



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

*Irena LIPOWICZ*

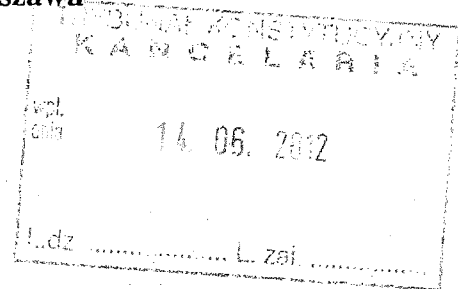
RPO – 691484-I/11/NC

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 13. VI. 2012

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



**Sygn. akt K 8/10**

W odpowiedzi na pismo z dnia 9 maja 2012 r., w związku z postępowaniem w sprawie z wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 z późn. zm.) przedstawiam następujące stanowisko.

Mając na względzie wskazany zakres zaskarżenia oraz przedstawione wzorce kontroli, należy stwierdzić, że ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych jest zgodna z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji.

Przychyłam się jednak do stanowiska Wnioskodawcy w następującym zakresie:

1. art. 10 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 58 Konstytucji.
2. art. 17 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych jest niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 1, art. 165 ust. 1, art. 21 ust. 1 Konstytucji
3. art. 18 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 3, art. 165 ust. 1
4. art. 24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji,

Uzasadnienie

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, działając na podstawie art. 191 Konstytucji, skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U Nr 169, poz. 1419 z późn. zm., zwanej dalej ustawą). W piśmie procesowym z dnia 22 lutego 2010 r. Pierwszy Prezes SN wniósł o stwierdzenie niezgodności:

- a) art. 10 ustawy z art. 2, art. 32 i art. 64 Konstytucji
- b) art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji
- c) art. 15 ust. 2 ustawy z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji
- d) art. 30 ustawy z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji
- e) art. 31 ust. 1, 2 i 3 ustawy z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji
- f) art. 31 ust. 4 ustawy z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji

Pismem procesowym z dnia 6 września 2010 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego rozszerzył zakres wniosku wnosząc o stwierdzenie niezgodności całej ustawy z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Alternatywnie, w razie nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny dalej idącego wniosku, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł o orzeczenie niezgodności:

- a) art. 6 ustawy z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 1, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji
- b) art. 13 ust. 1 ustawy z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 58 ust. 1 Konstytucji
- c) art. 13 ust. 4 ustawy z art. 2 Konstytucji
- d) art. 17 ust. 2 ustawy z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 3 i art. 165 ust. 1 Konstytucji
- e) art. 18 ustawy z art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 3 i art. 165 ust. 1 Konstytucji
- f) art. 19 i 20 ustawy z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 167 ust. 4 Konstytucji
- g) art. 24 ustawy z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 i art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji

## Uwagi wstępne

Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych niewątpliwie zawiera przepisy, których konstytucyjność może budzić wątpliwości. Podobnych zastrzeżeń nie budzi jednak sama idea ogrodów działkowych oraz zrzeszeń reprezentujących interesy działkowców. Historia tego ruchu społecznego sięga początków XX wieku. Obecnie ogrody działkowe działają we wszystkich współczesnych państwach europejskich, są szczególnie popularne w Wielkiej Brytanii, w Niemczech i w krajach skandynawskich. We wszystkich przypadkach cieszą się one pewnym zakresem przywilejów, dzięki którym działkowcy mogą korzystać z ogrodów na warunkach korzystniejszych niż komercyjne. Uzasadnieniem dla takiego stanu rzeczy jest uznanie niezwykle ważnych funkcji społecznych, którym służą ogrody działkowe.

Ogrody działkowe, szczególnie w polskiej rzeczywistości, spełniają trudną do przecenienia rolę. W związku z dominującą rolą własności publicznej, która została przełamana dopiero w okresie transformacji ustrojowych na początku lat dziewięćdziesiątych, niewiele osób mogło nabyć prawo własności gruntów. Obecnie zaś czynnikiem utrudniającym nabycie działki jest przede wszystkim jej cena. Mniej zamożna część społeczeństwa zwykle nie może sobie pozwolić na zakup nieruchomości w pobliżu miasta. Z ogrodów działkowych korzystają zaś przede wszystkim niezamożne, wielopokoleniowe, często wielodzietne, rodziny.

Ogrody działkowe umożliwiają rekreację na świeżym powietrzu, zapewniają kontakt z naturą i możliwość spędzenia czasu wolnego poza miastem, a korzystanie z nich nie wymaga wnoszenia wygórowanych opłat. Działki spełniają zatem cele, których zastąpienie inną, porównywalną formą wsparcia byłoby bardzo trudne i zdecydowanie bardziej kosztowne. Szczególnie istotna jest rola, jaką rodzinne ogrody działkowe odgrywają w życiu osób starszych. Działki zapewniają im samodzielnie wybrane zajęcia, stały kontakt z grupą osób o podobnych zainteresowaniach w różnym wieku, aktywność fizyczną, która pozwala na zachowanie zdrowia i dobrego samopoczucia. Osoby starsze w polskich miastach niestety rzadko mają możliwość powszechnego korzystania z innych

form rekreacji. Przez często trudną sytuację finansową, ograniczenia wynikające ze stanu zdrowia, a także uprzedzenia społeczne bywają ofiarami wykluczenia. Kierowanie różnych form pomocy, w tym także przywilejów dla osób prowadzących ogrody działkowe, do tej grupy, ze względu na zasady sprawiedliwości społecznej, niewątpliwie zasługuje zatem na szczególne wsparcie organów publicznych.

