



MINISTER SKARBU PAŃSTWA

PL 00-522 Warszawa, ul. Krucza 36/Wspólna 6; tel. (48 22) 695 87 35; fax: (48 22) 695 88 83

DZP-BP-023-69/10 (DZP/3059/10)

Warszawa, dnia 5 sierpnia 2010 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY S E K C J A	
wpl. dnia	06.08.2010
L.dz.	2832
L.zal.

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

Sygn. akt K 8/10

W związku z toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowaniem w sprawie o zbadanie zgodności z Konstytucją RP art. 10, art.14 ust 1 i 2, art. 15 ust. 2, art. 30 i art. 31 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych /Dz.U. Nr 169, poz. 1419 z zm./, w odpowiedzi na pismo z dnia 23 lipca 2010 r. przedstawiam opinię w sprawie.

I/ W ocenie Ministra Skarbu Państwa podzielić należy argumentację Wnioskodawcy, iż zaskarżona regulacja art. 10 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych ogranicza wykonywanie prawa własności Skarbu Państwa, odbierając mu prawo do swobodnego rozporządzania rzeczą. Możliwość rozporządzania (dysponowania) przedmiotem własności jest jednym z najważniejszych i fundamentalnych elementów prawa własności. Klasyczna, wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego, koncepcja własności zakłada bowiem, że właściciel może swobodnie przenieść swoje prawo na inną osobę (*ius disponendi*), i to nie tylko aktem *inter vivos*, ale i *mortis causa* (ten ostatni aspekt podkreśla zamieszczenie w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji wzmianki o dziedziczeniu). Uprawnienie do rozporządzania oznacza również możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela dopóki jest to zgodne z jego wolą (wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). Tymczasem regulacja art. 10 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych narusza swobodę rozporządzania przez właściciela przedmiotem własności. Zobowiązuje go bowiem w sposób bezwzględny – tylko na tej podstawie, że gmina w trybie określonym odrębnymi przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym przeznaczy dany grunt na ogród działkowy – do ustanowienia prawa rzeczowego

ograniczającego jego własność. Ograniczenie swobody rozporządzania przez właściciela rzeczą polega również na wskazaniu ściśle określonej osoby prawnej (Polskiego Związku Działkowców) na rzecz której ustanowienie tego prawa ma nastąpić. Powyższe powoduje zatem pozbawienie właściciela również prawa swobodnego wyboru kontrahenta arbitralnie uprzywilejowując Polski Związek Działkowców. Dodatkowo, ustawodawca wyłączył również możliwość wprowadzenia jakiegokolwiek świadczenia pieniężnego w zamian za ograniczenie własności. Jest to o tyle istotne, iż Skarb Państwa zobowiązany jest gospodarować nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami tj. Dz.U. 2010, Nr 102, poz. 651 z zm./).

W świetle powyższego art. 10 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych narusza istotę prawa własności poprzez wprowadzenie ograniczeń dotyczących podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, co narusza konstytucyjną gwarancję ochrony własności wyrażoną w art. 64 ust 1 Konstytucji RP.

Podnieść również należy, iż analizowane rozwiązania naruszają art. 2 oraz 32 Konstytucji RP. W ocenie Ministra Skarbu Państwa uprzywilejowanie tylko jednej organizacji działkowców prowadzi bowiem do nieuzasadnionego zróżnicowania wobec prawa. Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należy podkreślić, iż konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą wspólną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowani równo, a więc bez żadnych zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Prawodawca przyznając zatem jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną. Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1998 r. sygn. K 7/98, OTK 1998/6/96).

Zdaniem Ministra Skarbu Państwa zaskarżony przepis narusza zasadę równości poprzez nieuzasadnione zróżnicowanie organizacji, których cechą wspólną jest reprezentowanie i obrona praw i interesów działkowców. Naruszenie zasady równości przybiera postać faworyzowania tylko jednej organizacji działkowców tj. Polskiego Związku Działkowców. Za stan zgodny z Konstytucją RP należałoby bowiem uznać sytuację, gdy wszystkie organizacje działkowców na jednakowych zasadach byłyby uprawnione do nabywania praw rzeczowych od Skarbu Państwa.

