



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 8/10

Warszawa, dnia 8 grudnia 2010 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	0 8. 12. 2010
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2010 r. (sygn. akt K 8/10), rozszerzonego pismem procesowym Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2010 r., jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 6 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.) **jest zgodny** z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 1, art. 32, art. 58 ust. 1 oraz **nie jest niezgodny** z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji,
- 2) art. 10 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest niezgodny** z art. 2 i art. 32 oraz **nie jest niezgodny** z art. 64 Konstytucji,
- 3) art. 13 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 2, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 4) art. 13 ust. 4 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji,
- 5) art. 14 ust. 1 i 2 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 6) art. 15 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- 7) art. 17 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 2 oraz **jest niezgodny** z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 i art. 165 ust. 1 Konstytucji,
- 8) art. 18 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego w okresie wegetacji roślin od zgody Polskiego Związku Działkowców, **jest niezgodny** z art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 3 i art. 165 ust. 1 Konstytucji,

- 9) art. 19 i 20 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 167 ust. 4 Konstytucji,
- 10) art. 24 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji i **jest niezgodny** z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji,
- 11) art. 30 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 12) art. 31 ust. 1, 2 i 3 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 13) 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 użytkowania, a przypadku gdy o przydział ubiega się więcej niż jedna osoba bliska pozostawia Polskiemu Związkowi Działkowców swobodne uznanie co do wyboru osoby, na rzecz której nastąpi przydział działki, **jest zgodny** z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej jako Pierwszy Prezes SN) jest organem generalnie legitymowanym do zainicjowania abstrakcyjnej kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, w tym zwłaszcza kontroli zgodności z Konstytucją przepisów ustawy. Pismo procesowe w niniejszej sprawie spełnia formalne przesłanki wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją określonych w nim przepisów.

2. W piśmie procesowym Pierwszego Prezesa SN z 6 września 2010 r., zawierającym rozszerzenie wniosku Pierwszego Prezesa SN z 22 lutego 2010 r., został sformułowany zarzut niezgodności całej ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.; dalej także jako u.r.o.d.) z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

Wnioskodawca, powołując się na tezy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 2/04), stwierdził, że hipotetyczną konsekwencją uwzględnienia jego wniosku jest konieczność uznania całej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych za „naruszającą ład konstytucyjny demokratycznego państwa prawnego”. Potwierdzenie przez sąd konstytucyjny zarzutów będzie bowiem oznaczało potrzebę zrewidowania całej regulacji prawnej ogrodów działkowych, a – jak dowodzi Pierwszy Prezes SN – „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” (pismo z 6 września 2010 r., s. 2-3).

Większość argumentów, które zostały sformułowane odnośnie do poszczególnych przepisów zaskarżonej ustawy, Pierwszy Prezes SN zbiorczo odniósł także do ustawy jako całości, tym samym (z prawnego punktu widzenia) czyniąc ją odrębnym, a przy tym samodzielnym przedmiotem kontroli konstytucyjności (por. pismo z 6 września 2010 r., s. 3-4). Jednocześnie

wnioskodawca zastrzegł, że żądanie odnośnie do całej ustawy traktuje jako „wniosek alternatywny”, co zdaniem Sejmu należy rozumieć w ten sposób, że gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu Pierwszego Prezesa SN o niezgodności ustawy w całości („uznał, że nie jest możliwe lub celowe orzeczenie o niekonstytucyjności całej ustawy”), wówczas powinien przystąpić do rozstrzygania zagadnień częściowych, wskazanych i umotywowanych w dalszej części pisma z 6 września 2010 r., a także we wniosku z 22 lutego 2010 r.

3. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wypowiadał się na temat możliwości kontroli konstytucyjności całego aktu normatywnego. W wyroku z 8 lipca 2008 r. (sygn. akt K 46/07), który dotyczył ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz. U. Nr 127, poz. 880), stwierdził niezgodność ustawy w całości, uznając, że zaskarżone przepisy miały na tyle fundamentalny charakter, iż potwierdzenie ich wad rozciąga się również na pozostałe przepisy (o charakterze „pochodnym”), które w takim układzie normatywnym stają się „bezprzedmiotowe”. Wspomniane orzeczenie jest warte odnotowania także dlatego, że stanowi przykład odstępstwa przez Trybunał Konstytucyjny od względnie ustabilizowanego poglądu, zgodnie z którym przedmiotem kontroli konstytucyjności, a następnie derogacji, mogą być jedynie konkretne normy prawne, zawarte w jednostkach redakcyjnych tekstu ustawy (chyba że Trybunał ocenia dochowanie przez ustawodawcę norm proceduralnych albo kompetencji prawodawczej). W innych wyrokach sąd konstytucyjny, jakkolwiek nigdy *expressis verbis* nie wykluczył możliwości uchylenia ustawy w całości, miarkował swoje rozstrzygnięcie, analizując, czy zarzuty wobec przedmiotu kontroli są należycie umotywowane i skorelowane z adekwatnym wzorcem konstytucyjnym (art. 32 ust. 2 pkt 3-4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej ustawa o Trybunale Konstytucyjnym).

W wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „z wniosków sformułowanych w oparciu o uchwały rad gmin wynika, że kwestionują one ustawę jako całość. Gminy bowiem zarzut niezgodności z konstytucją kierują przeciwko wprowadzonemu ustawą mechanizmowi przekształcania użytkowania wieczystego we własność, którego skutkiem jest odjęcie im własności bez ich zgody, a nadto bez odpowiedniej rekompensaty finansowej. (...) Zdaniem Trybunału, w istocie trudno jest wyłuskać z tekstu ustawy poszczególne

przepisy i poddać je ocenie w oderwaniu od pozostałych. Ustawa jest bowiem aktem incydentalnym, kompleksowo regulującym określoną procedurę, której zastosowanie dotyczy zamkniętego kręgu podmiotów i określonego z góry przedziału czasu. W ustawie są oczywiście normy decydujące o charakterze prawnym samego przekształcenia i takie, które mają znaczenie techniczne, służą jedynie wykonaniu jej podstawowych postanowień. (...) Dlatego Trybunał – stosownie do zakresu wniosków – przyjął, że przedmiotem zaskarżenia są wszystkie przepisy ustawy. Założenie to nie przesądza oczywiście wniosku końcowego. Poddanie analizie całego aktu normatywnego z punktu widzenia jego konstytucyjności, nie oznacza przyjęcia alternatywy: całość zgodna albo całość niezgodna z Konstytucją. Zmusza natomiast do zbadania z punktu widzenia zgodności z Konstytucją wszystkich przepisów aktu i prześledzenia poszczególnych przepisów w ich wzajemnym powiązaniu. Dodajmy, że tylko badanie całości pozwala na ocenę skutków społecznych ustawy”.

W wyroku z 15 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 2/04), na który w piśmie z 6 września 2010 r. powołuje się również Pierwszy Prezes SN, Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Grupa posłów na Sejm RP zakwestionowała zgodność z Konstytucją całej ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (...). Alternatywnie wnioskodawcy wnieśli o stwierdzenie niekonstytucyjności wskazanych przez siebie przepisów tej ustawy. Trybunał Konstytucyjny przyjął za właściwe rozpatrzenie, w pierwszej kolejności, zarzutów kierowanych pod adresem konkretnych przepisów ustawy o zaliczaniu. Postępowanie takie w wyższym bowiem stopniu odpowiada wymogom ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie powinności wnioskodawcy dotyczącej wskazania przepisów, do których kierowany jest zarzut niekonstytucyjności oraz wyraźnego określenia wzorców kontroli konstytucyjnej. Uznanie całej ustawy za niekonstytucyjną może, w tym kontekście, nastąpić tylko w konsekwencji zakwestionowania konstytucyjności podstawowych założeń ustawy, wobec których pozostałe przepisy stanowią w istocie rzeczy konkretyzację zakwestionowanych założeń, a nadto pozostają w nierozzerwalnym związku treściowym z przepisami zawierającymi normy uznane za podstawowe dla danego uregulowania. (...) Trybunał Konstytucyjny, kierując się domniemaniem

konstytucyjności, stoi na stanowisku, iż uznanie za niekonstytucyjne przepisów ustawy z 12 grudnia 2003 r. (...) w zakresie wskazanym w sentencji wyroku, nie przesądza o niekonstytucyjności całej ustawy i ma charakter odcinkowy. Uznanie za niezgodne z Konstytucją przepisy mogą być wyłączone z jej tekstu i zastąpione nowymi uregulowaniami, bez konieczności uchylania pozostałych postanowień” (por. także wyrok TK z 27 listopada 2006 r., sygn. akt K 47/04).

4. Mając na uwadze wcześniejsze wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, należy rozróżnić dwie sytuacje, w których w postępowaniu w sprawie hierarchicznej zgodności przepisów może pojawić się zagadnienie „uchylenia ustawy w całości”. Obie – co wymaga zaakcentowania zwłaszcza w realiach niniejszej sprawy – nie dotyczą problematyki proceduralnej (np. wad procesu ustawodawczego) czy kompetencyjnej (np. przekroczenie norm upoważniających do stanowienia prawa), ale zostały sformułowane na podstawie analizy materialnoprawnej i mają charakter zarzutów co do treści prawa.

Po pierwsze, żądanie uchylenia ustawy w całości może być objęte wnioskiem uprawnionego podmiotu, jako odrębny punkt zaskarżenia poddany rozprawie Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa (w całości) byłaby w takich warunkach samodzielnym przedmiotem kontroli konstytucyjności, należałoby traktować ją tak samo jak zaskarżenie konkretnego przepisu ustawy ze wszelkimi wymogami płynącymi z zasady skargowości (określenie przedmiotu i podstawy kontroli konstytucyjności oraz sformułowanie zarzutów co do *meritum*).

Po drugie zaś, problematyka uchylenia całej ustawy może wystąpić w trakcie kontroli jej konstytucyjności, kiedy Trybunał Konstytucyjny dojdzie do przekonania, że zasadnicze (zrębowe, wiodące, fundamentalne) regulacje ustawy obarczone są wadami konstytucyjnymi, co podważa założenia aksjologiczne czy konstrukcyjne aktu normatywnego *per se*. Takie podejście nie oznacza, że Trybunał uczynił przedmiotem kontroli całą ustawę, ale że – w jego ocenie – skala i ranga uchybień w regulacjach podstawowych, które zostały poddane analizie, wywiera swego rodzaju systemowy refleks na pozostałą część ustawy, skutkując jej faktyczną bezprzedmiotowością.

Pierwszy Prezes SN, zaskarżając całą ustawę o rodzinnych ogrodach działkowych, miał na myśli pierwszą z opisanych wcześniej sytuacji. Jak już wspomniano, większość podstaw kontroli i argumentów o niezgodności

poszczególnych przepisów wnioskodawca zbiorczo odniósł także do ustawy jako całości, tym samym czyniąc ją samodzielnym przedmiotem kontroli konstytucyjności. Żądanie to budzi jednak wątpliwości prawne. Przede wszystkim nie sposób uznać, że Pierwszy Prezes SN zakwestionował po kolei wszystkie przepisy ustawy (ustawa jako suma zawartych w niej jednostek redakcyjnych). Przeczy temu sposób ujęcia *petitum* i uzasadnienia pisma wnioskodawcy z 6 września 2010 r., jak też brak odniesienia do wielu postanowień ustawowych, zarówno jeżeli chodzi o stosowną argumentację, jak też określenie adekwatnych wzorców kontroli. Zdaniem Sejmu, nie jest więc tak, że wnioskodawca oczekuje, iż Trybunał Konstytucyjny dokona kontroli konstytucyjności wszystkich przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, z przepisem o jej wejściu w życie włącznie.

Uwzględniając rygory postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, należy stwierdzić, że cała ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych (jako odrębny przedmiot kontroli) nie może być ani zgodna, ani niezgodna ze wskazanymi przez wnioskodawcę: art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji, tak samo jak wybrane (konkretne) przepisy tejże ustawy nie mogą być zgodne czy niezgodne z całą Konstytucją. Obowiązkiem wnioskodawcy jest wskazanie norm prawnych, które budzą jego wątpliwości (w tym celu powinien on wymienić przepisy ustawy, w których normy te zostały zawarte), „dobranie” relewantnych wzorców (podstaw) konstytucyjnych oraz sformułowanie argumentacji mającej ważyć znaczenie z punktu widzenia hierarchicznej kontroli prawa. Wobec całej ustawy, która jest – przyjmując pewne uproszczenie – zbiorem norm prawnych, warunków tych *ex natura* nie można spełnić. Powyższe żądanie jest również obarczone błędem logicznym *pars pro toto*. Nie ma bowiem żadnych podstaw, aby uzasadnienie „częstkowych niezgodności” ustawy (wad poszczególnych przepisów) ekstrapolować na całość aktu normatywnego.

W tym kontekście warto przypomnieć, że przypadki, kiedy Trybunał Konstytucyjny rozważał derogację całej ustawy, były związane z niezgodnością przepisów o fundamentalnym znaczeniu, których obowiązywanie warunkowało *ratio* ustawy jako pewnego jednolitego i spójnego mechanizmu prawnego. Zdaniem Trybunału, uchylenie przepisów podstawowych wpływało także na moc obowiązującą przepisów drugoplanowych, mających charakter tylko dopełniający lub uszczegółwiający. Rozumowanie to w żadnym elemencie nie zakładało jednak, że wspomniane przepisy drugoplanowe niejako automatycznie obarczone są tymi

samymi wadami, co wykazane w trakcie postępowania przed sądem konstytucyjnym niezgodności z Konstytucją przepisów podstawowych. Trybunał stwierdzał, że istnieje swego rodzaju *iunctim*, czyli konieczny związek prawny między obowiązywaniem węzłowych przepisów ustawy, zawierających założenia co do *meritum* i aksjologiczne fundamenty regulacji, a bytem prawnym ustawy jako całości. Wnioskowanie to opierało się więc na zupełnie innych przesłankach niż żądanie Pierwszego Prezesa SN, które zostało zawarte w pkt I *petitum* jego pisma z 6 września 2010 r.

Na marginesie Sejm sygnalizuje, że praktyka uchylania całej ustawy jedynie z tego powodu, że w kategoriach pragmatycznych Trybunał Konstytucyjny ocenia jej dalsze obowiązywanie jako bezprzedmiotowe, jest istotną ingerencją w kompetencje własne władzy ustawodawczej, której przynależy wyłączne prawo prowadzenia polityki państwa za pomocą stanowienia prawa. To bowiem władza ustawodawcza – w granicach wyznaczonych przez ustawę zasadniczą – przesądza o środkach i celach prawodawczych, jest również obowiązana do należytego wykonania wyroków Trybunału Konstytucyjnego (implementowania do systemu prawa rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego). „Derogacja trybunalska” zazwyczaj wiąże się z mniej lub bardziej zaawansowanymi dysfunkcjami ustawy, co jednak oznacza tylko tyle, że ustawodawca musi odpowiednio „głęboko” znowelizować wadliwe prawo albo, w ostateczności, deregulować całą dziedzinę stosunków społecznych. Wszystko to jednak, jak już wspomniano, objęte jest gestią ustawodawcy, nie powinno zaś wynikać z „bezprzedmiotowości” ustawy, jako obciążonej kwalifikowanymi lukami prawnymi po wyroku Trybunału. W kontroli prewencyjnej, aby Trybunał Konstytucyjny mógł stwierdzić „nierozzerwalny związek” niezgodnych przepisów z całą ustawą, ustrojodawca konstytucyjny uznał za niezbędne ustanowienie specjalnego przepisu kompetencyjnego dla Trybunału (por. art. 122 ust. 4 Konstytucji), wychodząc ze słusznego założenia, że czym innym jest „punktowe” derogowanie przepisu z uwagi na konkretne zarzuty konstytucyjne, a czym innym przyznanie odrębnego prawa do uchylenia całej ustawy jako swego rodzaju rozstrzygnięcia – konsekwencji. Jak się wydaje, podobne *ratio legis* stało również za uchwaleniem art. 69 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z którego wywodzona jest „zasada rozdzielności kontroli”. Przepis ten pozwala ograniczać badanie zgodności tylko do niektórych przepisów (norm) ustawy, bez konsekwencji dla samej ustawy jako aktu normatywnego. W piśmiennictwie wskazuje się, że:

„W obecnym stanie prawnym zasadę rozdzielności w ograniczonej postaci (jeżeli Trybunał nie orzeknie, że uznane za niekonstytucyjne przepisy są nierozzerwalnie związane z całą ustawą) wyraża [jak się wydaj: tylko – uwaga własna] art. 122 ust. 4 Konstytucji” (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 207).

5. Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, należy wnieść o **umorzenie postępowania** w zakresie badania całej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Analiza zgodności poszczególnych przepisów wspomnianej ustawy zostanie przedstawiona w dalszej części stanowiska Sejmu.

II. Analiza merytoryczna

1. Stan prawny i zarzuty wnioskodawcy

1.1. Artykuł 6 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Zgodnie z art. 6 u.r.o.d., rodzinnym ogrodem działkowym w rozumieniu tej ustawy jest wydzielony obszar gruntu będący we władaniu Polskiego Związku Działkowców (dalej także jako PZD albo Związek), podzielony na tereny ogólne i działki oraz wyposażony w infrastrukturę niezbędną do jego prawidłowego funkcjonowania.

W opinii Pierwszego Prezesa SN, art. 6 u.r.o.d. jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą „państwa demokratycznego i sprawiedliwego społeczeństwa”. Przemawiać ma za tym okoliczność, iż rodzinny ogród działkowy może być zarządzany tylko przez PZD, co nadaje tej organizacji wyjątkowy status prawny oraz z góry eliminuje zorganizowanie ogrodu działkowego przez jakąkolwiek inną organizację. Ogrody „nierodzinne”, wyłączone przez art. 6 u.r.o.d. spod zakresu regulacji ustawy, są, zdaniem wnioskodawcy, niejako stawiane poza prawem i nie mogą korzystać z licznych przywilejów zagwarantowanych w ustawie na rzecz rodzinnych ogrodów działkowych zarządzanych przez PZD (m.in. obowiązkowe nieodpłatne przekazywanie gruntów – art. 10 u.r.o.d.; nieodpłatne wpisywanie praw do ksiąg wieczystych – art. 11 u.r.o.d.; tzw. uzbrojenia terenu w elementy struktury

publicznej – art. 12 u.r.o.d.; zwolnienia związku i jego członków od podatków i opłat – art. 16 u.r.o.d.). Jak stwierdza Pierwszy Prezes SN, ustawodawca nie zapewnia użytkownikom działek zrzeszonym w innych organizacjach niż PZD porównywalnego poziomu ochrony, co jest rozwiązaniem nie tylko społecznie niesprawiedliwym (i przez to sprzecznym z art. 2 Konstytucji), ale także dyskryminującym, z uwagi na to, że systemowa regulacja ogrodów działkowych w Polsce obejmuje jedynie ogrody działkowe prowadzone przez PZD. W opinii wnioskodawcy, stan taki oznacza, że władze publiczne nie traktują jednostek w sposób równy (art. 32 ust. 1 Konstytucji), a tym samym obiektywnie i bez uzasadnionej przyczyny dyskryminują w życiu społecznym i gospodarczym działkowców spoza PZD i ich organizacje. Zdaniem wnioskodawcy, takie rozwiązanie narusza zarówno zasadę państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji), jak i prawo do równego traktowania oraz będący jego nieodłącznym korelatem zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji). Ponadto wnioskodawca podnosi, iż objęcie zakresem regulacji ustawowej tylko rodzinnych ogrodów działkowych, które mogą być zakładane i prowadzone wyłącznie przez PZD, działa jak element przymusu prawnego wobec jednostek zainteresowanych uzyskaniem i zachowaniem prawa do działki w ogrodzie działkowym, ponieważ tworzenie alternatywnych organizacji działkowców nie umożliwia założenia ogrodu działkowego o statusie równym rodzinnemu ogrodowi działkowemu działającemu w ramach PZD. Zdaniem Pierwszego Prezesa SN, taka konstrukcja ustawy w sposób konstytucyjnie nieuzasadniony ogranicza autonomię decyzyjną jednostek (art. 31 ust. 1 Konstytucji) oraz sprzeciwia się ich wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji).

Kolejne zarzuty wnioskodawcy wobec art. 6 u.r.o.d. związane są z użyciem w definicji ogrodu działkowego określenia „będący we władaniu”. W opinii Pierwszego Prezesa SN, pojęcie „władania” nie należy do „słownika cywilistyki” i dlatego też nie jest pewne, jaki rezultat chciał osiągnąć ustawodawca posługując się tym określeniem. Zdaniem wnioskodawcy, można w szczególności rozważyć hipotezę, iż zamiarem ustawodawcy było pozbawienie znaczenia tytułu prawnego do gruntów, na których PZD urządza rodzinne ogrody działkowe. Wnioskodawca twierdzi, iż użycie tego pojęcia narusza dyrektywę jasności stanowionego prawa, implikowaną przez zasadę państwa prawnego. Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, naruszenia art. 2 Konstytucji można się także dopatrywać w ignorowaniu przez ustawodawcę praw podmiotowych właścicieli gruntów, tj. jednostek samorządu

terytorialnego oraz Skarbu Państwa. Przez to art. 6 u.r.o.d. „narusza bezpośrednio 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”. W ocenie Pierwszego Prezesa SN, stoi to w sprzeczności z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

1.2. Artykuł 10 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.r.o.d., w brzmieniu wynikającym z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07), grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe, przekazuje się nieodpłatnie w użytkowanie PZD. Stosownie do art. 10 ust. 2 u.r.o.d., grunty, o których mowa w ust. 1, mogą być oddawane nieodpłatnie PZD w użytkowanie wieczyste. Wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego doprowadził do utraty mocy obowiązującej art. 10 u.r.o.d. w części odnoszącej się do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego (niezgodność z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji).

