogrodu działkowego (również urzędzonego na gruncie, na którym nie ustanowiono na rzecz Związku żadnych praw rzeczowych) wymaga zachowania przepisów ustawy, przewidujących w szczególności wymóg zgody PZD. Nieruchomości zajętych przez r.o.d. nie można zwrócić dawnym właścicielom lub ich spadkobiercom nawet wtedy, gdy znajdują się one we władaniu faktycznym Związku. Wnioskodawca jest zdania, iż wzmożonej ochrony interesów tej organizacji działkowców nie uzasadnia ochrona interesów zrzeszonych w niej osób, gdyż pozycja tych ostatnich w stosunku do PZD jest ukształtowana tak, że praktycznie są oni „klientami” Związku. Jest on wyłącznym dysponentem terenów zajmowanych przez r.o.d., ustanawiając prawa użytkowania działek związane nierozzerwalnie z członkostwem. Ustawodawca teoretycznie dopuszcza możliwość tworzenia „nierodzinnych” ogrodów działkowych, lecz dyskryminuje organizatorów tego rodzaju inicjatyw, bowiem nie istnieje ogólna regulacja prawna, chociażby zbliżona do tej, którą zawiera kwestionowana ustawa. Liczne przepisy ustawy przymuszają zatem obywateli, dążących do posiadania i uprawiania ogródka działkowego, do członkostwa w PZD. Pozycja tej organizacji jest w sposób nieuzasadniony uprzywilejowana w sferze ochrony jej interesów (nie tylko praw) majątkowych. Rozważywszy powyższe argumenty Wnioskodawca dochodzi do wniosku, że hipotetyczne uwzględnienie przez Trybunał zarzutów niekonstytucyjności doprowadziłoby do powstania kadłubowej regulacji prawnej, która nie tylko nie mogłaby prawidłowo spełniać swojej roli, ale także wciąż zawierałaby elementy nie do pogodzenia z aktualnym porządkiem konstytucyjnym. Skoro zarówno w sferze stosunków pomiędzy państwem i jednostkami samorządu terytorialnego a PZD, jak i pomiędzy tymże Związkiem a jednostkami naruszone zostały liczne przepisy konstytucyjne, to najwłaściwszym rozwiązaniem wydaje się orzeczenie o niezgodności całej ustawy z Konstytucją.

3. Żądanie w pkt I Wnioskodawca traktuje jako wniosek alternatywny. Zatem w przypadku, gdyby Trybunał uznał, że nie jest możliwe lub celowe orzeczenie o niekonstytucyjności ustawy w całości, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podtrzymuje w całości swój wniosek z dnia 22 lutego br., a dodatkowo przedstawia Trybunałowi do rozstrzygnięcia kolejne zarzuty niekonstytucyjności przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.
4. Pierwszym z wskazanych w pkt II *petitum* przepisów ustawy jest art. 6 u.r.o.d., który *prima facie* ogranicza się do sformułowania definicji legalnej rodzinnego ogrodu działkowego. Jednakże w świetle dalszych przepisów ustawy — przede wszystkim art. 10, 14, 25, 27 i 31 u.r.o.d. — należy uznać, że jego faktyczne znaczenie jest bardziej doniosłe, niż mogłoby to wynikać z pobieżnej lektury

ustawy. Ponieważ kwestionowany artykuł określa z jednej strony zakres regulacji ustawy, to zarazem znosi on możliwość funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych poza Polskim Związkiem Działkowców. Oznacza to, że hipotetyczne orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny zgodnie z wnioskiem, przy jednoczesnym pozostawieniu w mocy art. 6 u.r.o.d., nadal nie doprowadziłyby do stanu konstytucyjności, gdyż grunty i urządzenia we władaniu innego podmiotu niż PZD nie mogłyby nigdy podlegać przepisom ustawy i uzyskać statusu rodzinnego ogrodu działkowego. Należy podkreślić, że wobec braku alternatywy prawnej (tj. ogólnej ustawy o ogrodach działkowych — nie tylko „rodzinnych”), w zasadzie nie istnieją w Polsce ogrody działkowe organizowane i zarządzane przez inne organizacje działkowców. Objęcie kontrolą konstytucyjności także art. 6 u.r.o.d. wydaje się w tym stanie rzeczy konieczne.