Rok 2012 r. został na obszarze Unii Europejskiej ogłoszony Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej, Polska przyłączyła się do tego programu. Jego celem jest między innymi zwrócenie uwagi na problemy osób starszych oraz zachęcenie ich do większej aktywności i udziału w życiu społecznym. Realizacja zamierzonego celu wymaga jednak odnalezienia i wsparcia tych przedsięwzięć, które już teraz są szczególnie istotne dla osób starszych. W Polsce niewątpliwie należą do nich rodzinne ogrody działkowe, które dodatkowo wzmacniają podmiotowość osób starszych i ich zrzeseń.

Na szczególną uwagę zasługują także koncepcje zrównoważonego rozwoju i zrównoważonej konsumpcji. Przewidują one, że dostępne zasoby powinny być wykorzystywane w odpowiedni, świadomie ukształtowany sposób zachowujący równowagę pomiędzy wzrostem gospodarczym, ochroną środowiska i jakością życia. Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest uwzględniona w aktach prawa międzynarodowego tworzonego między innymi w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (w tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje kongres, który odbył się w Rio de Janeiro w 1992 r.), została również uwzględniona w art. 5 Konstytucji wśród głównych celów politycznych i społecznych Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada ta, jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, oznacza nie tylko obowiązek ochrony przyrody czy kształtowania ładu przestrzennego, ale także zobowiązuje państwo do należytej troski o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla , uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby, życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r. sygn. akt. K 23/05). Rozwój miast powinien zatem uwzględniać istnienie terenów zielonych, a podział dóbr powinien uwzględniać potrzeby także najmniej zamożnej części społeczeństwa. Takie kształtowanie

polityki nie tylko pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej, ale jest także w dłuższej perspektywie korzystne dla całej społeczności. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na art. 20 Konstytucji. Przewiduje on, że podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa. Zasada ta zobowiązuje państwo do korygowania praw wolnego rynku, w sytuacji, w której jest to uzasadnione potrzebą realizowania określonych potrzeb społecznych. Zapewnienie realizacji potrzeb społecznych osób starszych i niezamożnych nie jest możliwe na zasadach w pełni wolnorynkowych. Wymaga bowiem wsparcia, które nie zawsze przyniesie satysfakcjonujące zyski ekonomiczne.

Istnienie ogrodów działkowych stanowi również realizację wyrażonej w preambule Konstytucji zasady pomocniczości (subsydiarności). Zasada ta nie została zdefiniowana w żadnym akcie normatywnym, jednak w doktrynie prawa publicznego, a także w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że treścią zasady pomocniczości jest przede wszystkim zapewnienie jak najszerszej autonomii obywateli oraz ich mniejszych wspólnot. Państwo nie powinno zatem przejmować zadań, które mogą być efektywnie wykonane przez mniejsze wspólnoty obywateli (tak np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05). Władze publiczne nie powinny zatem przejawiać paternalistycznego podejścia do obywateli przejmując zadania z powodzeniem realizowane przez niewielkie wspólnoty. Praktyka funkcjonowania ogrodów działkowych wskazuje, że w szczególności w stosunku do osób starszych, pełnią one ważną społecznie rolę w sposób bardziej efektywny niż podmioty publiczne (np. tworzone przez nie, skądinąd bardzo pożyteczne, domy dziennego pobytu seniora). Przejmowanie tych kompetencji (co często pochłania znaczne środki budżetowe) i lekceważenie przejawów samodzielnej aktywności obywatelskiej nie wydaje się być w tej sytuacji uzasadnione.

Warto także zauważyć, że ogródki działkowe w obecnej chwili przyczyniają się w pewnym zakresie faktycznie do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, zwłaszcza osób najuboższych, których nie stać np. na spędzanie wolnego czasu w okresie urlopowym w ośrodkach wypoczynkowych. Ogródki działkowe pełnią także w wielu przypadkach rolę zastępczego miejsca zamieszkania, faktycznego bufora chroniącego osoby najuboższe przed bezdomnością. Tereny ogródków działkowych przyczyniają się nie tylko do przewietrzania miast, stanowiąc istotną miejską rezerwę terenów zielonych, lecz pełnią także funkcje

praktyczne dla ludności mniej zamożnej w postaci możliwości zaopatrzenia w produkty żywnościowe, takie jak warzywa i owoce. Funkcje te niewątpliwie są bardzo ważne społecznie, w szczególności w okresie kryzysu gospodarczego.