W uzasadnieniu wniosku Pierwszy Prezes SN podniósł, iż 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 (t.j. Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390 ze zm., dalej także jako u.p.o.d.) został już uznany za niekonstytucyjny wyrokiem TK z dnia 20 listopada 1996 r. (sygn. akt K 27/95) i nie utracił mocy obowiązującej tylko dlatego, że to orzeczenie Trybunału, zgodnie z ówczesnym stanem prawnym, zostało oddalone uchwałą Sejmu. W myśl sentencji tego wyroku, art. 8 ust. 1 u.p.o.d. w zakresie, w jakim wynikający z niego obowiązek nieodpłatnego przekazania gruntów w użytkowanie dotyczy jedynie PZD, 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 ogródków działkowych, przez co narusza zasady demokratycznego państwa prawnego. Zdaniem wnioskodawcy, zastąpienie dawnej

ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych obowiązującą ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych nie usuwa zasadniczych wad dawnej regulacji, zakwestionowanej przez Trybunał Konstytucyjny. W opinii Pierwszego Prezesa SN, aktualna regulacja art. 10 u.r.o.d. jest niezgodna z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami: demokratycznego państwa prawa oraz sprawiedliwości społecznej, bowiem utrwała szczególną, uprzywilejowaną pozycję PZD jako przymusowej, tworzonej „odgórnie” korporacji. Choć teoretycznie może powstać i funkcjonować stowarzyszenie o profilu i celach zbliżonych do PZD, nie ma ono jednak zagwarantowanego nieodpłatnego przekazania w użytkowanie bądź w użytkowanie wieczyste gruntów przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego pod ogrody działkowe. Inne organizacje działkowców mogłyby nabyć prawo własności tych gruntów zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm., dalej także jako u.g.n.), jednak odpłatnie (co najwyżej z bonifikatą, która jest fakultatywna). Nabycie własności przez inną organizację działkowców byłoby 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. Przewidziane w przepisach u.g.n. uprawnienia innych organizacji działkowców do nabywania z bonifikatą gruntów przeznaczonych na ogrody działkowe stają się więc na skutek kwestionowanej regulacji prawnej całkowicie iluzoryczne. Dla uzasadnienia sprzeczności art. 10 u.r.o.d. z art. 2 Konstytucji wnioskodawca powołał się na stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z 20 lutego 2002 r. (sygn. akt K 39/00), iż tworzenie i funkcjonowanie ogródków działkowych przez obywateli praktycznie nie jest możliwe poza Polskim Związkiem Działkowców. Tymczasem demokratyczne państwo prawne nie opiera się na idei korporacjonizmu, lecz chroni swobodę obywateli zrzeszania się w organizacjach, pomiędzy którymi – nawet w sferze stosunków innych niż gospodarcze – powinna istnieć swoista konkurencja, zaś celem państwa i ustawodawcy nie powinno być utrwalanie „monopoli”. Zdaniem wnioskodawcy, status PZD jest w dalszym ciągu uprzywilejowany, co jest niezgodne z samą istotą demokratycznego państwa prawnego, a nadto podważa wywodzone z tej konstytucyjnej zasady zaufanie obywateli wobec państwa i stanowionego przezeń prawa. Wszystkie organizacje działkowców, a nie tylko jedna z nich, powinny bowiem korzystać z równych uprawnień, gdy chodzi o nabywanie praw rzeczowych od Skarbu Państwa. Dlatego też, w opinii wnioskodawcy, uprzywilejowanie przez

ustawodawcę tylko jednej organizacji działkowców nie jest rozwiązaniem sprawiedliwym społecznie, a także w sposób oczywisty narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji. W ocenie Pierwszego Prezesa SN, do rzeczywistej równości organizacji działkowców doprowadzi stwierdzenie niezgodności z Konstytucją 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.

Kolejny zarzut Pierwszego Prezesa SN dotyczy naruszenia przez art. 10 u.r.o.d. istoty prawa własności podlegającego konstytucyjnej ochronie w art. 64 Konstytucji. W opinii wnioskodawcy, kwestionowany art. 10 u.r.o.d. narusza prawo własności przysługujące Skarbowi Państwa przez to, że bezwarunkowo zobowiązuje Skarb Państwa do ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego na rzecz ściśle określonej osoby prawnej (PZD) tylko na tej podstawie, że gmina w trybie określonym odrębnymi przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym przeznaczy dany grunt na rodzinny ogród działkowy. Skarb Państwa, jako właściciel, zostaje wskutek tego pozbawiony możliwości innego zadysponowania daną nieruchomością, a zwłaszcza ustanowienia użytkowania na rzecz innych organizacji działkowców niż PZD. Kwestionowany przepis nie daje także możliwości wprowadzenia jakiejkolwiek, choćby symbolicznej, odpłatności od PZD za ustanowienie stosownego prawa rzeczowego. W opinii wnioskodawcy, tak drastyczne ograniczenie przez ustawodawcę prawa własności Skarbu Państwa jest sprzeczne z zasadą równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych, przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, gdyż rażąco odbiega od modelu konstytucyjnych gwarancji, które przysługują każdej innej osobie fizycznej lub prawnej. Zdaniem Pierwszego Prezesa SN, Konstytucja zakazuje różnicowania pozycji właścicieli, nawet jeśli są to osoby tak szczególnego rodzaju, jak Skarb Państwa.

1.3. Artykuł 13 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Zgodnie art. 13 ust. 1 u.r.o.d., podział gruntu na tereny ogólne i działki oraz zagospodarowanie rodzinnego ogrodu działkowego należy do PZD.

Zdaniem wnioskodawcy, powołany przepis narusza art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 58 ust. 1 Konstytucji poprzez to, że utrwała monopol PZD oraz uniemożliwia obywatelom realizację ich interesów wynikających z użytkowania działek w rodzinnych ogrodach działkowych poza PZD. Wnioskodawca podnosi, iż nikt poza

PZD nie może założyć rodzinnego ogrodu działkowego i dlatego nie jest możliwe dokonanie podziału gruntu na tereny ogólne i działki oraz zagospodarowanie ogrodu przez inną organizację działkowców. W opinii wnioskodawcy, art. 13 ust. 1 u.r.o.d. zmusza każdy podmiot dążący do uzyskania działki do członkostwa w PZD, a także wyklucza możliwość uczynienia z ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, po wyeliminowaniu zeń norm niekonstytucyjnych, podstawy prawnej funkcjonowania w Polsce wszelkiego rodzaju ogrodów działkowych. Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, przepis ten ma również charakter dyskryminujący, ponieważ bez wyraźnej przyczyny uniemożliwia urządzenie rodzinnych ogrodów działkowych przez inne organizacje społeczne.

1.4. Artykuł 13 ust. 4 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

W myśl art. 13 ust. 4 u.r.o.d., działka w rodzinnym ogrodzie działkowym przeznaczona jest do zaspokojenia potrzeb użytkownika i jego rodziny w zakresie wypoczynku i rekreacji oraz prowadzenia upraw ogrodnich, z wyłączeniem potrzeb mieszkaniowych i wykonywania działalności gospodarczej.

Zdaniem wnioskodawcy, brzmienie tego przepisu jest niejasne i budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Wnioskodawca podnosi, iż treść kwestionowanego przepisu nie pozwala ustalić precyzyjnie granicy pomiędzy wypoczynkiem i rekreacją, które stanowią dozwolony użytek z działki, a niedopuszczalnym korzystaniem z działki w postaci zamieszkiwania na niej, skoro wypoczynek i rekreacja mogą polegać także na zamieszkiwaniu na nieruchomości, na której się wypoczywa. Podobnie trudno rozgraniczyć, według wnioskodawcy, prowadzenie upraw ogrodnich od działalności gospodarczej w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.). Pierwszy Prezes SN stwierdza, że art. 13 ust. 4 u.r.o.d. nie pozwala adresatom 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.

1.5. Artykuł 14 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.r.o.d., PZD ustanawia w drodze uchwały na rzecz swojego członka bezpłatne i bezterminowe prawo używania działki i pobierania z niej pożytków (użytkowanie działki). Z kolei art. 14 ust. 2 u.r.o.d. stanowi, iż na wniosek członka PZD, Związek ustanawia na jego rzecz prawo użytkowania działki – w rozumieniu kodeksu cywilnego (dalej także jako k.c.) – 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.

Wnioskodawca upatruje sprzeczności tych przepisów z art. 2 Konstytucji w tym, że naruszają one zasady pewności prawa i przyzwoitej legislacji wywodzone z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Zdaniem Pierwszego Prezesa SN, ustawodawca nie zrealizował w tym przypadku wymogu zachowania dostatecznej określoności przepisów prawa. W obydwu ustępach kwestionowanego artykułu jest mowa o „ustanowieniu prawa użytkowania działki”, przy czym choć z ustępu 1 tego artykułu 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, czym w swej treści prawa te się odznaczają. W rezultacie, w opinii wnioskodawcy, nie jest jasne, czym różni się sytuacja prawna użytkownika działki będącego beneficjentem prawa kreowanego na podstawie ust. 1 i prawa użytkowania w rozumieniu kodeksu cywilnego, o którym mowa w ust. 2. Wnioskodawca, powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, stwierdza, że z uwagi na przewidzianą w kodeksie cywilnym nierozporządzalność prawa użytkowania (art. 254 k.c.), PZD, któremu przysługuje to prawo, może przenieść na swojego członka jedynie uprawnienie do jego wykonywania, nie zaś ustanowić nowe prawo rzeczowe w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, niezgodne z zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji jest kreowanie swoistej „korporacji” działkowców, do której przynależność jest przymusowa. W opinii Pierwszego Prezesa SN z aksjologią konstytucyjną i założeniami demokratycznego państwa prawnego kłóci się sytuacja, w której prawa do działki, określone w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych, można ustanawiać wyłącznie na rzecz członków PZD z wykluczeniem innych osób,

a o zakresie uprawnień użytkowników działek przesądza w istotnym stopniu nie powszechnie obowiązujące prawo, lecz normy wewnątrzorganizacyjne, w tym statut PZD. Ustawodawca 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. Dowodzi to, zdaniem wnioskodawcy, niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji.

Kolejne zarzuty konstytucyjne podniesione przez Pierwszego Prezesa SN względem art. 14 u.r.o.d. dotyczą sprzeczności tej regulacji z konstytucyjną wolnością jednostki (art. 31 ust. 1 Konstytucji) i wolnością zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Sprzeczność ta ma wynikać z uzależnienia nabycia prawa użytkownika do działki od uprzedniego przystąpienia do PZD. W opinii wnioskodawcy, kwestionowana regulacja prowadzi do nieuzasadnionego interesem publicznym ograniczenia swobody decyzyjnej jednostek, które są faktycznie zmuszone do przystąpienia do PZD, aby uzyskać prawo użytkownika działki. Treść art. 14 u.r.o.d. wskazuje, iż nie można wystąpić ze Związku po nabyciu (ustanowieniu) prawa przewidzianego w ust. 1 lub ust. 2 i zachować status użytkownika działki. Brak możliwości zachowania prawa nabytego (ustanowionego) w myśl art. 14 ust. 1 lub ust. 2 u.r.o.d., mimo wystąpienia z PZD w celu założenia innej organizacji działkowców, stanowi – w ocenie wnioskodawcy – ewidentne naruszenie konstytucyjnej swobody zrzeszania się.

Ostatni zarzut Pierwszego Prezesa SN wobec art. 14 u.r.o.d. dotyczy niezgodności tego przepisu z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 Konstytucji). Naruszenia tej zasady wnioskodawca upatruje we wprowadzeniu nierównego standardu traktowania jednostek, zależnie od tego, czy należą one do określonej organizacji, przez co przepisy art. 14 u.r.o.d. stanowią bezpośrednią dyskryminację tych osób, które do PZD nie przynależą i nie chcą przynależeć.

1.6. Artykuł 15 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.r.o.d., nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działce, wykonane lub nabyte ze środków finansowych użytkownika działki, stanowią jego własność.

Wnioskodawca zarzuca tej regulacji, po pierwsze, niezgodność z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji. Zdaniem Pierwszego Prezesa SN, niezgodność ta wynika z posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, a wręcz nieokreślonymi. Zarzut ten dotyczy w szczególności zwrotu „urządzenia i obiekty”, które, w ocenie wnioskodawcy, jest labilne i może prowadzić do rozbieżnych ocen prawnych. Jak twierdzi Pierwszy Prezes SN, pojęcie to może się odnosić do wszystkiego, co znajduje się na działce w wyniku jej zagospodarowania przez użytkownika i zostało związane z gruntem (m.in. altan ogrodowych), nawet jeśli zostało wzniesione z uchybieniem przepisów obowiązującego prawa. Niemożność precyzyjnego wyznaczenia zakresu wyłączenia ogólnych norm prawa cywilnego (tj. zasady *superficies solo cedit*) przez art. 15 ust. 2 u.r.o.d. godzi, w opinii wnioskodawcy, w postulat pewności prawa oraz zasadę przyzwoitej legislacji. Jak stwierdza Pierwszy Prezes SN, przedmiot prawa własności, ze względu na jego fundamentalne znaczenie w świetle obowiązującego porządku konstytucyjnego, powinien być określony precyzyjnie.

Drugi zarzut wnioskodawcy wobec art. 15 ust. 2 u.r.o.d. dotyczy sprzeczności tego przepisu z art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, która to sprzeczność ma polegać na tym, że ustawowy standard ochrony prawa własności użytkowników działek nie odpowiada wymogom konstytucyjnym. Wnioskodawca podnosi, iż w przypadku, gdy przedmiot prawa rzeczowego nie jest dostatecznie jasno sprecyzowany, trudno mówić o zapewnieniu przez państwo ochrony trwałości praw i stosunków prawnych. W opinii wnioskodawcy, 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 wydaje się, iż utrata statusu członka PZD, w myśl przepisów organizacyjnych wydanych przez Związek, prowadzi automatycznie do wygaśnięcia łączącego PZD i dotychczasowego użytkownika stosunku użytkowania, a skutkiem tego – także do wygaśnięcia prawa własności „nasadzeń, urządzeń i obiektów” na działce. W rezultacie, 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., uzasadnia, w ocenie wnioskodawcy, zarzut naruszenia przez ten przepis art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

1.7. Artykuł 17 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Zgodnie z art. 17 ust. 2 u.r.o.d., likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego odbywa się za zgodą PZD. Wnioskodawca podnosi, iż ustawodawca posłużył się w art. 17 i następnym u.r.o.d. terminem potocznym „likwidacja ogrodu”, całkowicie abstrahując od kategorii prawnych, co uzasadnia zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji, z którego wynika ważny konstytucyjnie postulat określoności prawa. W ocenie Pierwszego Prezesa SN, art. 17 ust. 2 u.r.o.d. negatywnie przechodzi test określoności, gdyż istnieją przynajmniej dwie możliwości jego wykładni. Pierwsza z nich opiera się na założeniu konsekwencji terminologicznej racjonalnego ustawodawcy i polega na przyjęciu, iż likwidacja oznacza zespół działań niekoniecznie tylko o charakterze prawnym, które mają na celu ustanie bytu rodzinnego ogrodu działkowego i są przeprowadzane przez PZD. Zdaniem wnioskodawcy, 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 wnioskodawca opowiada się za drugim sposobem wykładni, prowadzącej do wniosku, iż w art. 17 ust. 2 u.r.o.d. chodzi nie tyle o zgodę na likwidację, ile raczej na przeznaczenie przez właściciela na inny cel nieruchomości zajmowanych przez dany rodzinny ogród działkowy. W ocenie wnioskodawcy, ustawodawca dokonał tutaj pewnego „skrótów myślowego”, nie określając w jakiej formie przedmiotowa zgoda ma zostać złożona oraz jakie zachowanie PZD może zostać uznane za jej wyrażenie. Wnioskodawca podnosi, iż konstrukcja przepisu, który dopuszcza tak daleko idące rozbieżności wyników jego interpretacji, poddaje w wątpliwość zarówno jego jasność, jak i poprawność legislacyjną. Zdaniem Pierwszego Prezesa SN, art. 17 ust. 2 u.r.o.d. jest z tych względów niezgodny z zasadą określoności prawa, będącą elementem zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

W dalszej kolejności wnioskodawca zaznacza, iż kwestionowany przepis nie rozróżnia sytuacji, gdy PZD legitymuje się tytułem prawnym do nieruchomości, od tych, gdy tego tytułu nie ma. W ocenie Pierwszego Prezesa SN można też twierdzić, że w związku z treścią ust. 1 zgoda Związku powinna być wymagana w każdym przypadku, nawet jeśli nie dochodzi do likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego związanej z wyłączeniem. Zdaniem wnioskodawcy, niezgodności art. 17 ust. 2 u.r.o.d. z art. 21 ust. 1 Konstytucji należy upatrywać w szczególności wówczas, gdy

następuje likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego urządzonego na gruntach, którymi PZD włada bez tytułu prawnego. Wnioskodawca stwierdza, iż regulacja art. 17 ust. 2 u.r.o.d. nakłada nieproporcjonalnie i sprzecznie 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. W opinii wnioskodawcy, stanowi to jaskrawy przykład lekceważenia przez ustawodawcę konstytucyjnego wymogu ochrony własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji). Ponadto, ograniczenie możliwości likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego przez wymóg zgody PZD, który pozwala Związkowi trwale przeszkodzić w wykorzystaniu terenów rodzinnych ogrodów działkowych zgodnie z wolą właściciela, jest ograniczeniem sprzecznym z istotą prawa własności. Implikuje to 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. Jak stwierdza wnioskodawca, własność, nawet przysługująca tak szczególnym osobom prawnym jak Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, nie może stanowić „pustego prawa” (*nudum ius*), bez możliwości dysponowania rzeczą i korzystania z niej. W ocenie wnioskodawcy, kwestionowany przepis wymaga całkowitej eliminacji z porządku prawnego.

1.8. Artykuł 18 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Zgodnie z art. 18 u.r.o.d., likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego może mieć miejsce w okresie od zakończenia do rozpoczęcia wegetacji roślin; likwidacja w innym terminie może mieć miejsce jedynie w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych wypadkach, za zgodą PZD.

Zdaniem wnioskodawcy, te same racje, które brał pod uwagę Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt K 61/07 (wyrok TK z 9 grudnia 2008 r.), przemawiają za orzeczeniem niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wywłaszczenie PZD nie powinno być bowiem uzależniane od zgody tej organizacji. Wnioskodawca podnosi, iż sprzeczny z instytucją wywłaszczenia, służącą osiągnięciu celu ważnego dla całej społeczności, jest wymóg zgody pojedynczego podmiotu, którego dotyczyć ma wywłaszczenie. W opinii wnioskodawcy, możliwość uzyskania przez PZD rekompensaty za wywłaszczenie jest wystarczającą ochroną jego interesów. W odniesieniu do innych powołanych

wzorców konstytucyjnych (art. 64 ust. 3, art. 165 ust. 1 Konstytucji) wnioskodawca odsyła do argumentów, które zostały przez niego powołane w celu uzasadnienia niekonstytucyjności art. 17 ust. 2 u.r.o.d. Pierwszy Prezes SN zaznacza, iż regulacja art. 18 *in fine* u.r.o.d. idzie zbyt daleko, pozbawiając właścicieli gruntów zajętych przez rodzinne ogrody działkowe możliwości korzystania i dysponowania nimi. Z kolei w razie likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego na terenach, do których PZD nie ma tytułu prawnego, Związek nie zasługuje, w ocenie wnioskodawcy, na ochronę, którą daje mu kwestionowany przepis.

1.9. Artykuł 19 i 20 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

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 rodzinny ogród działkowy 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 ich własność, a niepodlegające odtworzeniu; 5) wypłaty członkom PZD dodatkowego odszkodowania, w przypadku likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego 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.

Zdaniem wnioskodawcy, występujący w art. 19 i 20 u.r.o.d. zwrot „podmiot, w interesie którego nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego”, jest niewystarczająco precyzyjny, co prowadzi do sprzeczności tych przepisów z zasadami określoności i poprawnej legislacji wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Pierwszy Prezes SN podnosi, iż trudno jest ustalić, czy podmiotem tym jest wyłącznie właściciel nieruchomości (Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego), czy też każdy, kto odniósłby jakąkolwiek korzyść w związku z likwidacją rodzinnego ogrodu działkowego (np. spółdzielnia mieszkaniowa, nabywcy mieszkań tej

spółdzielni). W opinii wnioskodawcy, zastosowanie językowych dyrektyw wykładni sprzyja wprowadzie szerokiej definicji tego pojęcia, co jednak oznaczałoby, że roszczenia przewidziane w kwestionowanych przepisach mogłyby być kierowane do bardzo szerokiej grupy osób, której zakres trudno jest określić. Ponieważ ustawa nie wskazuje podmiotów zobowiązanych w sposób wystarczająco pewny, przesądza to, zdaniem wnioskodawcy, o niezgodności tych przepisów z art. 2 Konstytucji.

Pierwszy Prezes SN zarzuca też art. 19 i 20 u.r.o.d. nadmierną ingerencję w sferę własności i praw majątkowych zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i Skarbu Państwa, co ma uzasadniać naruszenie przez kwestionowane regulacje art. 31 ust. 3 Konstytucji. Na wymienionych podmiotach prawa publicznego ciąży bowiem powinność ponoszenia poważnych kosztów i nakładów finansowych, zwiększających wartość nieruchomości, którą – w przypadku nabycia własności lub użytkowania wieczystego – praktycznie zupełnie swobodnie dysponuje następnie PZD. W ocenie wnioskodawcy, za paradoksalną należy uznać sytuację, w której właściciel jest zobowiązany do wyrównania wszelkich strat poniesionych przez PZD w związku z likwidacją ogrodu. Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowana regulacja nie uwzględnia bilansu oszczędności, jakie ta organizacja czerpie z jednej strony z możliwości nabywania gruntów już w pełni przysposobionych do korzystania, z drugiej zaś – z braku jakichkolwiek obciążeń finansowych (cywilno- i publicznoprawnych), jakie zazwyczaj wiążą się z korzystaniem z cudzych nieruchomości.

Pierwszy Prezes SN wnioskuje ponadto o zbadanie zgodności art. 19 i 20 u.r.o.d. z art. 167 ust. 4 Konstytucji, statuującym zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W opinii wnioskodawcy, nałożone w kwestionowanych przepisach obowiązki, które w praktyce ciążą przede wszystkim na gminach, nie zostały zrównoważone zapewnieniem odpowiednich źródeł ich finansowania. Wnioskodawca podnosi, iż ustawodawca może wprowadzić różnicować zarówno źródła dochodów gmin, jak i ich poziom, jednak w konkretnym przypadku zakres autonomii regulacyjnej na poziomie ustawowym został – zdaniem wnioskodawcy – niewątpliwie przekroczony. Pierwszy Prezes SN wskazuje, iż gminy, jako właściciele znacznej części nieruchomości zajmowanych przez rodzinne ogrody działkowe, nie uzyskują żadnych dochodów z tego tytułu, 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.). W jego ocenie, ustawodawca, redukując niemal do zera ciężar finansowy urządzenia rodzinnego ogrodu działkowego po stronie PZD, a przerzucając go na drugą stronę, w sposób oczywisty i rażąco przekroczył granice swobody regulacyjnej oraz pozbawił gminy możliwości adekwatnego sfinansowania znacznie zwiększonych kosztów gospodarowania zasobem nieruchomości, co w sumie może negatywnie wpłynąć na możliwości finansowania całości ustawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego.