5. Artykuł 6 u.r.o.d. jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą państwa demokratycznego i sprawiedliwego społecznie. Rodzinny ogród działkowy może być zarządzany tylko i wyłącznie przez PZD, co nadaje tej organizacji wyjątkowy status prawny oraz z góry eliminuje zorganizowanie ogrodu działkowego przez jakąkolwiek inną organizację. Gdyby mimo to doszło do powstania „nierodzinnego” ogrodu działkowego, to wobec braku przepisów określających status, prawa i obowiązki działkowców w takim ogrodzie, nie istniałaby również dla tych osób żadna prawna gwarancja możliwości trwałego i swobodnego realizowania ich interesów. Ogrody „nierodzinne” — wyjęte przez art. 6 u.r.o.d. spod zakresu regulacji ustawy, niejako stawiane przez ustawodawcę poza prawem — nie mogą korzystać z licznych przywilejów, zagwarantowanych w ustawie na rzecz rodzinnych ogrodów działkowych zarządzanych przez PZD (m.in. obligatoryjnie nieodpłatnego przekazywania gruntów – art. 10 u.r.o.d.; nieodpłatnego wpisywania praw do ksiąg wieczystych – art. 11 u.r.o.d.; tzw. uzbrojenia terenu w elementy infrastruktury publicznej – art. 12 u.r.o.d.; zwolnienia Związku i jego członków od podatków i opłat – art. 16 u.r.o.d.), a więc nie można mówić o zapewnieniu przez ustawodawcę użytkownikom działek zrzeszonym w organizacjach poza PZD porównywalnego poziomu ochrony. Oprócz tego, że jest to rozwiązanie społecznie niesprawiedliwe, a przez to sprzeczne z art. 2 Konstytucji, ma ono także charakter dyskryminujący, gdyż sprawia, że jedyna systemowa regulacja ogrodów działkowych w Polsce, jaka istnieje, obejmuje tylko ogrody działkowe prowadzone przez Polski Związek Działkowców, podczas gdy żaden z przepisów ustawy nie dotyczy ogrodów, które teoretycznie mogłyby założyć i prowadzić inne organizacje społeczne. W ten sposób władze publiczne — tu zwłaszcza ustawodawca — nie traktują jednostek w sposób równy (art. 32 ust. 1 Konstytucji), a tym samym bez obiektywnie uzasadnionej przyczyny

dyskryminują w życiu społecznym i gospodarczym działkowców i ich organizacje spoza PZD tylko z tej przyczyny, że te pierwsze nie mają statusu organizacji utworzonych i uznanych przez ustawę. Zdaniem Wnioskodawcy takie rozwiązanie narusza w równym stopniu zasadę państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji), co i prawo do równego traktowania oraz będący jego nieodłącznym korelatem zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji). Objęcie zakresem regulacji ustawowej tylko rodzinnych ogrodów działkowych, *ex definitione* zakładanych i prowadzonych przez PZD, działa jako element przymusu prawnego wobec jednostek zainteresowanych uzyskaniem i zachowaniem prawa do działki w ogrodzie działkowym, albowiem tworzenie alternatywnych organizacji działkowców nie umożliwia założenia ogrodu działkowego o statusie równym rodzinnemu ogrodowi działkowemu w ramach PZD. Konstrukcja ustawy, której kamieniem węgielnym jest art. 6 u.r.o.d., w sposób konstytucyjnie nieuzasadniony ogranicza zatem autonomię decyzyjną jednostek (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP) oraz sprzeciwia się ich wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji RP).

6. Wnioskodawca pragnie również wskazać, iż art. 6 u.r.o.d. definiuje ogród działkowy przez użycie określenia: „będący we władaniu”. W kontekście zbliżonych wątpliwości, które powstają na tle art. 17 i 24 u.r.o.d. (zob. niżej), można rozważyć hipotezę, że był to zabieg zamierzony, który ma na celu pozbawienie znaczenia tytułu prawnego do gruntów, na których Polski Związek Działkowców urządza rodzinne ogrody działkowe. Jeżeli jednak jest to wniosek prawidłowy, to wówczas objęcie gruntu w faktyczne władanie (bez jakiegokolwiek tytułu prawnego, nawet zupełnie samowolnie) okazuje się wystarczające do utworzenia rodzinnego ogrodu działkowego i uzyskania przez PZD wszelkich przywilejów i gwarancji przewidzianych ustawą, co powodowałoby kolizję regulacji art. 6 u.r.o.d. z art. 10 u.r.o.d., który zdaje się — choć również w sposób niekonstytucyjny, jak to zostało wykazane we wniosku z dnia 22 lutego br. — mimo wszystko zakładać konieczność dążenia do uzyskania przez Związek tytułu prawnego (przynajmniej prawa użytkowania gruntu) do nieruchomości. Problem wykładni art. 6 u.r.o.d. polega jednak na tym, że pojęcie „władania” nie należy do słownika cywilistyki. Nie jest zatem pewne, jaki rezultat chciał osiągnąć ustawodawca. W ten sposób naruszono implikowaną przez zasadę państwa prawnego dyrektywę jasności stanowionego prawa. Naruszenia art. 2 Konstytucji można także dopatrywać się w ignorowaniu przez ustawodawcę praw podmiotowych właścicieli gruntów, tj. jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa, które obowiązujący w RP porządek prawny głównie powinien gwarantować i chronić. Przez to, zdaniem Wnioskodawcy, art. 6 u.r.o.d. bezpośrednio narusza istotę prawa własności gruntów, przysługującego

jednostkom samorządu terytorialnego oraz Skarbowi Państwa, gdyż pozwala przejść do porządku nad tytułem prawnym PZD do gruntów, na których urządzony jest rodzinny ogród działkowy, co jest niezgodne z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP.

7. Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.r.o.d., podział gruntu na tereny ogólne i działki oraz zagospodarowanie rodzinnego ogrodu działkowego należy do Polskiego Związku Działkowców. Wnioskodawca uważa, że ten przepis w stopniu nie mniejszym, niż dotychczas kwestionowana część aktu normatywnego, utrwała monopol PZD oraz uniemożliwia obywatelom realizację ich interesów wynikających z użytkowania działek w rodzinnych ogrodach działkowych poza Związkiem. W konsekwencji zakwestionowanej regulacji nikt poza Polskim Związkiem Działkowców nie może założyć rodzinnego ogrodu działkowego; nie jest możliwe dokonanie podziału gruntu na tereny ogólne i działki oraz zagospodarowanie ogrodu przez inną organizację działkowców. W ślad za uzasadnieniem wyroku TK z dnia 9 grudnia 2008 r., K 61/07 (OTK-ZU 2008/10/A, poz. 174) Wnioskodawca podnosi, że ustawowy monopol, któremu sprzyja konstrukcja ustawy – w tym zwłaszcza art. 13 ust. 1 u.r.o.d. – sprzecznie z art. 2 i art. 58 ust. 1 zmusza każdy podmiot dążący do uzyskania prawa użytkowania działki do członkostwa w PZD. Przepis w tym kształcie petryfikuje organizację istotnej części życia społecznego według wzorców minionego, autorytarnego ustroju społeczno-politycznego oraz wyklucza możliwość uczynienia z przepisów ustawy — po wyeliminowaniu zeń norm niekonstytucyjnych — podstawy prawnej funkcjonowania w Polsce wszelkiego rodzaju ogrodów działkowych. Co oczywiste, tego rodzaju przepis ma również charakter dyskryminujący, ponieważ bez wyraźnej przyczyny uniemożliwia urządzenie rodzinnych ogrodów działkowych przez inne organizacje społeczne. Na marginesie warto zaznaczyć, że istnieje wyraźna zbieżność pomiędzy normą art. 13 ust. 1 u.r.o.d. a kwestionowanymi w pierwotnym wniosku przepisami art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 1 u.r.o.d., bowiem przydział działek indywidualnym osobom, a także ustanawianie na rzecz tych osób praw użytkowania stanowią dalszy etap gospodarowania przez Związek rodzinnym ogrodem działkowym.
8. W myśl art. 13 ust. 4 u.r.o.d., działka w rodzinnym ogrodzie działkowym przeznaczona jest do zaspokajania potrzeb użytkownika i jego rodziny w zakresie wypoczynku i rekreacji oraz prowadzenia upraw ogrodnich, z wyłączeniem potrzeb mieszkaniowych i wykonywania działalności gospodarczej. Przepis w tym brzmieniu jest niejasny i z tego względu budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Co prawda ustawodawca zwykły może ograniczyć zakres uprawnień przysługujących beneficjentowi ograniczonego prawa rzeczowego w stosunku do uprawnień

właścicielskich, jednak powinien to czynić w sposób jasny i jednoznaczny. Konstrukcja kwestionowanego przepisu wskazuje na przeciwstawienie sobie pojęć: „wypoczynek i rekreacja”–„zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych” oraz „prowadzenie upraw ogrodniczych”–„wykonywanie działalności gospodarczej”. Jego treść nie pozwala jednak ustalić precyzyjnie granicy pomiędzy wypoczynkiem i rekreacją a zamieszkiwaniem (zdaniem Wnioskodawcy, wypoczynek i rekreacja mogą polegać także na zamieszkiwaniu na nieruchomości, gdzie się wypoczywa); podobnie można zauważyć, że o ile dla potrzeb ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych przyjmie się definicję „działalności gospodarczej” wynikającą z art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.), to przecież znamiona działalności gospodarczej może spełniać także prowadzenie upraw ogrodniczych. A zatem przepis nie pozwala adresatom norm prawnych ustalić zakresu ich praw i obowiązków, otwierając drogę do nadużyć zarówno po stronie PZD, jak i użytkowników działek, a przez to jest on niezgodny z zasadą przyzwoitej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP.

9. Artykuł 17 u.r.o.d. dotyczy podstawowych zasad likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych. W ust. 2, którego dotyczy niniejszy wniosek, przewiduje się wymaganie zgody Polskiego Związku Działkowców na likwidację. Podstawowa wątpliwość odnośnie do konstytucyjności regulacji art. 17 ust. 2 u.r.o.d. wynika ze wspomnianej już wcześniej „fasadowości” uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, na które ustawa głównie nakłada ciężary związane z urządzeniem i funkcjonowaniem rodzinnych ogrodów działkowych. Już treść art. 6 u.r.o.d. sygnalizuje, że pozycja PZD wobec właściciela nieruchomości nie wiąże się wcale z tytułem prawnym, na mocy którego Związek włada nieruchomością; przeciwnie, jest ona niewzruszalna nawet w braku takiego tytułu. Ustawodawca bowiem posłużył się w art. 17 i nast. u.r.o.d. sformułowaniem potocznym: „likwidacja ogrodu”, całkowicie abstrahując od kategorii prawnych. Skłania to Wnioskodawcę do postawienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji, z którego wynika ważny konstytucyjnie postulat określoności prawa. Jak wskazał Trybunał m.in. w wyroku z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09 (OTK-ZU 2009/9A, poz. 138), norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa, na którą składają się następujące kryteria: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Jasność przepisu gwarantować ma jego