Różnicowanie organizacji posiadających istotną cechę wspólną powoduje również naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na związek, jaki zachodzi między zasadą równości wobec prawa a zasadą sprawiedliwości społecznej. Obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości nakazuje w szczególności równe

traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną. Różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Zakazane jest natomiast różnicowanie niesprawiedliwe. Skoro art. 10 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w sposób niesprawiedliwy faworyzuje PZD spośród organizacji działkowców, to takie uregulowania uznać również należy za naruszające zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

II/ Zgodnie z wielokrotnie powtarzonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowiskiem, z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2001 r. sygn. K 33/00, *OTK 2001/7/217*). Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

Artykuł 14 opiniowanej ustawy stanowi, iż Polski Związek Działkowców ustanawia w drodze uchwały na rzecz swojego członka bezpłatne i bezterminowe prawo użytkowania działki i pobierania z niej pożytków (użytkowanie działki). Z kolei w myśl ustępu 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 PZD lub stanowią jego własność. Jak słusznie zauważa zatem Skarżący powyższe uregulowania nie spełniają wymogu przyzwoitej legislacji. W obu przypadkach ustawa mówi bowiem o „prawie użytkowania” to jednak w kontekście całego przepisu dochodzi do pomieszania pojęć, tak iż nie wiadomo konkretnie, czym w swojej 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.

Jako naruszające zasadę równości (art. 32 Konstytucji) uznać również należy zróżnicowanie uprawnień jednostek, w zależności od ich członkostwa w konkretnej organizacji działkowców. Wyrażona w art. 32 Konstytucji RP zasada równości wobec prawa ma bowiem charakter bezwzględny, od której Konstytucja nie przewiduje żadnych odstępstw oraz wyjątków. Należy również zauważyć, iż ustalenie wyłączności w uzyskaniu przez Polski Związek Działkowców prawa użytkowania gruntów przeznaczonych pod rodzinne ogrody działkowe (art. 10 ustawy) oraz uzależnienie przydziału działek od członkostwa w PZD pozbawia obywatela prawa dobrowolnego zrzeszania się w celu użytkowania ogrodów działkowych (art. 58 Konstytucji RP).

III/ Podzielić należy zastrzeżenia Wnioskodawcy co do zgodności art. 30 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z art. 2, art. 31 ust 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust 1 Konstytucji RP. Stworzenie

niejako przymusu członkostwa w PZD użytkowników rodzinnych ogrodów działkowych narusza zasady demokratycznego państwa prawa oraz pozostaje w sprzeczności z prawem do wolności oraz swobodą zrzeszania się. Jak również słusznie podnosi Wnioskodawca, brak możliwości użytkowania działki poza członkostwem w PZD narusza także wymaganie równego traktowania i zasadę niedyskryminacji, innych osób niż członkowie PZD, gdyż uniemożliwia im użytkowanie działek w rodzinnych ogrodach działkowych.

IV/ W ocenie Ministra Skarbu Państwa przepis art. 31 ust 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych nie jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust 1 Konstytucji RP. Polski Związek Działkowców jest samodzielną, samorządną organizacją społeczną powołaną do reprezentowania interesów członków (użytkowników ogrodów działkowych). Zgodnie z ideą samorządności Państwo nie powinno ingerować w stosunki wewnętrzne pomiędzy PZD a jego członkami w trakcie trwania stosunku członkostwa. Za respektującą zasady demokratycznego państwa prawa uznać zatem należy regulację zgodnie z którą przydział działek w rodzinnych ogrodach działkowych, na zasadach określonych w statucie, należy do Polskiego Związku Działkowców. Przepis art. 31 ust 2 ustawy zobowiązuje PZD do ustalenia kryteriów przydziału ogrodów działkowych, co mieści się w granicach samorządności. Rola Państwa powinna ograniczać się wyłącznie do kontroli rzeczywistego respektowania ustalonych przez PZD zasad. W ocenie Ministra Skarbu Państwa, służy temu zarówno ustawowo zagwarantowane wewnątrzorganizacyjne postępowanie odwoławcze, jak i przewidziane w art. 32 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych prawo drogi sądowej m.in. w sprawach nabycia lub utraty użytkowania działki w rodzinnym ogrodzie działkowym.

V/ Jako sprzeczny z konstytucyjną zasadą określoności i pewności prawa wywodzoną z artykułu 2 Konstytucji RP uznać należy przepis art. 31 ust 4 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w zakresie wskazanym przez Wnioskodawcę. Nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji, stanowiących element demokratycznego państwa prawnego obejmuje między innymi "wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny", a "standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 2).

Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista

i pozwalała na wyegzekwowanie (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r. K 24/00 OTK 2001/3/51).

W analizowanym przepisie ustawodawca posłużył się natomiast nieostrym, różnorodnie definiowanym w systemie prawa określeniem „osoba bliska” nie wyznaczając równocześnie jego zakresu znaczeniowego na potrzeby niniejszej ustawy. Tak zredagowany przepis nie pozwala w sposób nie budzący wątpliwości ustalić rzeczywistej intencji prawodawcy.

MINISTER SKARBU PAŃSTWA
z up. SEKRETARZ STANU

Jan Bury