1.10. Artykuł 24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.r.o.d., zasadne roszczenia osoby trzeciej do nieruchomości zajętej pod rodzinny ogród działkowy podlegają zaspokojeniu wyłącznie poprzez wypłatę odszkodowania lub zapewnienie nieruchomości zamiennej. Skutki roszczeń osób trzecich obciążają właściciela nieruchomości (art. 24 ust. 2 u.r.o.d.).

Zdaniem Pierwszego Prezesa SN, kontrola konstytucyjności tego przepisu jest konieczna z uwagi na jego rozbieżne interpretacje w orzecznictwie sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego odnoszące się w szczególności do kwestii, czy wyłącza on skuteczną realizację roszczenia windykacyjnego przysługującego właścicielowi nieruchomości, na której bez podstawy prawnej zorganizowano rodzinny (czy wcześniej: pracowniczy) ogród działkowy. Pierwszy Prezes SN wnioskuje o uznanie art. 24 u.r.o.d. za niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, jakkolwiek „zasadne roszczenia osoby trzeciej do nieruchomości” mogą w praktyce obejmować rozmaite żądania oparte na różnych podstawach prawnych, to 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, zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub ustanowienia na niej prawa wieczystego użytkowania. Ze względu na art. 24 u.r.o.d. gmina nie może wydać wówczas nieruchomości „w naturze”. W ocenie wnioskodawcy, 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. Zdaniem Pierwszego Prezesa SN, zostaje naruszona w ten sposób zasada określoności prawa. W ocenie wnioskodawcy, art. 24 u.r.o.d. nadaje władztwu PZD nad zajęтыми gruntami charakter niemal niewzruszalny, co oznacza, że ustawodawca, udzielając tak daleko idącej ochrony interesom PZD kosztem właścicieli i osób trzecich, okazuje lekceważenie dla prawa własności, przez co narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Wnioskodawca stwierdza, iż wkroczenie ustawodawcy w sferę praw właścicielskich Skarbu Państwa i gmin jest nieproporcjonalne do celu, który zamierza się osiągnąć, a bezprecedensowe uprzywilejowanie ustawowo utworzonej organizacji działkowców następuje kosztem ogółu członków wspólnoty samorządowej i obywateli, a także właścicieli nieruchomości. W ocenie wnioskodawcy, żadne z kryteriów przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie uzasadnia tego, aby roszczenia osób trzecich musiały zawsze ustąpić potrzebie bezwzględnej ochrony PZD.

Z kolei sprzeczności art. 24 u.r.o.d. z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji wnioskodawca upatruje w tym, że ochrona własności i innych praw majątkowych przysługujących PZD i osobom trzecim z pewnością nie jest równa. Prawa Związku, a nawet tylko faktyczne władanie gruntem, są chronione bezwzględnie, podczas gdy właściciele nieruchomości „zajętych” pod rodzinne ogrody działkowe zostają praktycznie pozbawieni swoich praw. Wnioskodawca zaznacza, iż naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji staje się widoczne przez porównanie uprawnień przysługujących ogółowi osób ubiegających się o zwrot nieruchomości oraz tych, którzy domagają się zwrotu nieruchomości znajdujących się we władaniu PZD, i którzy nie mogą realizować swoich roszczeń przewidzianych w art. 136 i następnych u.g.n. Zdaniem wnioskodawcy, nie ma obiektywnie istotnej przyczyny, dla której dyskryminowanie tej ostatniej grupy społecznej zasługiwałoby na aprobatę, a skala, w jakiej uwzględniono interesy PZD kosztem właścicieli gruntów, uzasadnia zarzut uchybienia przez ustawodawcę istocie prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Ponadto wnioskodawca podnosi, iż doprowadzenie do sytuacji, w której jedyną rzeczywistą metodą zadośćuczynienia roszczeniom (zwłaszcza reprivatyzacyjnym) osób

trzecich 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).

1.11. Artykuł 30 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Artykuł 30 ust. 1 u.r.o.d. stanowi, że członkami PZD są osoby fizyczne użytkujące działki w rodzinnych ogrodach działkowych. Pozostałe dwa ustępy tego artykułu dopuszczają możliwość zrzeszenia się w PZD osób fizycznych amatorsko zajmujących się ogrodnictwem (ust. 2) oraz członków wspierających (ust. 3).

Na wstępie należy zaznaczyć, że treść podniesionych przez wnioskodawcę zarzutów prowadzi do wniosku, iż skierowane są one wyłącznie przeciwko art. 30 ust. 1 u.r.o.d. Rodzi to wątpliwości co do prawidłowości sformułowania *petitum* wniosku, w którym zaskarżono cały art. 30 u.r.o.d. Wnioskodawca zarzuca powołanej regulacji sprzeczność z zasadą demokratycznego państwa prawnego, przewidzianą w art. 2 Konstytucji, z konstytucyjnym prawem do wolności (art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji), ze swobodą zrzeszania się (art. 58 Konstytucji) oraz z zasadą równego traktowania i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji). Zdaniem wnioskodawcy, znaczenie i funkcję art. 30 u.r.o.d. determinuje szczególny status PZD jako organizacji ustawowo powołanej do zarządu rodzinnymi ogrodami działkowymi, a praktycznie monopolistę w tej dziedzinie życia społecznego. Pierwszy Prezes SN podnosi, iż treść art. 30 u.r.o.d. należy odczytywać jako nakaz przynależności przez użytkowników działek do Związku. Czyni to z PZD szczególną korporację, do której przynależność staje się przymusem prawnym dla osób fizycznych użytkujących lub chcących użytkować działki w rodzinnych ogrodach działkowych. W opinii wnioskodawcy, ustawa nie powinna wprowadzać takich rozwiązań, które z wolności zrzeszania się czyniłyby w praktyce jej zaprzeczenie. Sytuacja ta polega 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. Wnioskodawca podnosi też, że w ogrodach działkowych innych niż „rodzinne” (których istnienie wnioskodawca uznaje za jedynie teoretyczne) ustawodawca nie

łączy na poziomie ustawowym statusu członkostwa w organizacji działkowców z użytkowaniem działki. Z kolei naruszenie zasady równego traktowania (art. 32 Konstytucji) polega, zdaniem Pierwszego Prezesa SN, na tym, że art. 30 ust. 1 u.r.o.d. uniemożliwia osobom innym niż członkowie PZD użytkowanie działek w rodzinnych ogrodach działkowych. W opinii wnioskodawcy, 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.

1.12. Artykuł 31 ust. 1-3 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Zgodnie z art. 31 u.r.o.d., przydział działek w rodzinnych ogrodach działkowych należy do PZD (ust. 1), a zasady ich przydziału określa statut tego Związku (ust. 2). Przy przydziale działek właściwy organ PZD uwzględnia przede wszystkim statutowe zadania PZD w zakresie pomocy rodzinie, warunki bytowe, miejsce zamieszkania i warunki pracy osób ubiegających się o działki (ust. 3).

Wnioskodawca zarzuca tym przepisom niezgodność z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego i wynikająca z niej zasada określoności, zasada pewności prawa i zaufania obywateli do państwa, a także zasada sprawiedliwości społecznej), art. 31 ust. 1 (prawo do wolności) oraz art. 58 (wolność zrzeszania się) Konstytucji. W *petitum* wniosku powołano także art. 32 Konstytucji (zasada równości) jako wzorzec konstytucyjny dla kontroli art. 31 ust. 1-3 u.r.o.d., jednak w uzasadnieniu brakuje odniesienia do tego wzorca.

W opinii wnioskodawcy, naruszenie art. 2 Konstytucji polega na powierzeniu PZD wyłącznej kompetencji do decydowania według ustalonych przez siebie kryteriów o przydziale działki. Pierwszy Prezes SN podnosi, iż demokratyczne państwo prawne nie powinno pozbawiać się prawnej kontroli nad wykonywaniem przez PZD jako monopolistę jego ustawowych kompetencji. W ocenie wnioskodawcy, sprzeczne z postulatem pewności prawa i zasadą zaufania obywateli do państwa jest pozostawienie PZD niemal nieograniczonej swobody w przydziale działek. Zdaniem wnioskodawcy, sprzeczne z art. 2 Konstytucji jest także utrwalenie modelu regulacji typowego dla państwa autorytarnego, co przejawia się w użyciu dla uregulowania stosunku o charakterze cywilnoprawnym metod bardziej odpowiednich dla regulacji administracyjnoprawnej. Wskazywać ma na to posługiwanie się sformułowaniem

„przydział” oraz podporządkowanie osób zainteresowanych użytkowaniem działki władztwu organów PZD, przy praktycznym braku jakichkolwiek gwarancji dla działkowców. Wnioskodawca konstatuje, że na skutek zaniechania ustawowego sprecyzowania przesłanek i trybu przydziału działki oraz powierzenie przez ustawodawcę tych kwestii do praktycznie dowolnego uregulowania w statucie PZD, Rzeczpospolita Polska nie chroni interesów działkowców jako strony słabszej w stosunku do Związku, co jest niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Z kolei naruszenie konstytucyjnej wolności jednostki (art. 31 ust. 1 Konstytucji) polega, zdaniem wnioskodawcy, na tym, że mimo cywilnoprawnej istoty stosunków łączących PZD z użytkownikami działek, ci ostatni są praktycznie pozbawieni możliwości wywierania wpływu na powstanie i ukształtowanie treści stosunku użytkowania działki oraz nie mogą realizować swoich interesów poza Związkiem. Jak twierdzi wnioskodawca, osoby użytkujące działki w rodzinnych ogrodach działkowych nie mogą otrzymać działki od innej organizacji niż PZD, ani nie mogą zmienić swojej przynależności związkowej bez utraty statusu użytkownika działki. W opinii wnioskodawcy, ustawodawca nie przewiduje w ogóle możliwości zrzeszania się działkowców w formach innych niż PZD, co stanowi naruszenie art. 58 ust. 1 Konstytucji.

1.13. Artykuł 31 ust. 4 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Artykuł 31 ust. 4 u.r.o.d. stanowi, iż w razie wygaśnięcia prawa użytkowania działki na skutek śmierci członka PZD, 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.

Pierwszy Prezes SN zarzuca temu przepisowi zakresową niezgodność z Konstytucją, sprowadzającą się do kwalifikowanego braku elementów, które, w jego opinii, przesadzają sprzeczność tej regulacji z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Sprzeczność ta polega na posłużeniu się przez ustawodawcę terminem niedookreślonym „osoba bliska” bez wyjaśnienia jego zakresu znaczeniowego. W przypadku, gdy osób ubiegających się o przydział jest więcej, ustawa powierza wybór samemu PZD, a więc nie przewiduje nawet ogólnych kryteriów, którymi Związek ma kierować się przy przyznaniu prawa użytkowania działki. Wnioskodawca

uważa taką sytuację za sprzeczną z zasadą określoności i pewności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. W opinii wnioskodawcy, na skutek wskazanych uchybień art. 31 ust. 4 u.r.o.d. jest także sprzeczny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jak twierdzi Pierwszy Prezes SN, 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”. Zdaniem wnioskodawcy, 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. pewności co do tych kwestii stwarza po ich stronie tylko pozór uprawnienia, gdyż tak naprawdę nie wiadomo, kto, czy i po spełnieniu jakich przesłanek będzie jego beneficjentem.

2. Wzorce konstytucyjne

2.1. Artykuł 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada przyzwoitej legislacji, zasada sprawiedliwości społecznej)

Prawie wszystkim zaskarżonym przepisom u.r.o.d. (poza art. 18 tej ustawy) wnioskodawca zarzuca niezgodność z art. 2 Konstytucji poprzez naruszenie zasad przewidzianych w tym przepisie (tj. zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady sprawiedliwości społecznej) bądź wywodzonych z nich zasad szczegółowych (zasady poprawnej legislacji, zasady określoności i precyzyjności przepisów).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego jest traktowana jako zbiorcze wyrażenie reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* wyrażone w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). Trzeba jednak także zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny kwestionuje powoływanie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności w przypadku, gdy wywodzone z niego prawo ma swoją podstawę w szczególnym przepisie ustawy zasadniczej. Jak podkreśla Trybunał, nie ma

potrzeby odwoływania się do zasady demokratycznego państwa prawnego w tych wszystkich przypadkach, co do których istnieją bardziej szczegółowe przepisy konstytucyjne, określające elementy statusu jednostki (zob. np. wyrok TK z 7 października 2003 r., sygn. akt K 4/02). Wskazanie przez wnioskodawcę zasad generalnych należy traktować jako możliwość wyjątkową i subsydiarną (postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). „W wypadku zakwestionowania zgodności przepisu ze standardami demokratycznego państwa prawnego skonkretyzowanymi w szczegółowych przepisach Konstytucji, zasada demokratycznego państwa prawnego pełni przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej” (por. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, interpretacja zasady demokratycznego państwa prawnego nie jest całkiem dowolna. Dokonując jej, należy uwzględniać całokształt treściowy Konstytucji, w którego kontekście tłumaczy się dopiero art. 2 Konstytucji. Ustrojodawca, uszczegóławiając i konkretyzując przepisy konstytucyjne, „rozwinął” postanowienia ustawy zasadniczej tak, aby – w odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego – zapewnić bezpośrednio konstytucyjne środki gwarancyjno-ochronne, zawarte przede wszystkim w rozdziałach I i II Konstytucji (wyrok z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/0).

Zasada przyzwoitej legislacji, stanowiąca element zasady demokratycznego państwa prawnego, była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (wyroki TK z: 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00). Zdaniem Trybunału, nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Za naruszające zasadę poprawnej legislacji należy, zdaniem Trybunału, uznać uchwalenie ustawy,

w której używane pojęcia byłyby wzajemnie sprzeczne lub umożliwiały dowolną interpretację (por. wyrok TK z 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00). Każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero spełnienie tego podstawowego warunku pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów.

W ścisłym związku z zasadą przyzwoitej legislacji pozostaje konstytucyjna zasada określoności regulacji prawnych. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada określoności regulacji prawnych, wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego, wymaga, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (zob. wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji. Jak wskazuje Trybunał, „przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów” (wyrok TK z 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02). Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił przy tym, że „(...) niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecnictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednołitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm

prawnych i występować w pewnym nasileniu” (wyroki TK: z 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02; z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05).

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się również wielokrotnie w sprawie rozumienia pojęcia „sprawiedliwości społecznej” i w ślad za doktryną opowiedział się za jej dystrybutywnym (rozdzielczym) ujęciem. Trybunał interpretuje to pojęcie w połączeniu z pojęciem równości, przyjmując, że jeżeli w podziale dóbr i związanym z tym „podziale” podmiotów występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90, wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97). Zasada sprawiedliwości społecznej może stanowić kryterium oceny różnicowania sytuacji prawnej adresatów normy prawnej. W ocenie Trybunału, zasada równości nie wyklucza różnicowania sytuacji prawnej adresatów normy prawnej, jeżeli to zróżnicowanie znajduje uzasadnienie w odrębnościach sytuacji prawnej lub faktycznej poszczególnych kategorii adresatów (wyroki TK z: 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 14 maja 2001 r., sygn. akt SK 1/00). Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje więc z jednej strony – równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się cechą istotną, z drugiej zaś – różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów jest niekiedy dopuszczalne, o ile służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej.

Tak rozumiana zasada sprawiedliwości społecznej wiąże się ściśle z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), która również została wielokrotnie powołana przez wnioskodawcę jako wzorzec konstytucyjny (zob. niżej punkt 2.4).

2.2. Artykuł 21 Konstytucji (ochrona własności i prawa dziedziczenia)

Artykuł 21 Konstytucji statuuje zasadę ustrojową, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, w świetle art. 21 Konstytucji zagwarantowanie ochrony własności jest powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności,

określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby. Zasady ustrojowe, takie jak wyrażona w art. 21 Konstytucji, mają kluczowe znaczenie w perspektywie poszukiwania wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, jeśli Konstytucja nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji. O ile art. 21 stwierdza jedynie, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”, to art. 64 w ust. 1 przyznaje każdemu „prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, a w ust. 2 wskazuje na równość ochrony tych praw. Zatem unormowanie art. 64 Konstytucji w pewnych kierunkach powtarza, a w innych uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21 Konstytucji. W ocenie Trybunału, powiązanie art. 64 z art. 21 Konstytucji pozwala nadać ochronie prawa własności a także innych praw majątkowych, znaczenie ustrojowe (wyroki TK z: 5 marca 2001 r., sygn. akt P 11/00; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98).

Oдноśnie do wzorca konstytucyjnego zawartego w art. 64 Konstytucji należy odesłać do uwag poczynionych dalej, w punkcie 2.6.

2.3. Artykuł 31 ust. 1 i 3 Konstytucji

Kolejnym często powoływanym przez wnioskodawcę wzorcem konstytucyjnym, jest art. 31 ust. 1 Konstytucji, przewidujący prawną ochronę wolności człowieka, oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Również w takich przypadkach ograniczenia te nie mogą jednak naruszać istoty wolności i praw.

Pierwszego z wymienionych wzorców kontroli dotyczy orzecznictwo, w którym Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko doktryny, iż art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji, z jednej strony jest „dopełnieniem przepisów, określających poszczególne wolności konstytucyjne” (wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99), a z drugiej strony – stanowi podstawę samoistnego, podmiotowego prawa do wolności. Istota tego

prawa polega na „swobodzie podejmowania aktów woli i wyboru” (wyrok TK z 7 marca 2007 r., sygn. akt K 28/05; w doktrynie por. L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka. Pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 54). Aspekt pozytywny „wolności jednostki” polega na tym, że jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowania w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej samej najbardziej odpowiadają, lub powstrzymać się od podejmowania jakiegokolwiek działalności. Aspekt negatywny „wolności jednostki” polega na prawnym obowiązku powstrzymania się – kogokolwiek – od ingerencji w sferę zastrzeżoną dla jednostki (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02).

Wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności oraz koncepcja nienaruszalności istoty poszczególnych praw i wolności wyznaczają granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć, czy: 1) wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; 3) efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które powinno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy (por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyrok TK z dnia

22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04, wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99).

2.4. Artykuł 32 Konstytucji (zasada równości)

Zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, równość wobec prawa oznacza, iż „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo” (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98). Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

— muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

— powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

— muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

2.5. Artykuł 58 Konstytucji (wolność zrzeszania się)

Artykuł 58 Konstytucji w sposób ogólny wyraża wolność zrzeszania się, nie konkretyzując, w jakich formach organizacyjnych wolność ta może być realizowana. Wolność zagwarantowana w art. 58 Konstytucji oznacza zatem swobodę tworzenia przez obywateli różnego rodzaju zrzeszeń obywatelskich i zapewnia swobodę samoorganizacji życia społecznego we wszelkich jego dziedzinach (por. wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00).

Istotą wolności zrzeszania się jest możliwość tworzenia przez obywateli sformalizowanych więzi organizacyjnych o celach i zadaniach nie reglamentowanych przez państwo. Wolność ta stanowi o możliwości funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Już w orzeczeniu z 12 lutego 1991 r. (sygn. akt K 6/90) Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że możliwość zrzeszania się ma na celu wspólne rozwijanie obywatelskiej aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej. Wymienione rodzaje działalności są określone bardzo ogólnie, co oznacza, że wspólny czynny udział obywateli w życiu społecznym może przybierać w konkretnych sytuacjach bardzo różną postać i konkretne cele wspólnej działalności obywateli są także bardzo różne. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada wolności zrzeszania się obywateli nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, z zachowaniem z wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Naruszenie istoty prawa do zrzeszania się nastąpiłoby wówczas, gdyby wprowadzone ograniczenia uniemożliwiły całkowicie realizowanie funkcji, jaką ma ono spełnić w porządku prawnym. Ponadto, zdaniem Trybunału, ustawa nie powinna wprowadzać takich rozwiązań, które z wolności zrzeszania w praktyce czyniłyby jej zaprzeczenie z powodu istnienia mechanizmów umożliwiających narzucanie dowolnych kryteriów, od których zależy realizacja interesów członków określonego typu organizacji (wyrok TK z 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03).

W swoim orzecznictwie Trybunał przyjmuje, że gwarantowana konstytucyjnie wolność zrzeszania się stanowi także probierz relacji między daną organizacją a jej członkami. W wyroku z 29 maja 2001 r. (sygn. akt K 5/01) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 58 Konstytucji, gwarantując wolność zrzeszania się, zapewnia także pewien standard organizacji wewnętrznej zrzeszeń, nie mogą one bowiem zmienić się w instytucje krępujące w istocie swobodę jednostki. Podobnie w wyroku z 15 lipca 2009 r. (sygn. akt K 64/07) Trybunał zaznaczył, że gwarancje wynikające z art. 58 Konstytucji „działają” zarówno „na zewnątrz” – w relacjach z państwem i innymi podmiotami, jak i „do wewnątrz” w relacji pomiędzy spółdzielnią i jej członkami.

Ustawa nie powinna wprowadzać takich rozwiązań, które z wolności zrzeszania w praktyce czyniłyby jej zaprzeczenie z powodu istnienia mechanizmów umożliwiających narzucanie dowolnych kryteriów, od których zależy realizacja interesów członków określonego typu organizacji (w rozpatrywanej sprawie były to spółdzielnie mieszkaniowe). Statuty spółdzielni, mimo daleko idącej swobody w kształtowaniu ich treści, nie mogą zawierać unormowań arbitralnych. Takie rozwiązania stałyby bowiem w jaskrawej sprzeczności z art. 58 Konstytucji.