komunikatywność względem adresatów. Natomiast poprawność oznacza zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są „Zasady techniki prawodawczej”; mają one wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłowienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność. W ocenie Wnioskodawcy, art. 17 ust. 2 u.r.o.d. negatywnie przechodzi test określoności. Kwestionowana regulacja nie jest jasna, gdyż istnieją przynajmniej dwie możliwości dokonania jej wykładni. Pierwsza z nich opiera się na założeniu konsekwencji terminologicznej racjonalnego ustawodawcy. Skoro likwidacja zazwyczaj bywa rozumiana w języku prawnym jako działanie (zespół działań) niekoniecznie tylko o charakterze prawnym, które mają na celu ustanie bytu rodzinnego ogrodu działkowego, to zawarta w przepisie norma prawna może oznaczać wymóg, aby likwidację rodzinnego ogrodu działkowego przeprowadzał Polski Związek Działkowców. Ta wykładnia prowadziłaby jednak do postawienia pod znakiem zapytania sensu wyrażania przez PZD „zgody” na swoje własne działanie jako likwidatora rodzinnego ogrodu działkowego. Dlatego też przy przyjęciu bardziej prawdopodobnej, drugiej opcji wykładni należałoby założyć, że w art. 17 ust. 2 u.r.o.d. chodzi nie tyle o zgodę na likwidację — gdyż o tej decyduje przecież i przeprowadza ją Związek — ile raczej na przeznaczenie przez właściciela nieruchomości zajmowanych przez dany rodzinny ogród działkowy na inny cel. Innymi słowy, ustawodawca dokonał tutaj pewnego „skrótów myślowego”, opisując tym samym terminem: „likwidacja” innego rodzaju sytuację faktyczną. Nie wskazano, w jakiej formie zgoda ma zostać złożona oraz jakie zachowanie PZD może zostać uznane za jej wyrażenie. Konstrukcja przepisu, która dopuszcza tak daleko idące rozbieżności wyników jego interpretacji, podaje w wątpliwość zarówno jego jasność, jak i poprawność legislacyjną. Artykuł 17 ust. 2 u.r.o.d. jest zatem niezgodny z zasadą określoności prawa, będącą elementem zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Na marginesie należy zauważyć, że kwestionowany przepis nie rozróżnia sytuacji, gdy PZD legitymuje się tytułem prawnym do nieruchomości, od tych, gdy tego tytułu nie ma. Można twierdzić, że w związku z ust. 1 zgoda Związku powinna być wymagana w każdym przypadku, nawet jeśli nie dochodzi do likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego związanej z wywłaszczeniem.

10. Wnioskodawca stawia także zarzut niezgodności art. 17 ust. 2 u.r.o.d. z dalszymi wzorcami konstytucyjnymi. Wiele istotnych uwag w kwestii prawidłowego rozumienia oraz konsekwencji stosowania tego przepisu zawiera uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r., K 61/07 (OTK-ZU 2008/10A, poz. 174). Warto przypomnieć, że zarzuty niekonstytucyjności w tej sprawie ograniczały się do sytuacji, gdy pozbawienia PZD prawa rzeczowego do

gruntów rodzinnego ogrodu działkowego (wywłaszczenia) dokonuje się w związku z przeznaczeniem ich na cele publiczne. Uznając regulację art. 17 ust. 3 w zw. z ust. 2 u.r.o.d. za niezgodną z art. 21 ust. 2 Konstytucji, Trybunał wskazał, że kwestionowana wówczas regulacja ustanawia — w odniesieniu do pozyskania nieruchomości pod realizację celu publicznego — dodatkowy warunek w postaci zgody podmiotu wywłaszczanego (pozbawianego prawa użytkowania). Tym samym realizacja któregośkolwiek z ustawowo zdefiniowanych celów publicznych (vide art. 6 u.g.n.), mających znaczenie dla ogółu społeczeństwa (np. linia kolejowa, autostrada, instalacje wojskowe) albo przynajmniej dla lokalnej społeczności (np. oczyszczalnia ścieków, ratusz czy sąd), uzależniona jest od woli podmiotu administrującego ogrodem, który może, realizując własne interesy, nie wyrazić zgody, czym uniemożliwi albo znacząco utrudni realizację celu publicznego. Zdaniem Trybunału, sama istota wywłaszczenia sprowadza się do pozyskania przez państwo, w ramach sformalizowanej procedury i za słusznym odszkodowaniem, nieruchomości niezbędnej do realizacji celu publicznego, w sytuacji gdy jej właściciel (dysponent) — podmiot niepubliczny — nie godzi się na jej sprzedaż. W tych okolicznościach warunkowanie likwidacji ogrodu, w trybie wywłaszczenia, zgodą PZD jest niezgodne ze wskazanym wzorcem kontroli.

11. Przytoczone rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego wymaga obecnie, zdaniem Wnioskodawcy, rozwinięcia i uściślenia, przy czym nie zachodzi przeszkoda *ne bis in idem*. Poprzednie rozstrzygnięcie Trybunału miało charakter tzw. wyroku zakresowego i dotyczyło bezpośrednio art. 17 ust. 3 u.r.o.d., podczas gdy zdaniem Wnioskodawcy dla pełnego zrealizowania stanu konstytucyjności konieczne jest poddanie kontroli samego ust. 2 tego artykułu. Ponadto Wnioskodawca poddaje pod rozagę Trybunału inne wzorce kontroli konstytucyjnej. Po pierwsze, zachodzącej zdaniem Wnioskodawcy niezgodności art. 17 ust. 2 u.r.o.d. z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP należy upatrywać w szczególności wówczas, gdy następuje likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego urządzonego na gruntach, którymi Polski Związek Działkowców włada bez tytułu prawnego. Tego rodzaju sytuacji nie można na gruncie ustawy wykluczyć, zaś jak była już o tym mowa, również wtedy zgoda Związku jest wymagana (w związku z art. 17 ust. 1 u.r.o.d.). Regulacja art. 17 ust. 2 u.r.o.d. nakłada nieproporcjonalne i sprzeczne z istotą prawa własności ograniczenia na właścicieli gruntów, pozbawiając ich uprawnienia do korzystania z gruntów i dysponowania nimi wtedy, gdy druga strona – PZD – ewidentnie narusza sferę ich wyłącznego prawa. Trudno chyba o bardziej jaskrawy przykład lekceważenia przez ustawodawcę konstytucyjnego wymogu ochrony własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji). Po drugie, zdaniem Wnioskodawcy ograniczenie możliwości likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego przez wymóg zgody uprawnionego,