2.6. Artykuł 64 Konstytucji (ochrona prawa do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia)

Kolejnym wzorcem konstytucyjnym, wielokrotnie powoływanym przez wnioskodawcę, jest art. 64 Konstytucji. Ustęp pierwszy tego artykułu przyznaje każdemu „prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Objęcie wszystkich tych praw gwarancjami konstytucyjnymi wynika z treści art. 64 ust. 2, kładącego nacisk na równość ochrony prawnej. Z kolei ust. 3 tego artykułu dopuszcza możliwość ustawowego ograniczenia prawa własności, pod warunkiem, że nie narusza ono jego istoty.

Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji (w odróżnieniu od art. 21 ust. 1 Konstytucji zawierającego deklarację ustrojowej gwarancji ochrony własności) wyraża przede wszystkim konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do ochrony przysługującego jej prawa własności, będące podstawą publicznego prawa podmiotowego obejmującego wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim (por. wyroki TK z: 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08; 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99). Artykuł 64 Konstytucji uznaje ochronę własności za element porządku prawnego, z czego wynika obowiązek organów władzy publicznej do ustanowienia odpowiednich reguł funkcjonowania stosunków majątkowych (zob. B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 32-37). Definicję prawa własności zawiera art. 140 kodeksu cywilnego. Istotą własności jest to, że „wyraża najszerszy zakres treściowy stosunku podmiotu do dóbr mu przypisanych” (A. Stelmachowski [w:] *System prawa prywatnego, t. 3, Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 223). Ustawodawca zdefiniował własność zarówno od strony pozytywnej, wskazując, że na uprawnienia właścicielskie składają się: prawo korzystania

z rzeczy, w szczególności prawo pobierania z niej pożytków i innych dochodów oraz prawo rozporządzania rzeczą. 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. Gwarancją powyższych uprawnień jest wyrażona w art. 21 i art. 64 Konstytucji ochrona własności (por. wyrok TK z 16 października 2007 r., sygn. akt K 28/06). W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmuje także, że 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*), zarówno aktem *inter vivos*, jak i *mortis causa* (ten ostatni aspekt podkreśla zamieszczenie w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji wzmianki o dziedziczeniu). Jak podkreśla Trybunał, „uprawnienie do rozporządzania oznacza również możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela dopóki jest to zgodne z jego wolą” (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00).

Istotne wątpliwości, zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i doktrynie, budzi kwestia dopuszczalności powoływania się na ochronę prawa własności, przewidzianą w art. 64 Konstytucji, przez podmioty prawa publicznego, w szczególności Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu postanowienia z 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt SK 67/05) Trybunał wyraził pogląd, iż „konstrukcja konstytucyjnego prawa podmiotowego, którego beneficjentem miałby być podmiot władzy publicznej, prowadziłaby do utożsamienia podmiotów ingerujących w prawa i wolności z ich nosicielami”. Między innymi z tego powodu przyjął on także, że badanie uprawnień jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (które to spółki uznał za „publiczne podmioty gospodarcze”, prowadzące działalność gospodarczą całkowicie opartą na majątku publicznym) przez pryzmat art. 64 Konstytucji trzeba uznać za niedopuszczalne. W odniesieniu do gwarantowanej konstytucyjnie wolności działalności gospodarczej Trybunał podzielił pogląd doktryny, że „sprzężenie art. 22 z art. 20 Konstytucji, w którym materialną podstawą wolności działalności gospodarczej jest szeroko pojęta własność prywatna, świadczy o tym, iż konstytucyjną ochroną nie jest objęta działalność prowadzona przez państwo, a także instytucje publiczne wykorzystujące mienie Skarbu Państwa

oraz inne państwowe osoby prawne” (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, t. II, komentarz do art. 22, s. 9).

Z kolei w postanowieniu z 20 grudnia 2007 r. Trybunał stwierdził, że „formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, których bezpośredni udział lub pośredni wpływ na gospodarkę nie jest wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych” (sygn. akt SK 67/05). Podobny pogląd został wyrażony w uzasadnieniu postanowienia z 26 października 2001 r. (sygn. akt Ts 72/01), w którym Trybunał stwierdził, iż „ustrojodawca, wprowadzając w Konstytucji katalog praw i wolności oraz środki ich ochrony, kierował się założeniem, w myśl którego podstawową funkcją tych praw ma być funkcja ochronna. Z funkcji tej wynika przede wszystkim, że wolności i prawa konstytucyjne chronią jednostkę przed nadmierną ingerencją organów władzy publicznej oraz zobowiązują te organy do podjęcia działań gwarantujących ich realizację. Z powyższego wynika, iż podmioty realizujące funkcje władzy publicznej nie mogą składać skarg konstytucyjnych, gdyż nie są one adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych praw konstytucyjnych, lecz adresatami obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów. Trzeba też podkreślić, że rozszerzenie zakresu podmiotowego praw konstytucyjnych na wskazane wyżej osoby prowadziłoby do utożsamienia podmiotów ingerujących w te prawa z ich nosicielami”. Następnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podmioty, których działania mieszczą się w szeroko rozumianym zakresie władztwa publicznego „nie mogą być adresatami praw i wolności konstytucyjnych czy też wynikających z nich poszczególnych uprawnień, tym samym nie przysługuje im prawo występowania ze skargami konstytucyjnymi w celu ochrony tych praw”. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego ochronę przysługującego im prawa własności wyraża art. 165 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki TK z: dnia 12 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 30/03; 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00). Również w doktrynie podkreśla się, że „odmiennie przedstawia się sytuacja osób prawnych prawa publicznego (np. gminy), bo nie można ich traktować jako prostych zrzeszeń obywateli realizujących swoje prawa i wolności. Stąd osobom tym odmawia się zdolności bycia podmiotami praw i wolności, o których mowa w rozdziale II, a ich samodzielność chroniona jest innymi mechanizmami konstytucyjnymi” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys*

wykładu, Warszawa 2004, s. 101-102, zob. też przegląd stanowisk doktryny krajowej i zagranicznej w: S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 94-96 oraz s. 127 i n.).

Zaznaczenia wymaga, że w powołanych powyżej orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny sformułował swoje stanowisko w określonym kontekście, tj. w odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność skorzystania przez podmioty prawa publicznego ze skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności. Na pytanie to Trybunał udzielił negatywnej odpowiedzi wskazując, iż dopuszczenie takiej możliwości stałoby w sprzeczności z istotą skargi konstytucyjnej, której celem jest ochrona przed nadmierną i nieuzasadnioną ingerencją państwa w konstytucyjne prawa i wolności osób fizycznych lub osób prawnych niebędących elementem szeroko rozumianej władzy publicznej. Należy však zaznaczyć, że pogląd o braku możliwości powołania się przez podmioty publiczne na konstytucyjną ochronę prawa własności wywołuje kontrowersje. W zdaniu odrębnym do postanowienia z 22 maja 2007 r. (sygn. akt SK 70/05) sędzia TK Ewa Łętowska wyraziła pogląd, zgodnie z którym „na szczeblu konstytucyjnym brak jest podstaw do przeciwstawiania własności publicznej – własności prywatnej. Rolą przymiotnika «prywatna» używanego w Konstytucji jest jedynie zaakcentowanie, że współczesna koncepcja własności ma charakter odmienny od używanego w Konstytucji z 1952 r. Dlatego «własność prywatna» o której mówi Konstytucja z 1997 r. obejmuje wszelką własność, także własność państwową i komunalną w tym własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego [...]. Brak jest w związku z tym podstaw do dopatrywania się ograniczeń w statusie właścicielskim gminy z tej przyczyny, że chodzi tu o własność publiczną. Konstytucja z 1997 r. nie daje podstaw do wyróżniania – zwłaszcza z punktu widzenia gwarancji ochrony – podmiotowo wyróżnionej własności publicznej, (gdzie należałoby umieścić własność gminy)” (por. też krytyczne uwagi dotyczące przedstawionego wyżej stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w: E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, Nr 4, s. 906-911). Zbieżny co do istoty pogląd wyraził sędzia TK Bohdan Zdziennicki w zdaniu odrębnym do postanowienia z 8 kwietnia 2008 r. (sygn. akt SK 80/06) stwierdzając, iż „w Konstytucji nie ma żadnych barier ograniczających aktywność państwa w gospodarce. Nie można też mówić o konstytucyjnych preferencjach tylko dla

własności prywatnej. Pojęcie własności zawarte w art. 21 ust. 1 Konstytucji odnosi się bowiem nie tylko do własności prywatnej, ale również publicznej, a więc znajdującej się w rękach Skarbu Państwa i innych publicznych osób prawnych. Stąd ochrona z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji jest równa dla wszystkich właścicieli (prywatnych i publicznych). Niedopuszczalne jest zatem uprzywilejowanie lub dyskryminacja jakiegokolwiek podmiotu własności – prywatnego lub publicznego (art. 32 Konstytucji)”.

Trybunał Konstytucyjny wyraził również stanowisko, że art. 21 ust. 1 Konstytucji, jako przepis określający podstawową wartość ustrojową, chroni własność niezależnie od jej podmiotu (wyrok TK z 12 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 8/98). W uzasadnieniu wyroku z 20 listopada 1996 r. (sygn. akt K 27/95), wydanym jeszcze na gruncie przepisów Małej Konstytucji z 1992 r., Trybunał stwierdził z kolei, że „ogólna norma, iż «Rzeczpospolita Polska chroni własność» odnosi się nie tylko do własności osobistej, a więc do własności, której podmiotem jest obywatel, lecz ma także zastosowanie do wszelkich innych podmiotów, także tych, których status i istnienie są regulowane w całości przez prawo publiczne”. Należy jednak zauważyć, iż stanowisko zawarte w obydwu wymienionych ostatnio wyrokach zostało wyrażone przez Trybunał w odniesieniu do własności przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego, a nie Skarbowi Państwa. Przedstawiona tu sporna kwestia możliwości powoływania się przez Skarb Państwa na przewidzianą w art. 64 Konstytucji ochronę przysługującego mu prawa własności nie została jak do tej pory jednoznacznie rozstrzygnięta przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego (por. uwagi na ten temat w: E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, Nr 4, s. 911).

W przypadku jednego z zaskarżonych przepisów (art. 31 ust. 4 u.r.o.d.) wnioskodawca powołuje się na konstytucyjną ochronę prawa dziedziczenia przewidzianą w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Pojęcie „prawo dziedziczenia” było wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 31 stycznia 2001 r. (sygn. akt P 4/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 64 ust. 1 Konstytucji odczytywany w kontekście innych postanowień dotyczących dziedziczenia (art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji) stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. „Prawo dziedziczenia” jest autonomicznym pojęciem konstytucyjnym, które powinno być

rozumiane w znaczeniu szerszym od przyjętego w przepisach księgi czwartej kodeksu cywilnego, gdzie oznacza określony sposób przejścia praw i obowiązków majątkowych przysługujących osobie fizycznej do chwili jej śmierci na inną osobę lub osoby. Konstytucyjna gwarancja prawa dziedziczenia ma przede wszystkim znaczenie „negatywne”, tj. uzasadnia zakaz arbitralnego przejmowania przez państwo (inne podmioty prawa publicznego) własności osób zmarłych. Inaczej mówiąc, ustawodawca nie ma możliwości wprowadzenia „ukrytego” wyłączenia poprzez pozbawianie składników majątkowych osób zmarłych statusu własności prywatnej (por. też wyrok TK z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 42/08).

2.7. Artykuł 165 ust. 1 Konstytucji (ochrona własności komunalnej)

W przypadku dwóch spośród kwestionowanych przepisów (art. 17 ust. 2 i art. 18 u.r.o.d.) wnioskodawca powołał, jako wzorzec konstytucyjny, art. 165 ust. 1 Konstytucji. Stanowi on, iż jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że art. 165 Konstytucji stanowi podstawę osobowości prawnej przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego, które mają jednak całkowicie odmienny charakter niż osoby prawne tworzone przez osoby fizyczne w ramach korzystania z gwarantowanej konstytucyjnie wolności zrzeszania się. Konstytucja odrębnie i odmiennie reguluje status człowieka i status jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą wolności i praw człowieka jest jego godność, określona przez art. 30 Konstytucji jako przyrodzona i niezbywalna. Samorząd terytorialny został zaś powołany dla wykonywania zadań publicznych (art. 16 ust. 2, art. 163 Konstytucji). Do realizacji tego właśnie celu został on wyposażony w osobowość prawną i samodzielność podlegającą ochronie sądowej (art. 165 ust. 1 zd. 1 i ust. 2 Konstytucji). Co więcej, Konstytucja odrębnie reguluje ochronę prawa własności i innych praw majątkowych przysługujących podmiotom prywatnym (art. 64 Konstytucji) i przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 zd. 2 Konstytucji). Jest to dodatkowy argument potwierdzający odrębność konstytucyjnego statusu samorządu terytorialnego, jako podmiotu publicznoprawnego (postanowienie TK z 12 października 2004 r., sygn. akt Ts 35/04).

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym art. 165 Konstytucji przyjmował, że: „Na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, składa się przyznanie im w ustępie 1 osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, tj. własności i innych praw majątkowych. Ustęp 2 wzmacnia pozycję jednostek samorządu terytorialnego, przyznając sądową ochronę ich samodzielności” (wyrok z 15 marca 2005 r., sygn. akt K 9/04; wyrok z 26 września 2006 r., sygn. akt K 1/06). Również w doktrynie zwrócono uwagę, iż art. 165 Konstytucji jest źródłem prywatnoprawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego. Z przepisu tego, zwłaszcza z jego ustępu 1, wynika, że gmina występuje jako jeden z podmiotów obrotu cywilnoprawnego. „Istotą samodzielności jest swoboda podejmowania czynności prawnych oraz ujęcie weryfikacji tych czynności w procedury właściwe prawu cywilnemu, a nie prawu administracyjnemu, a więc powierzenie ich przede wszystkim sądom powszechnym” (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 323). Istotne jest akcentowanie, że gmina wykonuje swoje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co oznacza ograniczenie ustawodawcy w stanowieniu przepisów ingerujących w kompetencje gmin (por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 593). Samodzielność ta powinna być szanowana zwłaszcza w dziedzinie stosunków prywatnoprawnych. Jak stwierdza L. Garlicki: „W tej płaszczyźnie bardzo istotne jest też przyznanie jednostce samorządu terytorialnego samodzielnej dyspozycji swoim mieniem (...), które podlega takiej samej ochronie, jak mienie obywateli” (L. Garlicki, *op. cit.*). Z powołanego orzecznictwa TK wynika, iż to właśnie art. 165 ust. 1 Konstytucji, a nie art. 64 Konstytucji, powinien być powoływany jako wzorzec konstytucyjny w celu ochrony prawa własności przysługującego jednostkom samorządu terytorialnego (por. też E. Łętowska, *Własność i jej ochrona...*, s. 906-911).

2.8. Artykuł 167 Konstytucji (zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego)

Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (ust. 2). Zmiany w zakresie

zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (ust. 4).

Zasada adekwatności środków finansowych i zadań jednostek samorządu terytorialnego była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 16 marca 1999 r. (sygn. akt K 35/98), „art. 167 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek zachowania proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Ocena zachowania tej proporcji musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Akt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 Konstytucji tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwiał efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom”. W opinii Trybunału, „wnioskodawca, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów – przewidzianych przez prawo – dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych «odpowiednio» do przypadających im zadań”.

Podobną wykładnię art. 167 Konstytucji można odnaleźć w innych orzeczeniach sądu konstytucyjnego. W wyroku z 31 maja 2005 r. (sygn. akt K 27/04) Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, iż „okoliczność, że ustawa rozszerza zadania jednostek samorządu terytorialnego, nie może przesądzać o niekonstytucyjności danej regulacji, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają realizację poszczególnych zadań publicznych. Dla stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji prawnej ograniczającej dochody jednostek samorządu terytorialnego jedną z koniecznych przesłanek jest wykazanie, że w wyniku wejścia w życie danej regulacji jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie realizować niektórych bądź też w całości przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione”. W ocenie Trybunału, wnioskodawczyni w konkretnej sprawie, zarzucając niezgodność przepisu z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale powinna przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego.

Podobnie w wyroku z 30 czerwca 2003 r. (sygn. akt K 8/02) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie może być absolutyzowana. Jeżeli bowiem ustawodawca nie narusza w sposób drastyczny samej istoty samodzielności finansowej gminy, może – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – określać zarówno źródła dochodów własnych gmin, jak i poziom tych dochodów (por. wyrok TK z 30 marca 1999 r., sygn. akt K 5/98). Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 25 marca 2003 r. (sygn. akt U 10/01), dla uznania, iż zmiana prawa powodująca niekorzystny rezultat finansowy dla gmin z powodu pozbawienia ich pewnych źródeł dochodów własnych jest niezgodna z art. 167 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest wykazanie – na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gminy – że bez dochodu, którego gminy zostały pozbawione nie ma możliwości zapewnienia takiego udziału w dochodach publicznych, który będzie odpowiedni do ich zadań. Oznacza to, że niezgodność przepisu ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji – w tym jego aspekcie – zachodzi wówczas, gdy ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego uniemożliwia efektywne wykonywanie powierzonych im zadań (por. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98).

3. Analiza zgodności

3.1. Artykuł 6 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

1. Podniesione przez wnioskodawcę zarzuty mające uzasadniać niezgodność art. 6 u.r.o.d. z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami: demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej, a także z zasadą równości, przewidzianą w art. 32 Konstytucji, należy uznać za bezzasadne.

Kwestionowany przepis zawiera legalną definicję rodzinnego ogrodu działkowego, jako wydzielonego obszaru gruntu będącego we władaniu PZD. Zarzuty wnioskodawcy są natomiast skierowane w istocie przeciwko innym przepisom ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (wymienionym przez wnioskodawcę w uzasadnieniu, jak art. 10, art. 11, art. 12, art. 16 u.r.o.d.), z których wynika uprzywilejowanie PZD w stosunku do innych organizacji zrzeszających działkowców. Uchylenie kwestionowanego przepisu art. 6 u.r.o.d. (bądź to

w rezultacie stwierdzenia jego niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny, bądź to wyniku działań ustawodawcy), w niczym nie zmieniliby szczególnego statusu PZD wynikającego z innych przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Sposób, w jaki został zdefiniowany rodzinny ogród działkowy w art. 6 u.r.o.d., nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności tego przepisu z uwagi na naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego i zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasady równości i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji). Sam w sobie art. 6 u.r.o.d. nie jest bowiem źródłem szczególnych, nieuzasadnionych i arbitralnych przywilejów dla PZD czy zrzeszonych w nim działkowców.

2. Nietrafny jest też zarzut wnioskodawcy, iż kwestionowany przepis ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z góry eliminuje zorganizowanie ogrodu działkowego przez jakąkolwiek inną organizację, a organizacje działkowców inne niż PZD „niejako stawiane są przez ustawodawcę poza prawem”. Przepis ten nie wyklucza bowiem zorganizowania „nierodzinnego” ogrodu działkowego, zarządzanego przez autonomiczne wobec PZD organizacje (zrzeszenia) działkowców, które mogą być zakładane i funkcjonować na przykład na podstawie ogólnych przepisów o stowarzyszeniach czy nawet o spółkach. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07), który stwierdził niekonstytucyjność tego przepisu w zakresie odnoszącym się do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, ułatwił organizacjom działkowców innym niż PZD ubieganie się o uzyskanie tytułu prawnego do nieruchomości stanowiących własności jednostek samorządu terytorialnego. Niewątpliwie PZD ma uprzywilejowany status prawny w stosunku do innych organizacji zrzeszających działkowców. Jednakże, jak stwierdzono powyżej, szczególne uprawnienia PZD nie wynikają z art. 6 u.r.o.d., lecz z innych przepisów tej ustawy. Z tych powodów bezzasadny jest również zarzut naruszenia przez art. 6 u.r.o.d. autonomii decyzyjnej jednostek (art. 31 ust. 1 Konstytucji) oraz wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji). Także brak całościowej, systemowej regulacji ogrodów działkowych w Polsce, która obejmowałaby wszystkie ogrody działkowe (tj. zarówno rodzinne, zarządzane przez PZD, jak i „nierodzinne”, tworzone przez inne organizacje społeczne) nie uzasadnia zarzutu niekonstytucyjności art. 6 u.r.o.d. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wielu swoich orzeczeniach, brak określonej

regulacji, stanowiący lukę w prawie (w analizowanym przypadku chodzi nawet nie tyle o klasyczną „lukę”, co o kompleksowe unormowanie dziedziny życia społecznego w sposób nie odpowiadający kryteriom przyjętym przez wnioskodawcę), nie może być przedmiotem kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ w sferze jego kognicji nie mieści się stan zaniechania ustawodawczego (por. np. postanowienia TK z: 21 stycznia 2003 r., sygn. akt Ts 76/02; 29 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 132/08; 21 listopada 2006 r., sygn. akt Ts 83/06). Nawet przyjęcie, iż wnioskodawca, wskazując brak całościowej, systemowej regulacji ogrodów działkowych, kwestionuje zbyt wąski zakres przedmiotowy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, nie uzasadnia uznania art. 6 u.r.o.d. za niekonstytucyjny, ponieważ przepis ten zawiera jedynie legalną definicję rodzinnego ogrodu działkowego, nie wyznaczając tego zakresu.

3. Za bezzasadne należy także uznać zarzuty wnioskodawcy zmierzające do uznania art. 6 u.r.o.d. z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji wskutek użycia w definicji ogrodu działkowego określenia „będący we władaniu”. W ocenie Sejmu, nie jest trafne twierdzenie, iż pojęcie „władania” nie należy do „słownika cywilistyki”, a jego użycie w kwestionowanym przepisie narusza dyrektywę jasności prawa implikowaną przez zasadę państwa prawnego. Pojęcie „władanie” stanowi rzeczownikową formę pochodzącą od czasownika „władać”, który jest elementem definicji posiadania, zawartej w art. 336 k.c. Zgodnie z tym przepisem, posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny). W myśl utrwalonego poglądu doktryny cywilistycznej, władztwo nad rzeczą (władanie rzeczą, *corpus possessionis*), stanowi, obok woli posiadania (*animus possidendi*), konieczny element posiadania w rozumieniu art. 336 k.c. (por. J. Gołaczyński [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2008, s. 503). Czasownik „władać” występuje również w art. 338 k.c. jako element ustawowej definicji dzierżyciela (tj. osoby faktycznie władającej rzeczą za kogo innego) oraz w art. 339 k.c., który statuuje domniemanie, iż ten, kto rzeczą faktycznie włada, jest posiadaczem samoistnym. W świetle powołanych przepisów kodeksu cywilnego trudno uznać za trafny pogląd wnioskodawcy, iż pojęcie „władanie” jest obce „słownikowi cywilistyki”. Pojęcie to, występujące

w kwestionowanym art. 6 u.r.o.d., powinno być interpretowane przez pryzmat powołanych przepisów kodeksu cywilnego, co m.in. oznacza, iż PZD może być zarówno posiadaczem samoistnym, jak i zależnym (w przypadku gdy PZD posiada grunt jako użytkownik). Z samym tylko władaniem gruntem wiąże się domniemanie posiadania samoistnego, mające jednak charakter wzruszalny (art. 339 k.c.).

Nie można tym samym podzielić poglądu wnioskodawcy, iż pojęcie „władania” jest niejasne i niedookreślone w tak istotnym stopniu, który przesądzałby o niekonstytucyjności art. 6 u.r.o.d. ze względu na jego sprzeczność z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Jak bowiem podkreślił Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające (por. wyroki TK z: 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02; 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05). Wątpliwości interpretacyjne, wiążące się z użyciem przez ustawodawcę pojęcia „władanie” w celu zdefiniowania rodzinnego ogrodu działkowego, nie mają takiego „kwalifikowanego” charakteru.

4. Za bezzasadny należy także uznać zarzut naruszenia przez art. 6 u.r.o.d. art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji poprzez ingerencję w istotę prawa własności gruntów, przysługującego jednostkom samorządu terytorialnego lub Skarbowi Państwa. Kwestionowany przepis (ani żaden inny przepis ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych) nie zezwala na zajęcie przez PZD nienależącego doń gruntu bez tytułu prawnego w celu urządzenia rodzinnego ogrodu działkowego. Wręcz przeciwnie, z art. 10 u.r.o.d. wynika konieczność uzyskania przez PZD tytułu prawnego do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa co najmniej w postaci użytkowania. Wykładnia systemowa art. 6 u.r.o.d. w kontekście regulacji art. 10 u.r.o.d. powinna prowadzić do wniosku, że definicja rodzinnego ogrodu działkowego obejmuje jedynie te grunty, które znajdują się we władaniu PZD na podstawie tytułu prawnego. Przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych nie wyłączają także możliwości skorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa (jak również przez innych właścicieli gruntów) z roszczenia windykacyjnego przewidzianego w art. 222

k.c. w przypadku, gdy PZD nie przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania gruntem, na którym utworzono rodzinny ogród działkowy. Stanowisko to znajduje oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który stwierdził, że osoba bezprawnie pozbawiona własności gruntu, na którym znajduje się obecnie rodzinny ogród działkowy, może domagać się przed sądem wydania jej tej nieruchomości (wyrok SN z 11 kwietnia 2008 r., sygn. akt II CSK 650/2007). Jak trafnie przyjął Sąd Najwyższy w powołanym wyroku, wykładnia art. 24 ust. 1 i ust. 2 u.r.o.d. prowadzi do wniosku, iż wynikająca z tych przepisów norma w ogóle nie ma zastosowania do roszczeń windykacyjnych, ponieważ ogranicza ona sposób zaspokojenia roszczeń osoby trzeciej do nieruchomości, tj. osoby nie będącej jej właścicielem. W razie przyjęcia odmiennej wykładni, przepis ustępu 2 stanowiłby podstawę dla roszczeń kierowanych przez właściciela przeciwko samemu sobie, co jest wnioskiem oczywiście nie do przyjęcia. Biernie legitymowanym w zakresie powództwa windykacyjnego jest posiadacz samoistny lub posiadacz zależny rzeczy (tu: nieruchomości), który bez tytułu prawnego włada rzeczą, i którym może być bądź PZD, bądź konkretny działkowiec – w przypadku, gdy grunt został mu oddany przez PZD w dalsze posiadanie zależne (por. wyrok SN z 18 marca 2005 r., sygn. akt II CK 526/2004). W ocenie Sejmu nie jest więc trafny zarzut wnioskodawcy, iż art. 6 u.r.o.d. pozwala przejść do porządku dziennego nad tytułem prawnym PZD do gruntów, na których urządzony jest rodzinny ogród działkowy, i przez to narusza istotę prawa własności.

5. Odwołując się do przeprowadzonej powyżej (punkt II.2.6) analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego możliwości powoływania się przez podmioty prawa publicznego na konstytucyjne gwarancje praw i wolności, należy stwierdzić, iż wątpliwe jest, aby Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego mogły korzystać z ochrony prawa własności przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, który to przepis statuuje konstytucyjną gwarancję własności prywatnej. W orzecznictwie Trybunału zdaje się dominować stanowisko odmawiające podmiotom prawa publicznego takiej możliwości, ponieważ „konstrukcja konstytucyjnego prawa podmiotowego, którego beneficjentem miałby być podmiot władzy publicznej, prowadziłaby do utożsamienia podmiotów ingerujących w prawa i wolności z ich nosicielami” (por. postanowienie TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 67/05). W postanowieniu tym Trybunał Konstytucyjny uznał za niedopuszczalne

badanie uprawnień jednoosobowych spółek Skarbu Państwa przez pryzmat art. 64 Konstytucji. Można więc oczekiwać, że Trybunał tym bardziej odrzuci możliwość powołania się na ochronę przewidzianą w tym przepisie bezpośrednio przez Skarb Państwa. Oznaczałoby to bowiem, iż Skarb Państwa, będący emanacją państwa w sferze relacji prywatnoprawnych, korzystałby z konstytucyjnej ochrony swoich uprawnień niejako wobec samego siebie, tj. przeciw państwu wykonującemu władzę ustawodawczą za pośrednictwem Sejmu i Senatu. Z kolei w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego adekwatnym wzorcem kontroli przepisów ustawowych pod kątem ewentualnego naruszenia przysługującego tym jednostkom prawa własności jest art. 165 Konstytucji (por. postanowienie TK z 12 października 2005 r., sygn. akt Ts 35/04; wyrok TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07). W związku z tym należy przyjąć, że zarzut naruszenia przez art. 6 u.r.o.d. konstytucyjnej ochrony prawa własności przysługującej Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego jest bezzasadny ze względu na nieadekwatność powołanego wzorca.

3.2. Artykuł 10 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

1. Badanie zgodności art. 10 u.r.o.d. z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami: demokratycznego państwa prawa oraz sprawiedliwości społecznej, należy poprzedzić stwierdzeniem, iż normatywna treść tej regulacji w pierwotnym brzmieniu pokrywała się z art. 8 u.p.o.d. w brzmieniu po nowelizacji ustawą z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. z 1995 r. Nr 99, poz. 486). Przepis ten został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczny z Konstytucją, jako naruszający zasady demokratycznego państwa prawnego przez to, że ustalał wyłączność w nieodpłatnym uzyskaniu użytkowania gruntu na rzecz jednej z organizacji zrzeszających działkowców (czyli PZD) oraz przez to, że pozbawiał obywateli prawa dobrowolnego zrzeszania się w celu użytkowania pracowniczych ogrodów działkowych (wyrok TK z 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95). Jak trafnie podniósł wnioskodawca, art. 8 u.p.o.d. nie utracił mocy obowiązującej tylko dlatego, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z ówczesnym stanem prawnym, został oddalony przez Sejm. Nie wpłynęło to oczywiście w żaden sposób na ocenę konstytucyjną tego unormowania stwierdzoną oddalonym wyrokiem Trybunału. Pomimo to, owa niekonstytucyjna regulacja została włączona do poselskiego projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (druk

sejmowy nr 3905/IV kad.), którą Sejm uchwalił w dniu 8 lipca 2005 r. Należy więc stwierdzić, że Sejm niezasadnie pominął rozstrzygnięcie sądu konstytucyjnego, utrzymując dotychczasowe zasady przekazywania gruntów publicznych pod ogrody działkowe i w pewnym sensie przywracając wadliwą konstytucyjnie regulację.

2. Zakwestionowany art. 10 u.r.o.d. był już także przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07) uznał, iż przepis ten, w zakresie odnoszącym się do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Wyrok ten miał więc charakter zakresowy, tzn. doprowadził do utraty mocy kwestionowanej regulacji wyłącznie w odniesieniu do gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł 10 u.r.o.d. pozostaje w mocy w odniesieniu do nieruchomości należących do Skarbu Państwa. Wypada zgodzić się z wnioskodawcą, iż zarzut objęty *petitum* jego wniosku, w którym został zakwestionowany cały przewidziany w tym przepisie mechanizm przekazywania gruntów na rzecz PZD, nie koliduje z zasadą *ne bis in idem*.

3. Zarzut wnioskodawcy dotyczący niezgodności art. 10 u.r.o.d. z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawa należy uznać za zasadny. Z uwagi na daleko idące podobieństwo treści normatywnej art. 8 u.p.o.d. i art. 10 u.r.o.d. w znacznej mierze aktualne pozostają stwierdzenia Trybunału Konstytucyjnego, zawarte w uzasadnieniu powołanego wcześniej wyroku z 20 listopada 1996 r. (sygn. akt K 27/95). Jak wskazał Trybunał, art. 8 u.p.o.d. w istocie wprowadza swoisty monopol PZD, ponieważ organizacja ta jest jedynym podmiotem, na rzecz którego istnieje ustawowy obowiązek nieodpłatnego przekazywania gruntów Skarbu Państwa przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe. Także po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07), w którym została uznana niekonstytucyjność art. 10 u.r.o.d. w zakresie, w jakim dotyczył on gruntów stanowiących własności jednostek samorządu terytorialnego, przepis ten nadal wprowadza zasadę uprzywilejowania PZD w stosunku do innych organizacji zrzeszających działkowców, jeżeli idzie o dostęp do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, ograniczając tym samym możliwość powstania i utrudniając funkcjonowanie innej niż PZD organizacji zrzeszającej działkowców. Ma to miejsce

ze względu na brak możliwości uzyskania terenów należących do Skarbu Państwa, przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe, które – w myśl kwestionowanej regulacji – obowiązkowo powinny zostać przekazane na rzecz PZD. Artykuł 10 u.r.o.d. prowadzi zatem do zasadniczego ograniczenia prawa zrzeszania się obywateli. Na gruncie obowiązującego prawa istnieje bowiem możliwość utworzenia organizacji zrzeszających działkowców innych niż PZD zgodnie z ogólnymi przepisami o stowarzyszeniach czy o spółkach. Możliwość tworzenia takich organizacji wynika pośrednio z art. 68 ust. 1 pkt 3 u.g.n., który dopuszcza udzielenia bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 u.g.n., jeżeli nieruchomość Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jest sprzedawana organizacjom zrzeszającym działkowców z przeznaczeniem na ogrody działkowe. Z uwagi na ustawowy obowiązek Skarbu Państwa ustanowienia prawa użytkowania (względnie użytkowania wieczystego) wyłącznie na rzecz PZD, możliwość nabycia nieruchomości od Skarbu Państwa z (fakultatywną) bonifikatą przez inne organizacje działkowe jest iluzoryczna, ponieważ będzie mogła być zrealizowana jedynie wtedy, gdy PZD zrezygnuje z wykonania swojego roszczenia o (nieodpłatne) ustanowienie prawa użytkowania. Na iluzoryczność tego uprawnienia przyznanego w art. 68 ust. 1 pkt 3 u.g.n. wszystkim organizacjom zrzeszającym działkowców zwrócił już uwagę, w odniesieniu do nieruchomości komunalnych, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07), stwierdzając ponadto, że gmina nie może przeznaczyć w planie miejscowym gruntu na ogród i sprzedać go innej organizacji, bo wcześniej musi go przekazać w użytkowanie PZD; gmina nie może też sprzedać gruntu z bonifikatą na inny cel, a dopiero następnie przeznaczyć go pod ogród. Stwierdzenie to należy odnieść *mutatis mutandis* do Skarbu Państwa, który jako właściciel nieruchomości przeznaczonej w planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przez radę gminy pod ogrody działkowe, jest obowiązany, na podstawie art. 10 u.r.o.d., do przekazania tej nieruchomości PZD w nieodpłatne użytkowanie bądź użytkowanie wieczyste. Za słuszny należy uznać dlatego zarzut wnioskodawcy, iż jedynie teoretyczna możliwość nabywania przez inne organizacje działkowców z bonifikatą od Skarbu Państwa gruntów przeznaczonych na ogrody działkowe podważa zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Ustawodawca nie powinien bowiem tworzyć przepisów sprzecznych ze sobą, z których jeden (tu: art. 10 u.r.o.d.) *de facto*

wyklucza w istotnym zakresie (tj. w odniesieniu do nieruchomości należących do Skarbu Państwa) możliwość zastosowania w praktyce innego przepisu (tu: art. 68 ust. 1 pkt 3 u.g.n.).

4. Uprzywilejowanie PZD, wynikające z zakwestionowanego art. 10 u.r.o.d., polegające na obowiązku przekazania przez Skarb Państwa PZD gruntów w użytkowanie (ewentualnie w użytkowanie wieczyste) prowadzi do strukturalnej nierówności w traktowaniu przez ustawodawcę PZD i innych organizacji zrzeszających działkowców, co w rezultacie skutkuje ograniczeniem swobody obywateli dokonywania wyboru formy prawno-organizacyjnej dla realizacji określonych celów. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 20 lutego 2002 r. (sygn. akt K 39/00), „już sam fakt, że PZD – jako jedyna organizacja tego typu – nie została poddana przepisom ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 20, poz. 104 ze zm.), lecz podlega odrębnej ustawie, świadczy o jego szczególnej pozycji. Znajduje ona potwierdzenie w faktycznym monopolu dotyczącym tworzenia i prowadzenia pracowniczych ogrodów działkowych (obecnie: rodzinnych ogrodów działkowych). PZD jest też jedynym podmiotem, na rzecz którego istnieje obowiązek nieodpłatnego przekazywania wszelkich gruntów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe (obecnie: rodzinne ogrody działkowe). Wyklucza to w rzeczywistości możliwość powstania innej organizacji zrzeszającej działkowców, która mogłaby realizować przewidziane w ustawie cele. Związek uzyskał więc wyłączność w sferze członkostwa. Oznacza to, że każdy podmiot, który chciałby uzyskać możliwość użytkowania pracowniczego ogrodu działkowego (obecnie: rodzinnego ogrodu działkowego), musi zostać członkiem PZD”.

Cytowane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zachowuje aktualność w odniesieniu do art. 10 u.r.o.d. w zakresie, w jakim przepis ten nakłada na Skarb Państwa obowiązek nieodpłatnego przekazywania należących do niego gruntów w nieodpłatne użytkowanie bądź użytkowanie wieczyste PZD. To samo dotyczy także stwierdzenia zawartego w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku z 20 listopada 1996 r. (sygn. akt K 27/95), w którym Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż „przyjęta w art. 8 ust. 1 u.p.o.d. (...) konstrukcja petryfikuje wyłączność PZD w dostępie do gruntów przeznaczonych na pracownicze ogrody działkowe

(obecnie: rodzinne ogrody działkowe), przez co pozbawia inne organizacje zrzeszające działkowców możliwości realizacji zamierzonych skutków prawnych i zmusza tym samym każdy podmiot dążący do uzyskania prawa użytkownika pracowniczego ogrodu działkowego (obecnie: rodzinnego ogrodu działkowego) do członkostwa w PZD, utrzymując w ten sposób monopol tej organizacji w prowadzeniu pracowniczych ogrodów działkowych (obecnie: rodzinnych ogrodów działkowych). Takie rozwiązanie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego”.

Na sprzeczność art. 10 u.r.o.d. z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, które to zasady wywodzone są obecnie z art. 2 Konstytucji, powołuje się także wnioskodawca. W ślad za stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, naruszenia tych zasad przez art. 10 u.r.o.d. upatruje on w ograniczeniu swobody zrzeszania się obywateli poprzez utrwalenie szczególnej, uprzywilejowanej pozycji PZD w stosunku do innych organizacji zrzeszających działkowców. Należy jednak zaznaczyć, że wolność zrzeszania się jest wyrażona *expressis verbis* w art. 58 ust. 1 Konstytucji, który to przepis nie został powołany przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie jako wzorzec konstytucyjny dla kontroli art. 10 u.r.o.d. Jak stwierdzono powyżej, w analizie wzorców konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny zasadniczo kwestionuje potrzebę odwoływania się do zasady demokratycznego państwa prawnego w tych przypadkach, co do których istnieją bardziej szczegółowe przepisy konstytucyjne, określające elementy statusu jednostki (zob. np. wyrok TK z 7 października 2003 r., sygn. akt K 4/02). W niniejszej sprawie przepisem takim jest art. 58 ust. 1 Konstytucji. Należy však uznać, że okoliczność, iż wolność zrzeszania się jest wyraźnie wyrażona w szczególnym przepisie ustawy zasadniczej, nie jest jeszcze wystarczająca dla uznania art. 2 Konstytucji za nieadekwatną podstawę kontroli. Po pierwsze, naruszenie wolności zrzeszania się stanowi tylko jeden z przejawów (obok naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, idei demokracji i wymogu wspierania przez państwo społeczeństwa obywatelskiego) podnoszonej przez wnioskodawcę sprzeczności art. 10 u.r.o.d. z generalną zasadą demokratycznego państwa prawnego. Po drugie, sam Trybunał Konstytucyjny w powoływanym już wielokrotnie wyroku z 20 listopada 1996 r. (sygn. akt K 27/95) uznał, iż art. 8 ust. 1 u.p.o.d. (odpowiednik art. 10 ust. 1 u.r.o.d.) narusza zasady demokratycznego państwa prawnego (wywodzone wówczas z art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.)

m.in. przez to, że pozbawiał obywateli prawa dobrowolnego zrzeszania się, pomimo że prawo to było także wówczas wyrażone w szczególnym przepisie konstytucyjnym, tj. w art. 84 ust. 1 pozostawionych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r.

5. Za zasadne należy też uznać podnoszone przez wnioskodawcę zarzuty sprzeczności art. 10 u.r.o.d. z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, oraz z zasadą równości (art. 32 Konstytucji). Przyczyną niezgodności z Konstytucją kwestionowanej regulacji jest okoliczność, iż stanowi ona źródło szczególnego uprzywilejowania PZD w stosunku do innych organizacji zrzeszających działkowców. Polski Związek Działkowców i inne organizacje zrzeszające działkowców posiadają wspólną cechę istotną (relewantną), która uzasadnia ich równe traktowanie. Za cechę tę można uznać tożsamy cel utworzenia i funkcjonowania tych korporacyjnych organizacji, jakim jest stworzenie ich członkom możliwości użytkowania ogrodów działkowych oraz ochrona i reprezentowanie ich interesów wynikających z użytkowania tych ogrodów. Odmienne traktowanie PZD i innych organizacji działkowców byłoby dopuszczalne pod warunkiem spełnienia wymogów sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, tj. warunków: relewantności, proporcjonalności oraz pozostawania w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. wcześniej, pkt 2.4). Należy stwierdzić, że uprzywilejowanie PZD w stosunku do innych organizacji działkowców, którego źródłem jest kwestionowany przepis, nie wypełnia „testu równości”, stosowanego w ustabilizowanym orzecznictwie sądu konstytucyjnego. Nie można bowiem wskazać wartości, zasad czy norm konstytucyjnych, które uzasadniałyby szczególne uprzywilejowanie PZD w stosunku do innych podobnych organizacji. Uprzywilejowanie to nie jest również relewantne i proporcjonalne w stosunku do zasadniczego celu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, jakim jest wspieranie i ochrona interesów działkowców. Trudno bowiem uznać, aby zapewnienie wyłącznie jednej organizacji działkowców swoistego monopolu dotyczącego nieodpłatnego uzyskania od Skarbu Państwa terenów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe, w sposób najbardziej efektywny realizowało interesy działkowców, uzasadniając zarazem dyskryminację innych ich organizacji w zakresie dostępu do tych terenów.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 20 listopada 1996 r. (sygn. akt K 27/95), uprzywilejowanie PZD ma tak daleko idący, szczególny charakter, że faktycznie wyklucza możliwość powstania obok PZD innej organizacji zrzeszającej działkowców i mogącej zrealizować zakładane cele. Po stwierdzeniu przez Trybunał niekonstytucyjności art. 10 u.r.o.d. w zakresie, w jakim dotyczył on gruntów stanowiących własności jednostek samorządu terytorialnego (wyrok TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07), wynikające z tego przepisu uprzywilejowanie PZD zostało wprawdzie osłabione, jednak w zakresie dostępu do gruntów Skarbu Państwa nadal w sposób istotny i nieuzasadniony – w świetle konstytucyjnej zasady równości – utrudnia tworzenie i funkcjonowanie innych organizacji działkowców. Kierując się doświadczeniem życiowym można przypuszczać, że interesom aktualnych, a przede wszystkim potencjalnych działkowców lepiej odpowiadałyby raczej takie rozwiązania legislacyjne, które sprzyjałyby tworzeniu wielu organizacji reprezentujących i chroniących ich interesy. W rezultacie, należy stwierdzić, że wynikające z art. 10 u.r.o.d. uprzywilejowanie PZD w stosunku do innych organizacji zrzeszających działkowców ma charakter arbitralny i z tego powodu przepis ten jest niezgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

6. Wnioskodawca zarzuca art. 10 u.r.o.d. sprzeczność z art. 64 Konstytucji, przewidującym konstytucyjną ochronę prawa własności poprzez to, że bezwarunkowo zobowiązuje Skarb Państwa do nieodpłatnego ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego na rzecz PZD tylko na tej podstawie, że gmina, w trybie określonym odrębnymi przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym, przeznaczy dany grunt na ogród działkowy. Zdaniem wnioskodawcy, wskutek tej ustawowej regulacji Skarb Państwa zostaje pozbawiony prawa rozporządzenia nieruchomością w inny sposób, a w szczególności jej zbycia lub obciążenia ograniczonym prawem rzeczowym w postaci użytkowania na rzecz organizacji działkowców innych niż PZD.