który pozwala PZD trwale przeszkodzić w wykorzystaniu terenów r.o.d. zgodnie z wolą właściciela, jest ograniczeniem sprzecznym z istotą prawa własności. Własność — nawet przysługująca tak szczególnym osobom prawnym, jak Skarb Państwa i jednostki samorządu — nie może stanowić *nudum ius*, a więc implikuje uprawnienie do dysponowania rzeczą i korzystania z niej. Zachodzi zatem niezgodność art. 17 ust. 2 u.r.o.d. z art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz, w zakresie dotyczącym nieruchomości komunalnych, z art. 165 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis wymaga całkowitej eliminacji z porządku prawnego.

12. Podobne uwagi dotyczą art. 18 u.r.o.d., którego wniosek w sprawie oznaczonej sygn. K 67/07 nie dotyczył, aczkolwiek Trybunał wyraźnie stwierdził (pkt 6.4), że: „...powyższe twierdzenia Trybunału Konstytucyjnego zachowują aktualność również do nakazu zachowania warunków określonych w art. 18 *in fine* ustawy działkowej, to jest do nakazu uzyskania zgody PZD na likwidację ogrodu w okresie wegetacji roślin. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że likwidacja ta — zgodnie z art. 18 *in principio* ustawy działkowej — winna następować w okresie od zakończenia do rozpoczęcia wegetacji roślin, a poza tym okresem może mieć miejsce jedynie w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych wypadkach, co winno być wnikliwie rozważone. Niemniej jednak warunkowanie tej likwidacji zgodą Związku — gdyby kwestia ta była merytorycznie badana — również musiałoby zostać uznane za niekonstytucyjne”.
13. Uzasadniając wniosek odnośnie do kontroli konstytucyjności art. 18 u.r.o.d. Wnioskodawca podnosi, że te same racje, które brał pod uwagę Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 61/07, obecnie przemawiają za orzeczeniem niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wywłaszczenie PZD nie powinno być uzależniane od zgody tej organizacji. Oznacza to bowiem, że brak zgody pojedynczego podmiotu może i powinien niweczyć możliwość osiągnięcia celu ważnego dla całej społeczności. Jest to sprzeczne z istotą instytucji wywłaszczenia, która wprawdzie ma charakter wyjątkowy, jednakże w pewnych okolicznościach jest nie tylko konstytucyjnie dopuszczalna, ale i może okazać się merytorycznie konieczna. Możliwość uzyskania przez PZD rekompensaty za wywłaszczenie jest wystarczającą ochroną jego interesów. Pozostałe argumenty, przemawiające za potrzebą orzeczenia niekonstytucyjności art. 18 *in fine* u.r.o.d., stanowią powtórzenie poprzedniego punktu uzasadnienia niniejszego wniosku. W razie likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego funkcjonującego na terenach, do których PZD nie dysponuje tytułem prawnym, Związek nie zasługuje na ochronę, którą daje mu przepis. Regulacja art. 18 u.r.o.d. w końcowej jego części idzie zbyt daleko, pozbawiając właścicieli gruntów zajętych przez r.o.d. możliwości korzystania i

dysponowania nimi. Pozostawienie właścicielom prawie że „pustego tytułu” do ich nieruchomości sprzeciwia się istocie prawa własności.

14. Przepisy art. 19 i 20 u.r.o.d. nakładają na „podmiot, w interesie którego nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego”, szereg obowiązków, w tym:
  - 1) zapewnienia nieruchomości zamiennej o uregulowanej sytuacji prawnej, nie mniejszej od dotychczasowej, w miejscu odpowiednim do potrzeb i funkcjonowania nowego rodzinnego ogrodu działkowego, na której można założyć r.o.d. zgodnie z przepisami prawa; 2) założenia nowego ogrodu i odtworzenia urządzeń i budynków odpowiadających rodzajem urządzeniom i budynkom zlikwidowanego ogrodu; 3) wypłaty członkom PZD odszkodowania za składniki majątkowe znajdujące się na działkach, a stanowiące ich własność; 4) wypłaty PZD odszkodowania, według kosztów odtworzenia, za składniki majątkowe stanowiące jego własność, a niepodlegające odtworzeniu; 5) wypłaty członkom PZD dodatkowego odszkodowania, w przypadku likwidacji r.o.d. w okresie wegetacji roślin, w wysokości przewidywanych plonów, według cen rynkowych; 6) zrekompensowania PZD wszelkich kosztów i strat poniesionych w związku z likwidacją ogrodu działkowego.
15. Analiza treści art. 19 i 20 u.r.o.d. skłania do postawienia zarzutu ich niekonstytucyjności. Zwrot: „podmiot, w interesie którego nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego” jest niewystarczająco precyzyjny, co pozwala zakwestionować go z punktu widzenia wcześniej opisanej zasady określoności (art. 2 Konstytucji). Trudno jest ustalić, czy podmiotem, o którym mowa, jest jedynie właściciel nieruchomości (jednostka samorządu, Skarb Państwa), czy też, rozumiejąc go szerzej, także ten, kto odniósłby jakąkolwiek korzyść w związku z likwidacją ogrodu działkowego (np. spółdzielnia mieszkaniowa, która zamierza tam budować osiedle mieszkaniowe, nabywcy mieszkań w tej spółdzielni itp.). Zastosowanie językowych dyrektyw wykładni sprzyja szerokiej definicji analizowanego pojęcia. Gdyby było inaczej, ustawodawca konsekwentnie posłużyłby się terminem: „właściciel”, użytym m.in. w art. 12 u.r.o.d. Z drugiej jednak strony oznacza to, że roszczenia z art. 19-20 ustawy mogą być kierowane do bardzo szerokiej grupy osób, którą nawet trudno jest określić; to z kolei jest argument na rzecz bardziej ścisłej wykładni pojęcia: „podmiot, w interesie którego nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego”. W świetle powyższych ustaleń jest jasne, że ustawa nie wskazuje podmiotów zobowiązanych w sposób wystarczająco pewny, co przesądza o niezgodności art. 2 Konstytucji.
16. Wskazane wyżej przepisy ustawy stanowią nadmierną ingerencję ustawodawcy w sferę własności i praw majątkowych zarówno jednostek samorządu terytorialnego (głównie gmin), jak i Skarbu Państwa. Należy przypomnieć, że na