Należy podzielić zarzut wnioskodawcy, iż kwestionowany art. 10 u.r.o.d. narusza istotę prawa własności poprzez wprowadzenie ograniczeń dotyczących podstawowego uprawnienia, składającego się na prawo własności, jakim jest uprawnienie do swobodnego dysponowania rzeczą (*ius disponendi*). Jak podkreśla się w powołanym wyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (pkt II.2.6), 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. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, możliwość rozporządzania (dysponowania) przedmiotem własności jest jednym z najważniejszych i fundamentalnych elementów tego prawa (wyrok z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Tymczasem na podstawie art. 10 u.r.o.d. Skarb Państwa, jako właściciel nieruchomości przeznaczonej w planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przez radę gminy pod ogrody działkowe, jest ustawowo obowiązany do przekazania tej nieruchomości PZD w nieodpłatne użytkowanie. Artykuł 10 u.r.o.d. ingeruje w istotę prawa własności poprzez to, że – po pierwsze – zobowiązuje właściciela (tj. Skarb Państwa) do wyłącznie nieodpłatnego obciążenia własności konkretnym ograniczonym prawem rzeczowym (tj. użytkowaniem lub użytkowaniem wieczystym), a po drugie – wskazuje konkretny podmiot (tj. PZD), na rzecz którego obciążenie to ma nastąpić. W rezultacie, Skarb Państwa zostaje pozbawiony możliwości decydowania zarówno o sposobie dysponowania swoim prawem (nie może sprzedać swojej nieruchomości, ani obciążyć jej innym prawem rzeczowym lub prawem obligacyjnym), jak i o wyborze podmiotu, który będzie beneficjentem tej dyspozycji. Jednakże, w świetle powoływanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (punkt II.2.6) należy stwierdzić, iż wątpliwe jest, aby Skarb Państwa mógł korzystać z konstytucyjnej ochrony prawa własności przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału zdaje się dominować stanowisko odmawiające podmiotom prawa publicznego możliwości powoływania się na publiczne prawa podmiotowe, wynikające z rozdziału II Konstytucji, gdyż oznaczałoby to utożsamienie podmiotów ingerujących w prawa i wolności z ich nosicielami (por. postanowienie z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 67/05). W opinii Sejmu między innymi z tego powodu należy przyjąć, że zarzut naruszenia art. 64 Konstytucji przez art. 10 u.r.o.d. poprzez ingerencję w istotę prawa własności przysługującej Skarbowi Państwa jest bezzasadny ze względu na nieadekwatność powołanego wzorca (tj. art. 64 Konstytucji).

3.3. Artykuł 13 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

1. Podniesione przez wnioskodawcę zarzuty mające uzasadniać niezgodność art. 13 ust. 1 u.r.o.d. z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi (art. 2, art. 32, art. 58 ust. 1 Konstytucji) należy uznać za niezasadne.

Kwestionowana regulacja, która przyznaje PZD kompetencję w zakresie podziału gruntów, wchodzących w skład jej majątku na tereny ogólne i działki oraz zagospodarowania ogrodu działkowego, nie narusza zasad: demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej, równości ani zakazu dyskryminacji oraz wolności zrzeszania się. Dokonanie funkcjonalnego podziału gruntu, o którym mowa w kwestionowanym przepisie, a także zagospodarowanie rodzinnego ogrodu działkowego, służy realizacji ustawowych zadań i statutowych celów PZD. Przepis ten nie stanowi źródła żadnego szczególnego przywileju PZD w stosunku do innych organizacji zrzeszających działkowców, ani nie wyklucza tworzenia takich organizacji. Przepis ten zobowiązuje natomiast PZD do odpowiedniego zagospodarowania gruntów, przy czym kolejne dwa ustępy art. 13 u.r.o.d. zawierają *stricte* techniczne regulacje dotyczące liczby i powierzchni działek.

Nie jest także trafny zarzut wnioskodawcy, iż art. 13 ust. 1 u.r.o.d. petryfikuje monopol PZD i zmusza każdy podmiot, dążący do uzyskania działki, do członkostwa w tym Związku. Na skutek wyroku z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt.K 61/07), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność tego przepisu w zakresie odnoszącym się do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, osłabiona została monopolistyczna pozycja PZD. Wyrok ten umożliwił innym organizacjom zrzeszającym działkowców dostęp do gruntów należących do gminy, które zostały przeznaczone na cele ogrodów działkowych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że osoby, które dążą do korzystania z ogrodu działkowego, nie będącego jednak „rodzinnym ogrodem działkowym” w rozumieniu art. 6 u.r.o.d., mogą założyć organizację działkowców w formie stowarzyszenia lub spółki, która następnie będzie mogła ubiegać się o uzyskanie tytułu prawnego do gruntu komunalnego, na którym zostaną zorganizowane ogrody działkowe.

2. Jak stwierdzono już powyżej, w punkcie 3.1, brak całościowej, systemowej regulacji ogrodów działkowych w Polsce nie może przesądzać o niekonstytucyjności art. 13 ust. 1 u.r.o.d., jak również innych przepisów u.r.o.d., które nie są bezpośrednim źródłem konkretnego uprzywilejowania PZD, a zarazem dyskryminacji innych organizacji działkowców. Przytoczony zarzut jest *de facto* skierowany nie przeciwko brzmieniu kwestionowanej regulacji, ale przeciwko zaniechaniu ustawodawczemu. Jako taki, nie może on być zatem przedmiotem oceny ze strony Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienia TK z: 21 stycznia 2003 r., sygn. akt Ts 76/02; 29 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 132/08; 21 listopada 2006 r., sygn. akt Ts 83/06).

3.4. Artykuł 13 ust. 4 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

1. Wnioskodawca zarzuca art. 13 ust. 4 u.r.o.d. sprzeczność z zasadą przyzwoitej legislacji, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ponieważ ustawodawca posłużył się w nim niejasnymi pojęciami („wypoczynek i rekreacja”, „zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych”, „prowadzenie upraw ogrodniczych”, „wykonywanie działalności gospodarczej”), nie pozwalając jego adresatom ustalić zakresu ich praw i obowiązków, a tym samym otwierając drogę do nadużyć zarówno po stronie PZD, jak też użytkowników działek.

2. Użyte w art. 13 ust. 4 u.r.o.d. pojęcia, choć niewątpliwie mają charakter nieostry, nie są jednak na tyle niejasne i nieprecyzyjne, aby nie można było ustalić ich sensu i rozgraniczyć zakresu znaczeniowego przy zastosowaniu uznanych metod wykładni. Niektóre z tych pojęć są już elementem języka prawnego, występując w innych aktach prawnych rangi ustawowej i podustawowej. Uwaga ta dotyczy zwrotu „zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych”, którym ustawodawca posłużył się m.in. w art. 680¹ § 1 k.c., art. 1046 § 3, § 4 i § 7 k.p.c., art. 3 ust. 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118) oraz w art. 2 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.); na ten temat por. również tezy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 marca 2009 r. (sygn. akt III SA/Po 467/08). Wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, możliwe jest względnie precyzyjne rozgraniczenie wykorzystania

określonej nieruchomości dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, które polega na stałym korzystaniu z lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, od użytkowania działki w celu wypoczynku i rekreacji, z czym wiąże się czasowe przebywanie na działce i korzystanie ze znajdujących się na niej urządzeń w ramach spędzania wolnego czasu, w sprzyjających temu porach roku (tj. z wyłączeniem miesięcy zimowych). To samo stwierdzenie odnosi do rozgraniczenia zwrotów „wykonywanie działalności gospodarczej” i „prowadzenie upraw ogrodniczych”. W celu ustalenia normatywnej treści pojęcia „działalności gospodarczej” można odwołać się do art. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.), który definiuje ją jako „zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową (...) wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły”. Działalność gospodarcza musi więc posiadać co najmniej trzy cechy, tj. zarobkowy cel, oraz zorganizowany i ciągły sposób jej wykonywania. Wykonywanie tak rozumianej działalności gospodarczej, stanowiącej niedozwolony użytek z działki, należy przeciwstawić prowadzeniu upraw ogrodniczych, które – co wynika z art. 13 ust. 4 u.r.o.d. – powinny mieć na celu zaspokojenie potrzeb użytkownika działki i jego rodziny. Wykluczone jest więc prowadzenie tych upraw w celach zarobkowych, tj. z zamiarem ciągłej i zorganizowanej sprzedaży uprawianych warzyw lub owoców.

Podniesiony przez wnioskodawcę zarzut sprzeczności art. 13 ust. 4 u.r.o.d. z zasadą przyzwoitej legislacji jest bezpodstawny w świetle ustalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którą pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające (por. wyroki TK z: 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02, 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05). W ocenie Sejmu pojęcia występujące w kwestionowanym przepisie nie mają na tyle nieostrego charakteru, aby uzasadniało to stwierdzenie jego niekonstytucyjności.

3.5. Artykuł 14 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

1. Pierwszy Prezes SN stoi na stanowisku, że art. 14 ust. 1 i 2 u.r.o.d. jest niezgodny z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami pewności prawa

i przyzwoitej legislacji, ponieważ w obydwu ustępach zaskarżonego przepisu jest mowa o „ustanowieniu prawa użytkowania” w różnych znaczeniach, przez co dochodzi do pomieszania pojęć; nie wiadomo konkretnie, czym w swej treści prawa te się odznaczają.

Wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, w art. 14 ust. 1 u.r.o.d. mowa jest nie o „prawie użytkowania”, ale o „prawie używania działki i pobierania z niej pożytków (użytkowanie działki)”. Ustęp pierwszy zawiera legalną (tzw. nawiasową) definicję użytkowania działki, które to pojęcie (jak słusznie zauważa sam wnioskodawca) stanowi swoisty termin techniczny stworzony na użytek danej ustawy. Z kolei w ustępie 2 kwestionowanej regulacji mowa jest o „prawie użytkowania działki – w rozumieniu Kodeksu cywilnego”, a więc o użytkowaniu będącym ograniczonym prawem rzeczowym, którego legalną definicję zawiera art. 252 k.c. Polski Związek Działkowców ustanawia prawo użytkowania na rzecz swojego członka w przypadku, gdy grunty wchodzące w skład rodzinnego ogrodu działkowego znajdują się w użytkowaniu wieczystym PZD lub stanowią jego własność. Już wykładnia językowa obydwu ustępów art. 14 u.r.o.d. prowadzi do wniosku, że „użytkowanie działki”, o którym mowa w ustępie 1, oraz w występujące w ustępie 2 „prawo użytkowania działki – w rozumieniu Kodeksu cywilnego” stanowią odrębne pojęcia. Na odmienny charakter prawny tych pojęć zwrócił uwagę także Sąd Najwyższy w dwóch wyrokach powołanych przez wnioskodawcę. W wyroku z 18 marca 2005 r. (sygn. akt II CK 526/2004), wydanym jeszcze na gruncie ustawy z 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych, Sąd Najwyższy stwierdził, iż rodzaj prawa przysługującego w konkretnym przypadku PZD rzutuje w pewien sposób na pozycję prawną działkowca. Służące PZD prawo użytkowania na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub gminy jest ograniczonym prawem rzeczowym, które, zgodnie z art. 254 k.c., jest niezbywalne. Niezbywalność prawa podmiotowego, jakim jest użytkowanie, nie stoi jednak na przeszkodzie przeniesieniu na osobę trzecią uprawnienia do wykonywania użytkowania, co jest powszechnie przyjęte, tak w doktrynie cywilistycznej, jak i orzecznictwie. Dlatego też, w ocenie Sądu Najwyższego, PZD, ustanawiając na rzecz działkowca tzw. użytkowanie działki i wypełniając tym samym swoje zadanie statutowe, w istocie przekazuje uprawnienie do wykonywania użytkowania (tj. faktycznej eksploatacji) określonej i fizycznie wyodrębnionej części nieruchomości w postaci działki pracowniczej. Uprawnienie to ma określoną wartość majątkową i jest uprawnieniem o charakterze

cywilnoprawnym. W wyroku z 3 marca 2006 r. (sygn. akt II CK 409/2005) Sąd Najwyższy potwierdził aktualność przedstawionej wyżej wykładni po wejściu w życie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych.

Niewątpliwie, użycie w art. 14 ust. 1 u.r.o.d. pojęcia „użytkowanie działki”, które w istocie nie jest użytkowaniem w rozumieniu kodeksu cywilnego, można oceniać krytycznie z systemowego punktu widzenia. Prowadzi to bowiem do występowania w systemie prawa zbliżonych pojęć, które mają odmienne znaczenie prawne i treść normatywną. Należy jednak sądzić, iż wada legislacyjna art. 14 ust. 1 u.r.o.d nie jest na tyle rażąca, aby uzasadniała stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu wskutek naruszenia zasad: przyzwoitej legislacji i pewności prawa, wynikających z przewidzianej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w powołanym wcześniej orzecznictwie, dopiero przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych, skutkujące rozbieżnością w orzecznictwie, względnie wzajemną sprzecznością występujących w ustawie pojęć może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (por. wyroki TK z: 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00). Odwołując się do dorobku orzecznictwa i doktryny cywilistycznej relatywnie łatwo można ustalić odrębne znaczenie i normatywną treść pojęcia „użytkowanie działki”, występującego w art. 14 ust. 1 u.r.o.d., co też uczynił Sąd Najwyższy w ww. wyrokach.

Za całkowicie bezzasadny należy natomiast uznać zarzut niezgodności art. 14 ust. 2 u.r.o.d. z zasadami przyzwoitej legislacji i pewności prawa. Przepis ten jest sformułowany poprawnie zarówno z punktu widzenia techniki prawodawczej, jak i dogmatyki prawa cywilnego. Z dogmatycznego punktu widzenia nie ulega wątpliwości, że właściciel bądź użytkownik wieczysty nieruchomości może obciążyć swoje prawo, ustanawiając ograniczone prawo rzeczowe w postaci użytkowania w rozumieniu art. 252 k.c. (por. np. A. Cisek [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2008, s. 391). Nawet więc gdyby uznać, że art. 14 ust. 1 u.r.o.d. narusza zasady: poprawnej legislacji i pewności prawa wskutek użycia w nim przez ustawodawcę pojęcia „użytkowanie” w sposób niezgodny z jego cywilistycznym sensem, to pozostawałoby to bez wpływu na ocenę konstytucyjności przepisu ustępu 2 art. 14 u.r.o.d.

2. Za bezzasadny należy uznać także zarzut wnioskodawcy dotyczący sprzeczności art. 14 ust. 1 i ust. 2 u.r.o.d. z art. 2 Konstytucji, mający u swych podstaw tezę, że przepisy te kreują swoistą „korporację” działkowców, do której przynależność jest przymusowa. Artykuł 14 ust. 1 i ust. 2 u.r.o.d. określają jedynie prawne postaci udostępnienia gruntów przez PZD swoim członkom, a więc dotyczą relacji wewnątrzorganizacyjnej w ramach PZD, w celu realizacji statutowych zadań Związku. Trudno wymagać od organizacji społecznej, aby przyznawała określone prawa podmiotom nie będącym jej członkami; byłoby to dysfunkcjonalne z punktu widzenia realizacji jej statutowych celów. Sama okoliczność, że organizacja, jaką jest PZD, może ustanawiać określone prawa wyłącznie na rzecz swoich członków, nie może prowadzić to stwierdzenia niekonstytucyjności normy prawnej określającej sposób ustanawiania tych praw. Wręcz przeciwnie, za naruszający zasadę demokratycznego państwa prawnego i wolność zrzeszania się należałoby raczej uznać przepis ustawowy, który zobowiązywałby prywatną organizację o charakterze *quasi*-samorządowym, powołaną do reprezentowania interesów swych członków, do przyznawania określonych praw do składników jej majątku osobom, które nie są jej członkami. W ocenie Sejmu, w niniejszej sprawie naruszenie art. 2 oraz art. 58 Konstytucji wynika z okoliczności, iż PZD ma zagwarantowaną ustawowo uprzywilejowaną pozycję w stosunku do innych organizacji zrzeszających działkowców, przy czym źródłem tego uprzywilejowania nie jest art. 14 u.r.o.d., lecz m.in. art. 10 u.r.o.d., stanowiący także przedmiot niniejszego wniosku. Wątpliwości konstytucyjne, jakie może obecnie nasuwać art. 14 u.r.o.d., stanowią jedynie refleks wciąż jeszcze wynikającego z art. 10 u.r.o.d. uprzywilejowania PZD w zakresie dostępu do gruntów Skarbu Państwa oraz związanej z tym dyskryminacji innych organizacji zrzeszających działkowców. W razie stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności tej ostatniej regulacji w pełnym zakresie, przepis art. 14 u.r.o.d. sam w sobie nie powinien nasuwać zastrzeżeń z punktu widzenia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

3. Powyższe stwierdzenie odnosi się także do zarzutów naruszenia art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 Konstytucji. Sama tylko okoliczność, że uzyskanie uprawnienia do korzystania z działki stanowiącej część nieruchomości, która stanowi przedmiot użytkowania lub użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz PZD, uzależnione jest od przystąpienia do PZD oraz jest związane z członkostwem w PZD,

nie stanowiłoby naruszenia konstytucyjnej wolności jednostki i wolności zrzeszania się, a także zasady równości, gdyby PZD nie był ustawowo uprzywilejowany w stosunku do innych organizacji zrzeszających działkowców w zakresie uzyskania tytułu prawnego do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa. Jak zaznaczono, źródłem tego uprzywilejowania jest art. 10 u.r.o.d., przy czym to nieuzasadnione uprzywilejowanie PZD zostało istotnie ograniczone w rezultacie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07), w którym stwierdzono niekonstytucyjność tego przepisu w zakresie odnoszącym się do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego. Wyrok ten osłabił monopolistyczną pozycję PZD i umożliwił innym organizacjom zrzeszającym działkowców dostęp do gruntów należących do gminy, które zostały przeznaczone na cele ogrodów działkowych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Należy też zaznaczyć, iż ustawowe zobowiązanie PZD, będącego prywatnoprawnym korporacyjnym zrzeszeniem opartym na idei samorządności, do przyznawania uprawnień do działek osobom nie będącym jego członkami, stanowiłoby ingerencję w autonomię tej organizacji społecznej i nasuwałoby istotne wątpliwości co do zgodności takiego zobowiązania ze swobodą zrzeszania się (art. 58 Konstytucji), z której wynika również pewna autonomia w zakresie regulacji przez te zrzeszenia relacji wewnątrz korporacyjnych.

Kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy art. 14 ust. 1 i 2 u.r.o.d., przewidujące ustanowienie przez PZD określonych uprawnień do działek na rzecz swoich członków, nie naruszają także zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji. Członkowie PZD oraz osoby niebędące członkami tego Związku nie stanowią bowiem tej samej grupy podmiotów, które ze względu na wspólną im cechę istotną (relevantną) powinny być traktowane równo. Wręcz przeciwnie, istotną cechą odróżniającą te podmioty jest członkostwo (bądź jego brak) w prywatnej organizacji, jaką jest PZD, z czym wiążą się zarówno uprawnienia, jak i obowiązki (np. obowiązek uiszczania składek członkowskich oraz innych opłat ustanowionych przez statutowe organy związku). Jak już wskazano, w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości mogłaby stać ustawowa regulacja, która zobowiązywałaby PZD do przyznawania określonych praw osobom nie będącym członkami Związku.

3.6. Artykuł 15 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

1. Zdaniem Pierwszego Prezesa SN, art. 15 ust. 2 u.r.o.d. jest niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W celu uzasadnienia tego zarzutu wnioskodawca wskazał na nieokreślony („labilny”) charakter pojęcia „urządzenia i obiekty”, występującego w art. 15 ust. 2 u.r.o.d., który może – w jego ocenie – prowadzić do rozbieżnych ocen prawnych, utrudniając precyzyjne określenie przedmiotu prawa własności oraz zakresu wyjątków od zasady *superficies solo cedit*, przewidzianej w art. 48 k.c.

Należy zauważyć, że nieostrość (niedookreśloność) tego pojęcia stanowi rezultat pewnej wieloznaczności właściwej każdemu językowi, w tym także językowi polskiemu. Sejm pragnie przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny zajmował się już w swoim orzecznictwie zarzutem naruszenia zasady określoności regulacji prawnych wskutek posłużenia się przez ustawodawcę pojęciem „urządzenia” (wyrok TK z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05). W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał stwierdził, iż „pojęcie «urządzenia» jest wystarczająco ostre dla celów prawa cywilnego i pozwala adresatom prawa z wystarczającą precyzją ustalić treść norm prawnych wyrażonych za jego pomocą oraz przewidywać rozstrzygnięcia organów władzy publicznej. W praktyce nie jest możliwe posługiwanie się w tekstach ustaw wyłącznie pojęciami całkowicie ostrymi, a pewien rozsądny poziom nieostrości nazw używanych w tekstach aktów normatywnych pozwala uniknąć nadmiernej kazuistyki i zapewnić niezbędną elastyczność podczas stosowania prawa. W konsekwencji zarzut naruszenia zasady określoności regulacji prawnych poprzez użycie pojęcia «urządzenia» nie może zostać uznany za zasadny”.

W opinii Sejmu, powyższe ustalenia Trybunału Konstytucyjnego trzeba odnieść także do pojęcia „obiekty”, występującego w art. 15 ust. 2 u.r.o.d. Pojęcie to nie jest na tyle nieostre i niedookreślone, aby nie było możliwe ustalenie jego zakresu przy użyciu przyjętych metod wykładni. Zakaz formułowania przepisów niejasnych i nieprecyzyjnych nie jest – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny – tożsamy „z wykluczeniem konstytucyjności sytuacji, gdy to na orzekające sądy spada powinność doprecyzowania pojęć niedookreślonych przez ustawodawcę” (tak wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, 15 grudnia 2009 r., sygn. akt

P 105/08). Zarazem TK podkreślił, że niedostateczna precyzja i brak dookreśloności przepisu mogą przesądzać o jego sprzeczności z art. 2 Konstytucji tylko wtedy, gdy przepis ów „nie daje możliwości – przy użyciu ogólnie aprobowanych technik wykładni – ustalenia jego znaczenia” (wyrok TK z 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07).

Pojęcie „obiekty”, występujące w art. 15 ust. 2 u.r.o.d., nie wykazuje tak rażącego stopnia niedookreśloności, aby uzasadniać niekonstytucyjność tego przepisu z uwagi na jego sprzeczność z zasadą poprawnej legislacji. Wnioskodawca nie wykazał, aby wykładnia tego pojęcia stwarzała sądom nieprzewyciężalne trudności interpretacyjne. Wręcz przeciwnie, orzeczenia sądów administracyjnych powołane przez wnioskodawcę świadczą raczej o tym, że sądy te radzą sobie z ustaleniem znaczenia i zakresu tego pojęcia, odwołując się choćby do definicji „obektu budowlanego” występującego w ustawie z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.). Należy też nadmienić, że alternatywą dla elastycznego pojęcia „urządzenia i obiekty” byłoby ich kazuistyczne wyliczenie w kwestionowanym przepisie, które jednak mogłoby nie wyczerpywać pełnego zakresu znaczeniowego tego pojęcia i również mogłoby nasuwać wątpliwości co do precyzyjności i określoności takiej regulacji.

2. Za nietrafny należy także uznać podniesiony przez Pierwszego Prezesa SN zarzut niezgodności art. 15 ust. 2 u.r.o.d. z art. 21 i 64 ust. 2 Konstytucji. Zarzut ten opiera się na założeniu, iż przysługujące działkowcowi prawo własności „nasadzeń, urządzeń i obiektów” znajdujących się na działce jest prawem związanym z użytkowaniem działki. Zdaniem wnioskodawcy, „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”.

Założenia poczynione przez wnioskodawcę nie znajdują jednak oparcia w przepisach ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. W ustawie tej nie ma bowiem przepisów, które wyraźnie przewidywałyby, iż przysługująca członkowi PZD własność obiektów i urządzeń na użytkowanym przez niego gruncie jest prawem związanym z członkostwem w PZD i użytkowaniem działki oraz że własność ta wygasa automatycznie wraz z ustaniem członkostwa i użytkowania. Przykładowo,

związanie prawa własności budynków i urządzeń na użytkowanym gruncie z prawem użytkowania wieczystego przewiduje art. 235 § 2 k.c. Jednocześnie art. 33 ust. 2 u.g.n. stanowi, iż w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego na skutek upływu okresu ustalonego w umowie albo na skutek rozwiązania umowy przed upływem tego okresu, użytkownikowi wieczystemu przysługuje wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia, z wyjątkiem budynków i innych urządzeń wzniesionych wbrew postanowieniom umowy. Wynagrodzenie to powinno być równe wartości tych budynków i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego.

W ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych brakuje analogicznych przepisów, które w sposób wyraźny regulowałyby losy prawne własności „nasadzeń, urządzeń i obiektów” przysługującej działkowcowi zgodnie z art. 15 ust. 2 u.r.o.d. (np. przewidywałyby wygaśnięcie własności wraz z utratą statusu członka PZD i użytkownika działki – co jedynie wnioskodawca zakłada) oraz ewentualne zasady rozliczeń między PZD a byłymi użytkownikami działek z tego tytułu, na co słusznie wskazuje wnioskodawca w swoim piśmie. Jeżeliby uznać związany charakter własności „nasadzeń, urządzeń i obiektów” z użytkowaniem działki oraz przyjąć, że własność ta wygasa *ex lege* wraz z ustaniem użytkowania działki, to wspomniane rozliczenia mogłyby opierać się na przepisach regulujących zwrot bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405 k.c.) lub, ewentualnie, na art. 33 ust. 2 u.g.n. stosowanym analogicznie, choć oparcie roszczeń byłego członka PZD na którejś z powołanych podstaw prawnych mogłoby wiązać się z praktycznymi trudnościami. Dlatego też uprawnione jest twierdzenie, iż w odniesieniu do analizowanej kwestii w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych występuje luka prawna, która powinna zostać usunięta w rezultacie interwencji ustawodawcy. Jak jednak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wielu swoich orzeczeniach, brak określonej regulacji, stanowiący lukę w prawie, nie może być przedmiotem kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ w sferze jego kognicji nie mieści się stan zaniechania ustawodawczego (por. postanowienia TK z: 21 stycznia 2003 r., sygn. akt Ts 76/02; 29 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 132/08; 21 listopada 2006 r., sygn. akt Ts 83/06). Nie budzi przy tym wątpliwości, że istnienie wskazanej powyżej luki w prawie nie stanowi argumentu uzasadniającego przyjęcie niekonstytucyjności przepisu przyznającego użytkownikowi działki prawo własności „nasadzeń, urządzeń i obiektów”.

3.7. Artykuł 17 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

1. Zarzut niezgodności art. 17 ust. 2 u.r.o.d. z zasadą określoności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, należy uznać za bezzasadny. Użyte w kwestionowanym przepisie pojęcie „likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego” nie jest na tyle niejasne, aby uzasadniało jego niekonstytucyjność z powodu naruszenia zasady określoności i prawidłowej legislacji. Sam wnioskodawca prezentuje dwie możliwości wykładni tego pojęcia, jednocześnie przedstawiając przekonujące argumenty za jedną z nich, polegającą na przyjęciu, że likwidacja ogrodu działkowego wiąże się ze zmianą przeznaczenia nieruchomości, na której się on znajduje, przez jej właściciela (Skarb Państwa lub gminę). Jak już kilkakrotnie wspomniano, orzekanie o niekonstytucyjności w przypadku wadliwie sformułowanego przepisu ma charakter wyjątkowy i dotyczy jedynie sytuacji, w której żadna z metod wykładni nie daje możliwości interpretacji w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją. Sytuacja taka nie zachodzi w przypadku kwestionowanego art. 17 ust. 2 u.r.o.d., gdyż znaczenie występującego w nim zwrotu „likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego” można ustalić w rezultacie zastosowania tradycyjnych metod wykładni. Sama tylko teoretyczna możliwość rozbieżnej interpretacji przepisu prawa – zwłaszcza w przypadku, gdy za jednym ze sposobów tej wykładni przemawiają przekonujące argumenty – nie może przesądzać o jego niekonstytucyjności ze względu na naruszenie zasady określoności wynikającej z art. 2 Konstytucji.

2. Za zasadny należy natomiast uznać zarzut naruszenia przez art. 17 ust. 2 u.r.o.d. przepisów art. 21 ust. 1, art. 64 i art. 165 ust. 1 Konstytucji. Wykładnia językowa art. 17 ust. 1 i 2 u.r.o.d. prowadzi bowiem do wniosku, iż likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego w każdym przypadku wymaga zgody PZD, a więc zarówno wówczas, gdy rodzinny ogród działkowy znajduje się na nieruchomości będącej w posiadaniu (faktycznym władaniu) PZD bez tytułu prawnego, jak również w przypadku, gdy ustał tytuł prawny do nieruchomości (np. w razie upływu terminu, na który zostało ustanowione prawo użytkowania nieruchomości na rzecz PZD). Zgodnie z regułą wykładni *lege non distigente, nec rostrum est distinguere*, należy przyjąć, iż skoro ustawodawca nie wprowadził w art. 17 ust. 2 u.r.o.d., w odniesieniu do wymogu zgody PZD na likwidację rodzinnego ogrodu działkowego, rozróżnienia

w zależności od tego, czy PZD przysługuje tytuł prawny do gruntu czy nie, zgoda ta jest wymagana w każdym przypadku zamierzonej likwidacji tego ogrodu. Oznacza to w praktyce, że właściciel nieruchomości zostaje pozbawiony możliwości rozporządzania (dysponowania) swoim gruntem, co jest jednym z najważniejszych i fundamentalnych elementów prawa własności (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00). Kwestionowany przepis czyni również iluzoryczną możliwość skorzystania przez właściciela z roszczenia windykacyjnego przewidzianego w art. 222 k.c. także w przypadku, gdy PZD nie przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania gruntem, na którym utworzono rodzinny ogród działkowy. Skuteczna realizacja tego roszczenia oraz możliwość swobodnego dysponowania gruntem przez właściciela będzie wyłączona, jeżeli PZD nie udzieli zgody na likwidację rodzinnego ogrodu działkowego, znajdującego się na tym windykowanym gruncie. Kwestionowany przepis, wykluczając prawo korzystania z rzeczy i swobodnego dysponowania (rozporządzania) nią przez właściciela, narusza istotę prawa własności w sposób sprzeczny z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Trafnie wskazuje przy tym wnioskodawca, iż wyrok z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07), w którym Trybunał Konstytucyjny uznał niekonstytucyjność art. 17 ust. 3 u.r.o.d., miał charakter tzw. rozstrzygnięcia zakresowego. Z przepisu tego wynikała konieczność uzyskania zgody PZD na likwidację rodzinnego ogrodu działkowego na cel publiczny w rozumieniu art. 6 u.g.n., do której to likwidacji znajdują zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące wywłaszczenia (art. 112 i następane u.g.n.). Jak zaznaczył Trybunał w uzasadnieniu tego wyroku, obwarowanie wywłaszczenia (które to pojęcie obejmuje również pozbawienie ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości, por. art. 112 ust. 2 u.g.n.) dodatkowym warunkiem – zgodą podmiotu wywłaszczanego (tu: PZD) – jest sprzeczne z samą istotą instytucji wywłaszczenia, prowadząc do „ubezwłasnowolnienia” jednostki samorządu terytorialnego. Pozbawienie mocy obowiązującej art. 17 ust. 3 u.r.o.d. pozostało jednak bez wpływu na przewidziany w art. 17 ust. 2 u.r.o.d. obowiązek uzyskania zgody PZD w przypadku, gdy likwidacja ogrodu działkowego wiąże się z przeznaczeniem gruntu przez jego właściciela na inny cel niż cel publiczny, a do likwidacji tej nie dochodzi w związku z wywłaszczeniem PZD, ponieważ Związkowi nie przysługuje tytuł prawny do gruntu, na którym znajduje się ten ogród. Niewątpliwie, również w takim przypadku uprawnienie właściciela do swobodnego dysponowania swoją nieruchomością

i korzystania z niej powinno podlegać ochronie konstytucyjnej, z którą nie do pogodzenia jest wymóg zgody osoby trzeciej (tj. PZD) na wykonywanie tego właścicielskiego uprawnienia.

3. Kilka uwag należy poświęcić wzorcom konstytucyjnym. Wnioskodawca zasadnie powołał art. 165 ust. 1 Konstytucji, który stanowi konkretyzację ustrojowej zasady ochrony prawa własności wyrażonej w art. 21 Konstytucji w odniesieniu do własności komunalnej. Pewne wątpliwości może natomiast budzić adekwatność drugiego z wzorców konstytucyjnych, tj. art. 64 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca wskazuje ten wzorzec w kontekście naruszenia istoty przysługującego Skarbowi Państwa prawa własności nieruchomości, na których zorganizowano rodzinny ogród działkowy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odrzuca się jednak możliwość powoływania się przez podmioty prawa publicznego na ochronę wynikającą z art. 64 Konstytucji, która dotyczy wyłącznie własności prywatnej (por. postanowienie z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 67/05). Należy jednak przyjąć, że nie stoi to na przeszkodzie uznania art. 64 Konstytucji za adekwatny konstytucyjny wzorzec abstrakcyjnej kontroli art. 17 ust. 2 u.r.o.d. Przepis ten wprowadza bowiem wymóg zgody PZD na likwidację rodzinnego ogrodu działkowego niezależnie od tego, kto jest właścicielem gruntu, na którym ogród ten się znajduje. Nie jest więc wykluczone, że wymóg ten prowadzić będzie do naruszenia istoty prawa własności przysługującej podmiotowi prywatnemu, który może się powołać na konstytucyjną gwarancję prawa własności przewidzianą w art. 64 Konstytucji (np. w przypadku, gdy rodzinny ogród działkowy został stworzony na nieruchomości będącej własnością osoby fizycznej lub prawnej, do której to nieruchomości PZD nie ma tytułu prawnego).

3.8. Artykuł 18 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Zarzut niekonstytucyjności art. 18 u.r.o.d. w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego w okresie wegetacji roślin od zgody PZD, należy uznać za zasadny.

W celu uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności Pierwszy Prezes SN odwołuje się do wyroku z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż jego ustalenia w zakresie niekonstytucyjności

przewidzianego w art. 17 ust. 3 w związku z ust. 2 u.r.o.d. wymogu zgody PZD na likwidację rodzinnego ogrodu działkowego zachowują aktualność również do nakazu zachowania warunków określonych w art. 18 *in fine* u.r.o.d., to jest do nakazu uzyskania zgody PZD na likwidację ogrodu w okresie wegetacji roślin. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, 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”. W powołanej sprawie Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w tym zakresie, ponieważ takie zarzuty nie zostały podniesione we wniosku. Zacytowany fragment został sformułowany przez Trybunał w kontekście uzasadnienia niekonstytucyjności przepisu art. 17 ust. 3 u.r.o.d., który uzależniał likwidację rodzinnego ogrodu działkowego na cel publiczny w trybie wyłączenia, od zgody PZD.

Sejm podziela zdanie wnioskodawcy, iż stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego tym bardziej odnosi się do przypadków, w których wymóg zgody dotyczy likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego istniejącego na gruncie, do którego PZD nie dysponuje tytułem prawnym. *Lege non distigente*, wymóg zgody PZD na likwidację ogrodu przewidziany w art. 18 *in fine* u.r.o.d. znajdzie zastosowanie również w takim wypadku. Kwestionowany przepis stanowi naruszenie istoty prawa własności poprzez to, że ogranicza prawo właściciela do swobodnego korzystania z nieruchomości oraz dysponowania (rozporządzania) nią, co uzasadnia zarzut jego sprzeczności z art. 21, art. 64 i art. 165 Konstytucji. Podobnie jak w odniesieniu do art. 17 ust. 2 u.r.o.d., również w tym przypadku powołanie art. 64 Konstytucji należy uznać za zasadne, ponieważ właścicielem, którego prawo własności może zostać naruszone przez wymóg zgody PZD, może być nie tylko Skarb Państwa, ale także podmiot prywatny, korzystający z konstytucyjnej ochrony przewidzianej w tym przepisie.

3.9. Artykuł 19 i 20 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

1. Zarzut niezgodności art. 19 i 20 u.r.o.d. z zasadą określoności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, należy uznać za bezpodstawny.

Użyte w kwestionowanym przepisie pojęcie „podmiot, w interesie którego nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego” nie jest na tyle niejasne, aby uzasadniać jego niekonstytucyjność z powodu naruszenia zasady określoności i prawidłowej legislacji. Sam wnioskodawca, odwołując się do językowych dyrektyw wykładni, wskazuje na szeroki zakres tego pojęcia, co oznacza, że ustawodawca dąży do objęcia nim każdego podmiotu, będącego w danym przypadku beneficjentem likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego. Okoliczność, że wykładnia ta może prowadzić do szerokiego ujęcia kręgu podmiotów zobowiązanych do działań określonych w tych przepisach, nie uzasadnia jeszcze tezy o ich niekonstytucyjności, gdyż mieści się to w zakresie autonomii regulacyjnej przysługującej ustawodawcy.

2. Bezzasadny jest także zarzut naruszenia przez art. 19 i 20 u.r.o.d. art. 31 ust. 3 Konstytucji wskutek nadmiernej ingerencji w sferę prawa własności i innych praw majątkowych zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i Skarbu Państwa. W ogólnym uzasadnieniu tego zarzutu wnioskodawca nie wykazał, które z licznych obowiązków wymienionych w zakwestionowanych przepisach stanowią niedozwoloną ingerencję w sferę własności i praw majątkowych, ani na czym konkretnie ona polega. Ustawowe nałożenie obowiązku naprawienia szkody nie stanowi jeszcze ingerencji w chronioną konstytucyjnie sferę własności i praw majątkowych innych podmiotów, na co zresztą wskazuje sam wnioskodawca. Podnosząc, iż stopień ochrony udzielonej przez ustawodawcę interesom PZD jest zbyt wysoki, Pierwszy Prezes SN nie wykazał, które z obowiązków przewidzianych w kwestionowanych przepisach powodują, iż ochrona ta jest nadmierna i wykracza ponad to, co jest konieczne i uzasadnione w demokratycznym państwie prawnym. Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 19 i art. 20 u.r.o.d. w całości, zgodnie z wnioskiem Pierwszego Prezesa SN, prowadziłoby do uchylenia również tych przewidzianych w nich obowiązków, które można by uznać za uzasadnione z punktu widzenia ochrony interesów majątkowych PZD i działkowców, a zarazem za nienaruszające normy wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Za nietrafny należy także uznać zarzut sprzeczności art. 19 i 20 u.r.o.d. z art. 167 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego wyrażającą nakaz adekwatności środków finansowych i zadań jednostek samorządu terytorialnego. Wbrew wymogowi,

sformułowanemu w licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego zapadłych na gruncie tego przepisu, wnioskodawca nie wykazał, iż stosowanie art. 19 i 20 u.r.o.d. prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewni im udziału w dochodach publicznych „odpowiednio” do przypadających im zadań (por. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98; 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04). Wnioskodawca ograniczył się do ogólnego stwierdzenia, iż „w konkretnym przypadku zakres autonomii regulacyjnej został niewątpliwie przekroczony” nie przedstawiając żadnych dowodów ani wyliczeń, z których wynikałoby, że ogólny poziom ich dochodów jest niewystarczający dla realizacji obowiązków, wynikających z kwestionowanych przepisów. Wnioskodawca podnosi jedynie, że dla wielu gmin likwidacja rodzinnych ogrodów „może” okazać się nadmiernie kosztowna, a to „może” negatywnie wpłynąć na możliwości finansowania całości zadań ustawowych. Tymczasem, jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 31 maja 2005 r. (sygn. akt K 27/04), „okoliczność, że ustawa rozszerza zadania jednostek samorządu terytorialnego, nie może przesądzać o niekonstytucyjności danej regulacji, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają realizację poszczególnych zadań publicznych”. W świetle powołanego orzecznictwa sądu konstytucyjnego należy stwierdzić, iż takie uzasadnienie zarzutu sprzeczności art. 19 i 20 u.r.o.d. z art. 167 ust. 1 Konstytucji jest zbyt ogólne i niewystarczające, wskutek czego zarzut ten wypada uznać za niezasadny.

3.11. Artykuł 24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

1. Pierwszy Prezes SN wskazał, że art. 24 u.r.o.d. narusza art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Z kwestionowanego przepisu wynika, że ustawodawca przyznaje prymat ochronie prawa PZD do zachowania nieruchomości „zajętej” pod rodzinny ogród działkowy przed realizacją zasadnych roszczeń osób trzecich do zwrotu tej nieruchomości „w naturze”. Nie jest zasadny zarzut wnioskodawcy, iż użycie zwrotu „nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy” narusza zasadę określoności, wynikającą z art. 2 Konstytucji, ponieważ znaczenie tego pojęcia można ustalić przy zastosowaniu wykładni językowej. Zgodnie z regułą *lege non distigunte, nec rostrum est distinguere* należy przyjąć, iż chodzi tu o władanie

gruntem („zajęcie nieruchomości”) przez PZD niezależnie od tego, czy opiera się ono na określonym tytule prawnym. Oznacza to, że prawodawca przyznaje prymat ochronie władania gruntem („zajęcia nieruchomości”) przez PZD przed ochroną zasadnych roszczeń osób trzecich nawet wówczas, gdy władanie to nie jest poparte żadnym tytułem prawnym do gruntu.

Jednakże, w opinii Sejmu, wykładnia art. 24 ust. 1 i 2 u.r.o.d. prowadzi do wniosku, że „osobą trzecią”, o której mowa w ust. 1, nie jest aktualny właściciel tej nieruchomości. Stanowisko takie wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z 11 kwietnia 2008 r. (sygn. akt II CSK 650/2007), trafnie zaznaczając w uzasadnieniu, iż przyjęcie wykładni odmiennej oznaczałoby, że przepis ustępu 2 stanowiłby podstawę dla roszczeń kierowanych przez właściciela przeciwko samemu sobie, co jest wnioskiem oczywiście nie do przyjęcia. W powołanym wyroku Sąd Najwyższy słusznie uznał, iż aktualny właściciel nieruchomości, zajętej przez PZD bez tytułu prawnego, może dochodzić jej zwrotu korzystając z roszczenia windykacyjnego, przewidzianego w art. 222 § 1 k.c. W ocenie Sejmu, nie jest zasadny pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, zaprezentowany w uzasadnieniu postanowienia z 10 czerwca 2010 r. (sygn. akt II SA/Bk 21/10), który zdaje się także podzielać wnioskodawca, iż każdy sposób wejścia we władanie gruntem przez PZD wyłącza roszczenie wydobywcze (a więc roszczenie windykacyjne przysługujące właścicielowi) w stosunku do gruntu zajętego przez rodzinny ogród działkowy. Aktualny właściciel nieruchomości nie jest bowiem „osobą trzecią”, i dlatego art. 24 ust. 1 u.r.o.d. nie wyłącza dochodzenia przez niego w procesie cywilnym zwrotu tej nieruchomości od PZD. „Osobą trzecią”, o której mowa w art. 24 ust. 1 u.r.o.d., może być natomiast niewątpliwie były właściciel nieruchomości, pozbawiony swojego prawa w rezultacie wywłaszczenia, który następnie dochodzi jej zwrotu w trybie przewidzianym w art. 136 i następnym u.g.n. W takim przypadku art. 24 u.r.o.d. stoi na przeszkodzie realizacji roszczenia osób wywłaszczonych o zwrot nieruchomości *in natura* na drodze postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, co znajduje potwierdzenie w orzeczeniach sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Gliwicach, sygn. akt II SA/GI 1070/09). Pierwotny właściciel wywłaszczonej nieruchomości, na której znajduje się rodzinny ogród działkowy, nie może również skorzystać z roszczenia windykacyjnego (art. 222 § 1 k.c.) przysługującego wyłącznie aktualnemu właścicielowi, którym, do momentu uprawomocnienia się decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, jest Skarb Państwa lub właściwa

jednostka samorządu terytorialnego (por. art. 140 ust. 1 u.g.n.). Wydaniu tej decyzji stoi jednak na przeszkodzie art. 24 ust. 1 u.r.o.d., który przyznaje pierwszeństwo ochronie interesu PZD w zakresie władania nieruchomością „zajętą” przez rodzinny ogród działkowy. Pierwotny właściciel nieruchomości może wówczas dochodzić od jej aktualnego właściciela (tj. Skarbu Państwa lub gminy) wypłaty odszkodowania lub zapewnienia nieruchomości zamiennej, zgodnie z art. 24 ust. 1 u.r.o.d. Jednak uprawnienie to ma w rzeczywistości charakter iluzoryczny, ponieważ przepis ten nie przewiduje dostatecznie określonej procedury uzyskania nieruchomości zamiennej w drodze wydania decyzji administracyjnej.