publicznych osobach prawnych ciąży powinność ponoszenia poważnych kosztów i nakładów finansowych, o których mowa zwłaszcza w art. 10 i 12 u.r.o.d. Zwiększają one wartość nieruchomości, którą — w przypadku nabycia własności lub ustanowienia użytkowania wieczystego praktycznie zupełnie swobodnie — dysponuje następnie Polski Związek Działkowców. Jest paradoksem, że właściciel jest następnie zobowiązany do wyrównania wszelkich strat poniesionych przez PZD w związku z likwidacją ogrodu. Wnioskodawca nie neguje oczywiście ogólnej zasady prawa, zgodnie z którą szkodę należy wyrównać, jednakże twierdzi, że stopień ochrony udzielonej przez ustawodawcę interesom Związku wykracza poza to, co konieczne i uzasadnione w demokratycznym państwie prawnym. Nie uwzględnia także bilansu oszczędności, jakie ta organizacja czerpie z jednej strony z możliwości nabywania gruntów już w pełni przysposobionych do korzystania (zob. następny pkt uzasadnienia wniosku), z drugiej zaś strony z braku jakichkolwiek obciążeń finansowych (cywilno- i publicznoprawnych), jakie zazwyczaj wiążą się z korzystaniem z cudzych nieruchomości.

17. Jako podmiot uprawniony do inicjowania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności ustawy, Wnioskodawca wnioskuje także o zbadanie zgodności art. 19 i 20 u.r.o.d. z art. 167 ust. 4 Konstytucji, statuującym zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Nałożone w kwestionowanych przepisach obowiązki, które w praktyce ciążyą przede wszystkim na gminach, nie zostały zrównoważone zapewnieniem odpowiednich źródeł ich finansowania. Trzeba przypomnieć, że samodzielność finansowa stanowi jedną z konstytutywnych cech podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego, która wyraża się w zapewnieniu im dochodów pozwalających na realizowanie zadań publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu swobody w kształtowaniu wydatków. Ustawodawca może różnicować zarówno źródła dochodów gmin, jak też ich poziom. Jednakże w konkretnym przypadku zakres autonomii regulacyjnej na poziomie ustawowym został niewątpliwie przekroczony. Gminy, jako właściciele znacznej części nieruchomości zajmowanych przez rodzinne ogrody działkowe, nie uzyskują żadnych dochodów z tego tytułu (vide art. 10, 11 i 16 u.r.o.d.), ponoszą jednak bardzo wysokie koszty: rekultywacji i melioracji gruntów, doprowadzenia dróg i innych elementów infrastruktury publicznej, zapewnienia porządku i czystości na terenach przyległych do rodzinnego ogrodu działkowego (art. 12 u.r.o.d.). Redukując niemal do zera ciężar finansowy urządzenia rodzinnego ogrodu działkowego po stronie PZD, a przerzucając go na drugą stronę, ustawodawca w sposób oczywisty i rażąco przekroczył granice swobody regulacyjnej i pozbawił gminy możliwości adekwatnego sfinansowania znacznie zwiększonych kosztów gospodarowania zasobem nieruchomości. Dla

wielu gmin zarówno przygotowanie terenu przeznaczzonego pod rodzinny ogród działkowy, jak i w razie potrzeby likwidacja takiego ogrodu mogą okazać się nadmiernie kosztowne, a to może negatywnie wpłynąć na możliwości finansowania całości zadań ustawowych. Przy uwzględnieniu ogólnej zasady wyrównania szkody podmiotowi gospodarującemu ogrodem działkowym, ustawodawca powinien głębiej przemyśleć zakres przysługującego odszkodowania oraz obowiązków ciążących na gminach. Zdaniem Wnioskodawcy uzasadnia to zarzut niezgodności art. 19 i 20 u.r.o.d. z powołanym wyżej wzorcem kontroli.

18. W ostatniej kolejności wniosek rozszerzający obejmuje zbadanie konstytucyjności art. 24 ust. 1 u.r.o.d. Zgodnie z tym przepisem zasadne roszczenia osoby trzeciej do nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy podlegają zaspokojeniu wyłącznie poprzez wypłatę odszkodowania lub zapewnienie nieruchomości zamiennej. Skutki roszczeń osób trzecich obciążają właściciela nieruchomości (ust. 2). Wnioskodawca jest świadom, że kontrola konstytucyjności wspomnianego przepisu ustawy jest już przedmiotem pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku (sygn. sprawy przed TK: P 32/10), niemniej jednak uznaje, że wobec poważnych wątpliwości odnośnie konstytucyjności tego przepisu, jego zakwestionowanie w ramach niniejszego wniosku zwiększa szanse na przeprowadzenie jego szerokiej, merytorycznej kontroli przez Trybunał. Jest to tym bardziej uzasadnione, że w orzecznictwie sądowym zarysowała się rozbieżność rezultatów wykładni art. 24 u.r.o.d. — o ile w ocenie Sądu Najwyższego, przepis nie dotyczy roszczenia windykacyjnego (wyrok z dnia 11 kwietnia 2008 r., II CSK 650/07, niepubl., Lex nr 391825), o tyle zdaniem WSA w Białymstoku, które wyrażono w uzasadnieniu postanowienia z dnia 10 czerwca 2010 r., sygn. II SA/Bk 21/10 w przedmiocie pytania prawnego do TK: „... należy przyjąć, że każdy sposób wejścia we władanie gruntem przez r.o.d. wyłącza roszczenia wydobywcze w stosunku do gruntu zajętego przez r.o.d.” Mianem „roszczenia wydobywczego” zwykle określa się żądanie przez właściciela zwrotu rzeczy. Nie jest jasne, w jakim stopniu Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu chodziło o wszystkie roszczenia — zarówno o charakterze cywilnoprawnym, jak i te regulowane przez prawo administracyjne — niemniej jednak wypowiedź Trybunału, niezależnie od rezultatu kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, będzie miała doniosłe znaczenie z punktu widzenia jednolitości stosowania prawa przez sądy powszechne, administracyjne oraz przez Sąd Najwyższy. Należy także zauważyć, że z uwagi na dopuszczalny zakres pytania prawnego, WSA nie mógł przedstawić Trybunałowi wniosku o kontrolę konstytucyjności całego art. 24 u.r.o.d., choć Wnioskodawca dostrzega, że niekonstytucyjny jest cały przepis, a

nie tylko jego ust. 1. Natomiast w przypadku, gdyby nie doszło do orzeczenia o niezgodności z Konstytucją art. 24 u.r.o.d., stanowisko TK ułatwi w przyszłości sądom prawidłowe odczytanie norm prawnych, zawartych w treści tego przepisu.

19. Zdaniem Wnioskodawcy, „zasadne roszczenia osoby trzeciej do nieruchomości” w praktyce obejmują rozmaite żądania, oparte na różnych podstawach prawnych, zarówno aktualne w chwili urządzania ogrodu, jak i takie, które ujawnią się dopiero w przyszłości. Kwestionowany przepis odnosi się przede wszystkim do przypadków, gdy pierwotny właściciel (zwłaszcza po stwierdzeniu nieważności decyzji wywłaszczeniowej) dochodzi od gminy, do której majątku weszła ta nieruchomość na skutek aktu komunalizacji mienia Skarbu Państwa w oparciu o przepisy ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 19), zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub ustanowienia na niej prawa wieczystego użytkowania. Ze względu na art. 24 u.r.o.d. gmina nie może wówczas wydać nieruchomości „w naturze”. Pozornie nie narusza to w niczym sfery jej praw; jednakże trzeba zaznaczyć, że po pierwsze, roszczeniom osób wywłaszczonych do nieruchomości nie można zadośćuczynić w najbardziej odpowiedni sposób ze względu na zajęcie (nawet tylko *via facti*) gruntu przez rodzinny ogród działkowy, a tym samym gminy mogą jedynie zaspokoić te roszczenia zastępczo poprzez wypłatę odszkodowania lub wydanie nieruchomości zamiennnej. Powoduje to poważne obciążenia po ich stronie; szczególnie znamienny jest tutaj przykład Miasta st. Warszawy, zobowiązanego do zadośćuczynienia roszczeniom z tytułu przejęcia nieruchomości na podstawie tzw. dekretu warszawskiego. Orzecznictwo NSA i SN dąży do udzielenia zdecydowanej ochrony dawnym właścicielom gruntów, przy czym akcentuje się, że dotychczas niezrealizowane roszczenie o ustanowienie prawa do korzystania z gruntu na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu powinno obecnie polegać na ustanowieniu prawa wieczystego użytkowania, nawet z pominięciem pierwszeństwa innych wniosków o ustanowienie takiego prawa, złożonych przed rozpoznaniem wniosku byłego właściciela (zamiast wielu, zob. wyrok SN z dnia 20 lutego 2003 r., I CKN 58/01, Lex 83830; szerzej, por. Z. Strus, *Grunty warszawskie*, Przegląd Sądowy 2007/10, s. 5 i n.). Nie dysponując wystarczającą liczbą nieruchomości zamiennych, Miasto st. Warszawa — nawet gdy „zajęcie” spornego gruntu przez rodzinny ogród działkowy jest tylko stanem faktycznym i nastąpiło bez tytułu prawnego — może jedynie wypłacić odszkodowanie. Jest to dla jednostki samorządu terytorialnego znaczny, dodatkowy koszt, którego zresztą nie sposób zakwalifikować jako związanego z realizacją zadań własnych. Rozmiaru tych roszczeń, w sytuacji ogromnej skali roszczeń reprivatyzacyjnych

oraz stałego wzrostu cen rynkowych nieruchomości, nie da się nawet w przybliżeniu z góry określić.