Zdaniem Sejmu, zakwestionowany art. 24 u.r.o.d. narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa poprzez to, że w sposób fikcyjny chroni interesy osób trzecich, a w szczególności pierwotnych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, na których obecnie funkcjonują rodzinne ogrody działkowe, przyznając prymat ochronie każdej formy władania nieruchomością przez PZD kosztem tych osób trzecich, mających do niej zasadne roszczenia. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która nie została użyta na cel publiczny, będący podstawą wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i jest oczywistą konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji (wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01). Należy podzielić stanowisko wnioskodawcy, iż żadne z kryteriów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie uzasadnia tego, aby zasadne roszczenia osób trzecich musiały zawsze ustąpić potrzebie bezwzględnej ochrony PZD, chociażby dotyczyła ona tylko sytuacji faktycznego władania gruntami zajętych przez ogród działkowy. Uznając prawo pierwotnego właściciela nieruchomości do żądania jej zwrotu w naturze za maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę prawa własności (za czym przemawia precyzyjne określenie w ustawie o gospodarce nieruchomościami przesłanek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercom), nie budzi wątpliwości, że jest ono objęte zakresem konstytucyjnej ochrony przewidzianej w art. 64 Konstytucji. Kwestionowany przepis, wykluczając możliwość realizacji tej ekspektatywy, narusza art. 64 Konstytucji. Trafnie podnosi też wnioskodawca, że naruszenie przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasady równej ochrony prawa własności staje się widoczne przez porównanie uprawnień przysługujących ogółowi osób ubiegających się o zwrot nieruchomości oraz tych, którzy domagają się zwrotu nieruchomości zajętych przez rodzinny ogród działkowy i którzy nie mogą realizować

roszczeń przewidzianych w art. 136 i następne u.g.n. Nie ma obiektywnie istotnej przyczyny, dla której dyskryminowanie tej ostatniej grupy podmiotów zasługiwałoby na aprobatę.

2. Za bezzasadny należy natomiast uznać zarzut, iż art. 24 u.r.o.d. narusza art. 167 Konstytucji, który przewiduje zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego i wynikający z niej nakaz adekwatności środków finansowych i zadań jednostek samorządu terytorialnego. Wbrew wymogowi sformułowanemu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Pierwszy Prezes SN nie wykazał, że zadośćuczynienie roszczeniom osób trzecich zgodnie z art. 24 ust. 2 u.r.o.d. doprowadzi do sytuacji, w której ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego będzie niewystarczający dla realizacji obowiązków, wynikających z kwestionowanych przepisów (por. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98). Wnioskodawca wskazuje jedynie na potencjalną możliwość zagrożenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego wskutek konieczności zaspokojenia roszczeń osób trzecich zgodnie z art. 24 ust. 2 u.r.o.d. Takie uzasadnienie zarzutu sprzeczności art. 24 u.r.o.d. z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji jest zbyt ogólne i niewystarczające, dlatego też zarzut ten należy uznać za bezpodstawny.

3.12. Artykuł 30 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Nie jest trafny zarzut wnioskodawcy, że z art. 30 u.r.o.d. wynika nakaz (swoisty „przymus prawny”) przynależności użytkowników działek do PZD oraz brak możliwości użytkowania działki poza tym Związkiem. Jak już kilkakrotnie stwierdzono powyżej, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07), w którym została orzeczona niekonstytucyjność art. 10 u.r.o.d. w zakresie odnoszącym się do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, osłabił monopolistyczną pozycję PZD i umożliwił innym organizacjom zrzeszającym działkowców dostęp do gruntów należących do gmin, które jednocześnie przestały być ustawowo zobowiązane do ustanawiania użytkowania bądź użytkowania wieczystego na gruntach przeznaczonych na ogrody działkowe wyłącznie na rzecz PZD. Osoby fizyczne, zamierzające użytkować ogrody działkowe, mogą więc założyć stowarzyszenie na ogólnych zasadach oraz ubiegać się

o uzyskanie tytułu prawnego do gruntu należącego do gminy. W praktyce, mają również miejsce przypadki wystąpienia przez działkowców z PZD i założenia odrębnego stowarzyszenia, co stanowi powód wypowiedzenia przez gminę prawa użytkowania gruntu ustanowionego uprzednio na rzecz PZD (*vide* przypadek Ogrodu „Biała Brzoza” w Woli Prażmowskiej). Oczywiście, PZD nadal posiada uprzywilejowaną pozycję prawną w stosunku do innych organizacji działkowców, założonych na podstawie ustawy o stowarzyszeniach. Jednak źródłem tego uprzywilejowania jest art. 10 u.r.o.d., który faworyzuje PZD w dostępie do nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz inne przepisy u.r.o.d., z których bezpośrednio wynika uprzywilejowanie PZD w stosunku do innych organizacji zrzeszających działkowców (np. art. 11, art. 16 u.r.o.d.). Powtórzyć należy stwierdzenie poczynione w innym miejscu tego pisma w odniesieniu do art. 14 u.r.o.d., iż sam w sobie art. 30 u.r.o.d. nie jest sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, ani nie narusza pozostałych wzorców konstytucyjnych powołanych przez wnioskodawcę. Regulacja, która łączy członkostwo w danej organizacji (tu: PZD) z możliwością korzystania (użytkowania) z należącego do niej mienia, nie narusza konstytucyjnego prawa do wolności ani swobody zrzeszania się.

Należy przypomnieć wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego zawartą w powołanym przez wnioskodawcę wyroku z 30 marca 2004 r. (sygn. akt K 32/03), iż nie jest wykluczona możliwość regulacji prawa podmiotowego jako związanego z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej. W niniejszej sprawie wykonywanie uprawnień w zakresie użytkowania działki w rodzinnych ogrodach działkowych łączy się z członkostwem w PZD. To właśnie ustawowe zobowiązanie prywatnoprawnego zrzeszenia, jakim jest PZD, do przyznawania uprawnień do działek osobom nie będącym jego członkami, mogłoby być uznane za sprzeczne z konstytucyjną wolnością zrzeszania się (art. 58 Konstytucji). Z tego też powodu nietrafny jest także podniesiony przez wnioskodawcę zarzut sprzeczności art. 30 u.r.o.d. z zasadą równości (art. 32 Konstytucji). Członkowie PZD oraz osoby niebędące członkami tego Związku nie stanowią bowiem tej samej grupy podmiotów, które ze względu na wspólną im cechę istotną (relewantną) powinny być traktowane równo. Wnioskodawca podnosi, iż ustawodawca stworzył „mechanizmy umożliwiające Związkowi narzucanie swoim członkom praktycznie dowolnych kryteriów”, nie

precyzuje jednak na czym owe „mechanizmy” polegają, co jest o tyle istotne, że nie wynikają one bezpośrednio z kwestionowanej regulacji art. 30 u.r.o.d.

Podsumowując, zarzuty niezgodności art. 30 u.r.o.d. z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz z art. 58 Konstytucji należy uznać za bezzasadne.

3.13. Artykuł 31 ust. 1-3 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

1. Jeszcze raz należy zaznaczyć, iż na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07), w którym została stwierdzona niekonstytucyjność art. 10 u.r.o.d. w zakresie odnoszącym się do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, został „złamany” prawny monopol PZD w dostępie do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Oczywiście PZD wciąż jest największą organizacją społeczną zrzeszającą działkowców. Stanowi to jednak rezultat zaszczości historycznych, a w szczególności nieuzasadnionego prawnego uprzywilejowania PZD w dostępie do nieruchomości Skarbu Państwa i gmin, którego źródłem był najpierw art. 8 u.p.o.d. (z 1981 r.), a następnie art. 10 u.r.o.d. (z 2005 r.) Ewentualne uznanie niekonstytucyjności art. 10 u.r.o.d. w zakresie, w jakim pozostaje on jeszcze w mocy po powołanym wyżej wyroku z 9 grudnia 2008 r., przyczyni się do dalszego osłabienia monopolistycznej pozycji PZD oraz ułatwi tworzenie i funkcjonowanie (na podstawie ogólnych przepisów o stowarzyszeniach) innych organizacji społecznych reprezentujących interesy działkowców.

Wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, samo istnienie organizacji społecznej podlegającej ustawowej regulacji i realizującej swoje ustawowe i statutowe cele m.in. poprzez przyznawanie („przydział”) swoim członkom praw podmiotowych do składników jej majątku, nie stanowi „modelu regulacji typowego dla państwa autorytarnego” i nie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego przewidzianej w art. 2 Konstytucji. Polski Związek Działkowców jest samodzielną i samorządną organizacją społeczną o charakterze korporacyjnym (tj. opartą na członkostwie), powołaną do reprezentowania interesów swoich członków, będących użytkownikami działek (por. art. 25 ust. 1 u.r.o.d.). Jak trafnie zauważył Minister Skarbu w swojej opinii z dnia 5 sierpnia 2010 r. (w aktach sprawy), państwo, zgodnie z ideą samorządności, nie powinno ingerować w stosunki wewnętrzne między PZD a jego członkami w trakcie trwania stosunku członkostwa. Relacje między

korporacyjną osobą prawną, jaką jest PZD, a jej członkami opierają się na statucie, stanowiącym akt o charakterze prywatno-prawnym, którego treść określa art. 29 ust. 2 u.r.o.d. Obligatoryjnym elementem tego statutu są zasady i tryb przydziału działek w rodzinnych ogrodach działkowych. Sam „przydział działek” stanowi element relacji prywatnoprawnych między PZD a jego członkami i, wbrew twierdzeniem wnioskodawcy, nie ma nic wspólnego z administracyjnoprawną metodą regulacji. Należy nadmienić, iż sformułowanie to można spotkać również w innych ustawach, których prywatno-prawny charakter nie ulega wątpliwości. Przykładem może być art. 435 Kodeksu spółek handlowych, który określa zasady przydziału przez spółkę akcyjną (*scil.* jej zarząd) akcji dotychczasowym akcjonariuszom wykonującym prawo poboru. Kwestionowany przez wnioskodawcę art. 31 ust. 2 u.r.o.d. nakazuje statutowe określenie zasad przydziału działek, a kolejny ustęp tego artykułu określa kryteria, jakimi powinien kierować się PZD przy dokonywaniu tego przydziału. Biorąc pod uwagę, że PZD stanowi organizację społeczną o cechach swoistego samorządu, która powinna korzystać z relatywnie szerokiego zakresu autonomii statutowej, zbyt szczegółowe, kazuistyczne określenie zasad i kryteriów dokonywania przydziału działek w ustawie mogłoby być postrzegane jako ingerencja ustawodawcy w relacje wewnątrzorganizacyjne PZD i nasuwać zastrzeżenia co do zgodności z art. 58 Konstytucji. Dlatego też regulację art. 31 ust. 2 u.r.o.d. należy uznać za zgodną z zasadą demokratycznego państwa prawnego przewidzianą w art. 2 Konstytucji. Bezzasadne jest także twierdzenie wnioskodawcy, iż działkowcy pozbawieni są jakiegokolwiek ochrony prawnej przed arbitralnymi decyzjami PZD w zakresie przydziału działek. Ochrona ta polega po pierwsze na wewnątrzorganizacyjnym postępowaniu odwoławczym, uregulowanym w statucie PZD, a po drugie – na możliwości dochodzenia przez członków PZD swoich praw na drodze sądowej m.in. w sprawach nabycia lub utraty użytkowania działki w rodzinnym ogrodzie działkowym (art. 32 u.r.o.d.).

Ergo, zarzuty niezgodności art. 31 ust. 1-3 u.r.o.d. z art. 2, art. 31, art. 32 i art. 58 Konstytucji należy uznać za nietrafne.

2. Na marginesie Sejm pragnie zasygnalizować, że argumentacja wnioskodawcy opiera się na silnym przeciwstawieniu interesów PZD i jego poszczególnych członków. Wnioskodawca nie zauważa przy tym, iż to właśnie działkowcy, jako członkowie PZD, stanowią osobowy substrat Związku oraz jego

poszczególnych jednostek organizacyjnych, mając zarazem co najmniej pośredni wpływ na decyzje podejmowane przez ich poszczególne organy, w szczególności przez walne zebranie, będące najwyższym organem samorządu PZD w rodzinnym ogrodzie działkowym (§ 74 statutu PZD). Również ostatecznym dysponentem statutu PZD są jego członkowie, poprzez swoich przedstawicieli na Krajowy Zjazd Delegatów, który jest kompetentny do zmiany lub uchwalenia nowego statutu PZD. Dlatego też zarzut wnioskodawcy, iż kwestionowana regulacja narusza art. 31 ust. 1 Konstytucji należy odrzucić.

Pewna nierównowaga między pozycją Związku a poszczególnymi jego członkami jest właściwa korporacyjnym organizacjom społecznym i gospodarczym o charakterze masowym, których sprawne funkcjonowanie zakłada podległość ich członków decyzjom statutowych władz, podejmowanych odpowiednią większością głosów. Z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego istotne jest, aby decyzje tych organów lub postanowienia statutu nie krzywdziły poszczególnych członków oraz podlegały kontroli sądowej, co w niniejszej sprawie zapewnia art. 32 u.r.o.d. Wnioskodawca nie wykazał, że zasady przydziału działek określone w statucie PZD bądź praktyka organów Związku w tym zakresie rzeczywiście naruszają interesy jego członków.

3.14. Artykuł 31 ust. 4 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

1. W opinii Sejmu bezzasadny jest zarzut Pierwszego Prezesa SN, iż z uwagi na posłużenie się przez ustawodawcę w kwestionowanym przepisie niedookreślonym terminem „osoba bliska” narusza on zasadę określoności i pewności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, ustawodawca starał się dookreślić krąg osób bliskich zmarłemu działkowcowi, które mają pierwszeństwo do przydziału użytkowanej przez niego działki. Funkcję dookreślającą (precyzującą) pełni dodatkowy wymóg, przewidziany w art. 31 ust. 4 u.r.o.d., aby osoba bliska działkowcowi użytkowała z nim wspólnie działkę. Nie wszystkim więc osobom bliskim działkowcowi przysługuje to pierwszeństwo, ale jedynie tym spośród nich, które wspólnie z nim użytkowały działkę. Ta przesłanka dookreślająca istotnie zawęża krąg osób bliskich, mogących się ubiegać z pierwszeństwem o przydział działki po zmarłym działkowcu.

Ponadto należy zaznaczyć, iż termin „osoby bliskie” stanowi typowe pojęcie nieostre, występujące także w innych przepisach prawa cywilnego. Przykładowo można tu wskazać na art. 446 § 2 zd. 2 k.c., przyznający prawo do renty osobom bliskim wobec zmarłego poszkodowanego, którym zmarły dobrowolnie i stale dostarczał środków utrzymania, jeżeli z okoliczności wynika, że wymagają tego zasady współżycia społecznego. Również w tym przepisie ustawodawca zawęził zakres uprawnionych osób bliskich poprzez wymóg dobrowolnego i stałego dostarczania im przez zmarłego środków utrzymania. Pojęcie „osoby bliskie” występuje również m.in. w art. 908 § 2 k.c. (możliwość zastrzeżenia prawa dożywocia na rzecz osoby bliskiej zbywcy nieruchomości) i art. 923 § 1 k.c. W doktrynie prawa cywilnego wykładnia pojęcia „osoby bliskie” nie nasuwa większych trudności (por. np. A. Cisek [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2008, s. 800, którego zdaniem pojęcie to obejmuje osoby związane węzłem pokrewieństwa i powinowactwa, ale również osoby pozostające w faktycznym pożyciu). Przypomnieć należy stanowisko wyrażone w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, iż „pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające” (wyroki TK z: 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02; 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05). Pojęcie „osoby bliskie”, występujące w art. 31 ust. 4 u.r.o.d. i wielu innych przepisach obowiązującego prawa, nie wykazuje tak rażącego stopnia niedookreśloności, aby uzasadniać niekonstytucyjność tego przepisu z uwagi na jego sprzeczność z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Trzeba też zaznaczyć, że osoby bliskie zmarłemu działkowcowi niezgodzające się z decyzją PZD w sprawie przydziału działki mogą wystąpić na drogę sądową, stosownie do art. 32 u.r.o.d. Wnioskodawca nie wykazał, aby wykładnia kwestionowanego pojęcia stwarzała sądom nieprzezwyciężalne trudności interpretacyjne.

2. Z powyższych względów za bezzasadny należy uznać także zarzut niezgodności art. 31 ust. 4 u.r.o.d. z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Trzeba również wskazać, iż wbrew twierdzeniu wnioskodawcy prawo użytkowania

działki w rozumieniu kodeksu cywilnego nie jest objęte zakresem konstytucyjnego pojęcia „prawa dziedziczenia”. Zgodnie bowiem z art. 266 k.c. użytkowanie ustanowione na rzecz osoby fizycznej wygasa najpóźniej z jej śmiercią. Użytkowanie, jako prawo ściśle związane z osobą użytkownika, jest więc prawem niedziedzicznym, nie wchodzącym do spadku po osobie uprawnionej. To samo należy odnieść do użytkowania działki w rozumieniu art. 14 ust. 1 u.r.o.d., będącego w istocie uprawnieniem do wykonywania prawa użytkowania ustanowionego na rzecz PZD. Dlatego nie jest trafne stwierdzenie wnioskodawcy, iż „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”. Ów stosunek prawny nie podlega dziedziczeniu, ale wygasa wraz ze śmiercią tego użytkownika, a następnie, w rezultacie przydziału działki, nawiązywany jest nowy stosunek prawny między PZD a osobą bliską zmarłego działkowca. Pierwszeństwo ubiegania się o przydział działki jest więc czymś kategorialnie odrębnym od prawa dziedziczenia podlegającego konstytucyjnej ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Nawet jednak, gdyby pierwszeństwo to uznać za swoistą ekspektatywę osoby bliskiej członkowi PZD, wchodzącą w zakres pojęcia „prawa majątkowe” występującego w tym przepisie, to kwestionowany przez wnioskodawcę art. 31 ust. 4 u.r.o.d., z uwagi na swoją wystarczającą określoność, nie narusza wyrażonego w art. 64 ust. 2 Konstytucji standardu konstytucyjnej ochrony tych praw. Na marginesie należy zaznaczyć, że statut PZD przewiduje możliwość wskazania przez członka osoby bliskiej wspólnie użytkującej z nim działkę jako swojego następcę na wypadek śmierci, której należy przydzielić użytkowaną przez niego działkę (§ 14 pkt 11 statutu), co pozwala zagwarantować wskazanym przez użytkownika działki osobom bliskim przydział działki przez PZD po jego śmierci.

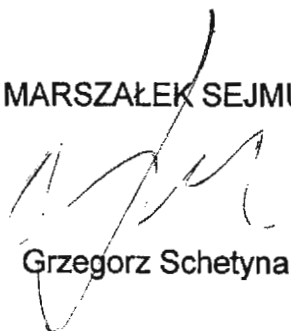
III. Uwagi końcowe

Przychylenie się przez Trybunał Konstytucyjny do argumentacji przedstawionej w niniejszym piśmie i dokonanie jedynie częściowej derogacji zaskarżonej ustawy doprowadzi do zniesienia uprzywilejowania PZD w stosunku do innych organizacji zrzeszających działkowców, w zakresie dostępu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a także pozwoli usunąć z systemu prawa

przepisy tej ustawy naruszające prawo własności zarówno podmiotów publiczno-prawnych, jak i osób trzecich, którym przysługuje tytuł prawny do gruntów, na których istnieją rodzinne ogrody działkowe. Po ewentualnej derogacji tych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny zaskarżona ustawa będzie mieć w znacznej mierze „kadłubowy” charakter, stanowiąc zaprzeczenie pierwotnej (i – zdaniem Sejmu – naruszającej Konstytucję) koncepcji ustawodawcy, polegającej na zabezpieczeniu swoistego monopolu PZD w zakresie tworzenia ogrodów działkowych, zrzeszania działkowców i reprezentowania ich interesów. Jednakże pozostawienie w mocy pozostałych przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (które są zgodne albo nie są niezgodne, czy też po prostu nie podlegały badaniu konstytucyjności przez Trybunał) jest pożądane dla zapewnienia normatywnych ram funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych oraz, co istotne, uniknięcia niepewności prawnej w zakresie sytuacji działkowców zrzeszonych w PZD. Sejm jest świadom ułomności takiego stanu prawnego, który charakteryzuje się fragmentarycznym unormowaniem tej dziedziny życia społecznego, odnoszącym się wyłącznie do jednej organizacji zrzeszającej działkowców (tj. PZD). Dlatego też utrzymanie tego stanu powinno mieć jedynie przejściowy charakter. Po ewentualnym stwierdzeniu niekonstytucyjności części zaskarżonych przepisów ustawa będzie obowiązywać w postaci ukształtowanej wyrokiem Trybunału aż do czasu dokonania przez ustawodawcę wyboru nowej koncepcji unormowania problematyki tworzenia i użytkowania ogrodów działkowych. Realizacja jednej z potencjalnie możliwych, generalnych koncepcji legislacyjnych będzie polegać na przygotowaniu i uchwaleniu przepisów (będących głęboką nowelizacją ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych bądź tworzących zupełnie nowy akt ustawowy), które regulowałyby problematykę tworzenia i użytkowania ogrodów działkowych w sposób kompleksowy, systemowo spójny i w pełni odpowiadający konstytucyjnym standardom. Z punktu widzenia realizacji tych standardów wydaje się konieczne, aby przyszła ustawowa regulacja ogrodów działkowych opierała się na wyraźnym założeniu istnienia wielości organizacji działkowców oraz ich równego traktowania zarówno w zakresie ewentualnych praw, jak i obowiązków związanych z wykonywaniem ustawowych i statutowych zadań. Alternatywnie, ustawodawca może opowiedzieć się za koncepcją polegającą na całkowitej bądź daleko posuniętej deregulacji problematyki ogrodów działkowych. Oznaczałoby to, że tworzenie i funkcjonowanie organizacji działkowców opierałoby się na podstawie przepisów ogólnych (np. na przepisach prawa o stowarzyszeniach).

W wyniku realizacji tej koncepcji mogłoby dojść do uchylecia ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, być może w połączeniu z odpowiednią nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami (zakładającą m.in. ustalenie zasad uzyskania przez organizacje działkowców tytułu prawnego do nieruchomości należących do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego). Wybór adekwatnej koncepcji legislacyjnej zmiany prawa, jak i konkretnych środków prawodawczych, leży w kompetencji władzy ustawodawczej i reprezentowanych w jej ramach sił politycznych.

MARSZAŁEK SEJMU



Grzegorz Schetyna