20. Przedstawione wyżej argumenty skłaniają do wniosku, że regulacja art. 24 u.r.o.d. jest niezgodna z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji. Ochrona PZD przed realizacją „w naturze” roszczeń osób trzecich nie powinna przysługiwać w przypadkach, gdy do nieruchomości „zajętej” przez rodzinny ogród działkowy nie przysługuje Związkowi żaden tytuł prawny. Regulując stosunki własnościowe w demokratycznym państwie prawnym, ustawodawca powinien unikać posługiwania się zwrotami pozbawionymi znaczenia prawnego, oznaczającymi stan czysto faktyczny i to w dodatku umożliwiającymi rozbieżną interpretację. Po pierwsze, w ten sposób naruszona zostaje zasada określoności prawa, czego zresztą dowodzą wspomniane wcześniej wątpliwości sądów odnośnie do kwestii, czy wszelkie roszczenia wydobywcze podlegają normie art. 24 u.r.o.d. Po drugie, konstrukcja kwestionowanego przepisu — co trafnie akcentuje w pytaniu prawnym w sprawie o sygn. P 32/10 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku — nadaje władztwu PZD nad zajęтыми gruntami charakter niemal niewzruszalny. Udzielając tak daleko idącej ochrony interesom Polskiego Związku Działkowców kosztem właścicieli i uprawnionych osób trzecich, ustawodawca okazuje lekceważenie dla prawa własności, przez co narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji). Wreszcie po trzecie, decyzję ustawodawcy można również postrzegać w kategoriach ukrytej formy przeciwdziałania przez ustawodawcę realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2002 r., K 39/00 (OTK-ZU 2002/1A, poz. 4), którym orzeczono o niezgodności przepisów ustawy zmieniającej u.r.o.d. Stan posiadania Polskiego Związku Działkowców nie może doznać uszczuplenia, nawet jeśli decyzja uwłaszczeniowa, wydana na jego korzyść na podstawie przepisów uznanych wcześniej za niekonstytucyjne, została następnie uchylona. Wkroczenie ustawodawcy w sferę praw właścicielskich Skarbu Państwa i gmin jest nieproporcjonalne do celu, który zamierza się osiągnąć; bezprecedensowe uprzywilejowanie ustawowo utworzonej organizacji działkowców następuje kosztem ogółu członków wspólnoty samorządowej i obywateli, a także właścicieli nieruchomości. Żadne z kryteriów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie uzasadnia tego, aby roszczenia osób trzecich musiały zawsze ustąpić potrzebie bezwzględnej ochrony PZD, chociażby dotyczyła ona tylko sytuacji faktycznego władania (bez tytułu prawnego) gruntami zajęтыми przez rodzinny ogród działkowy. Nawiasem mówiąc, można tę regulację uznać nie tylko za sprzeczną z zasadą proporcjonalności, ale i społecznie niesprawiedliwą, co byłoby dodatkowym argumentem na rzecz niezgodności art. 21 u.r.o.d. z art. 2



Konstytucji. Ochrona własności i innych praw majątkowych przysługujących Polskiemu Związkowi Działkowców i osobom trzecim z pewnością nie jest równa; prawa Związku, a nawet tylko faktyczne władanie gruntem, są chronione bezwzględnie, podczas gdy właściciele nieruchomości „zajętych” zostają praktycznie pozbawieni swoich praw, co oczywiście godzi w art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. Naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji staje się widoczne przede wszystkim przez porównanie uprawnień przysługujących ogółowi osób ubiegających się o zwrot nieruchomości oraz tych, którzy domagają się zwrotu nieruchomości zajętych przez r.o.d. Ci ostatni nie mogą realizować roszczeń przewidzianych w art. 136 i nast. u.g.n. Nie ma obiektywnie istotnej przyczyny, dla której dyskryminowanie tej ostatniej grupy społecznej zasługiwałoby na aprobatę. Skala, w jakiej uwzględniono interesy PZD, kosztem właścicieli gruntów, przekonująco uzasadnia zarzut uchybienia przez ustawodawcę istocie prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Osoby trzecie, na gruniach których urządzono rodzinne ogrody działkowe — nawet bez tytułu prawnego na rzecz PZD — zostają faktycznie „wtórnie wywłaszczone” przez przepis art. 24 u.r.o.d. Wreszcie doprowadzenie do sytuacji, kiedy jedyną, rzeczywistą metodą zadośćuczynienia roszczeniom osób trzecich (zwłaszcza reprivatyzacyjnym) staje się zapłata odszkodowania przez gminę, przy niemożliwej nawet do oszacowania skali tego rodzaju roszczeń oraz zupełnym braku troski ustawodawcy o adekwatne zwiększenie źródeł finansowania budżetowego, w przypadku jednostek samorządu terytorialnego może być postrzegane w kategoriach zagrożenia ich samodzielności finansowej (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji).

21. Z powyższych względów wnioski o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, wskazanych w *petitum* niniejszego pisma oraz — w przypadku nieuwzględnienia wniosku w pkt I — w piśmie Pierwszego Prezesa SN z dnia 22 lutego 2010 r., należy uznać za konieczny i uzasadniony.

  
Prof. dr hab. Lech Gardocki

Załączniki: 4 odpisy pisma.