Należy także podkreślić, że zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela, Rzecznik bada nie tylko zgodność działań odpowiednich instytucji z prawem, ale bierze pod uwagę również kwestie zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Z kolei art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z tego też względu konieczne jest uwzględnienie wskazanych wartości zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej w analizie materii objętej wnioskiem o kontrolę konstytucyjności wskazanych we wniosku I Prezesa SN przepisów. Rodzinne ogródki działkowe pełnią bowiem we współczesnym polskim społeczeństwie i państwie niezwykle istotną rolę społeczną przyczyniając się, poprzez realizowane w praktyce funkcje, do materializacji określonej w art. 2 ustawy zasadniczej zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

### **Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych**

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją całości ustawy. W jego ocenie celem zakwestionowanego aktu normatywnego jest przede wszystkim zachowanie i utrwalenie szczególnego statusu prawnego Polskiego Związku Działkowców (zwanego dalej PZD). Przywileje, którymi cieszy się PZD mają zaś pozostawać w sprzeczności z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. W ocenie Wnioskodawcy, stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów ustanawiających szczególne uprawnienia PZD oznaczałoby wyeliminowanie z ustawy przepisów fundamentalnych. W ustawie pozostałyby zatem wyłącznie przepisy pełniące pomocniczą (służebną) rolę.

Polski Związek Działkowców niewątpliwie cieszy się szczególnym statusem prawnym. Jak wynika z ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, istnienie i rozwój rodzinnych ogrodów działkowych jest jednak przejawem świadomej polityki Państwa w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa. Rodzinne ogrody mają spełniać pozytywną rolę w urbanistyce i ekosystemie miast i gmin, stanowić tereny zielone, których funkcja polega w szczególności na przywracaniu społeczności i przyrodzie terenów zdegradowanych, ochronie środowiska przyrodniczego, kształtowaniu zdrowego otoczenia człowieka, pozytywnym wpływie na warunki ekologiczne w miastach, ochronie składników przyrody oraz poprawie warunków bytowych społeczności miejskiej. Rodzinne ogrody działkowe mają być urządzeniami użyteczności publicznej, służącymi zaspokajaniu wypoczynkowych, rekreacyjnych i innych socjalnych potrzeb społeczności lokalnej poprzez zapewnienie im powszechnego dostępu do terenów rodzinnych ogrodów działkowych oraz działek dających możliwość prowadzenia upraw ogrodniczych na własne potrzeby, a także podniesienie standardów ekologicznych otoczenia. Powinnością ustawodawcy jest nadanie im odpowiedniego, zgodnego z Konstytucją statusu.

Zakładanie i prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych jest bowiem zadaniem publicznym, wykonywanym w interesie całej społeczności lokalnej. W przypadku, w którym ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych nie obowiązywałaby, organem właściwym do wykonywania opisanych zadań, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1, 12, 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) byłaby gmina. Ustawodawca na mocy ustawy szczegółowej przekazał je jednak organizacji społecznej, Polskiemu Związkowi Działkowców.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wskazującym, że ustawa przyznaje PZD uprawnienia w sposób charakterystyczny dla przepisów regulujących działanie organów publicznych. Związek jednak wykonuje powierzone mu zadania publiczne samodzielnie, bez jakiegokolwiek nadzoru ze strony organów publicznych. Podział działek, podstawowe zasady ich przydziału członkom PZD (w tym postępowania w przypadku wygaśnięcia prawa użytkowania działki na skutek śmierci członka) regulowane są zaś przez ustawę. Z drugiej strony, należy jednak podkreślić, że Polski Związek Działkowców pozostaje niezależną organizacją społeczną, działającą przede wszystkim w interesie swoich członków, funkcjonującą głównie na

podstawie przepisów statutowych. Należy także podkreślić, że sama ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych w art. 25 ust. 1 wskazuje, że PZD jest „organizacją społeczną”. Pojęcie to nie jest co prawda w ustawie zdefiniowane, występuje jednak w innych aktach normatywnych. Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) pod pojęciem organizacje społeczne rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne (w orzecznictwie przyjmuje się, że należą do nich m.in. stowarzyszenia i fundacje). Pod pojęciem „organizacje społeczne” należy zatem rozumieć zrzeszenia obywateli działające w jednej z przewidzianych przez prawo form organizacyjno - prawnych. Odmienne rozumienie określenia byłoby sprzeczne nie tylko z jednolitym rozumieniem stosowanym w nauce prawa, ale również z wykładnią językową. W języku polskim „społeczny” oznacza bowiem „zorganizowany przez część społeczeństwa samodzielnie, bez udziału państwa”.

Wynikający z ustawy brak możliwości jednoznacznego zakwalifikowania formy organizacyjno - prawnej, w jakiej działa PZD nie jest wyłącznie problemem natury formalnej. Jego konsekwencją jest bowiem ukształtowanie praw i wolności obywateli, a także zakres uprawnień jednostek samorządu terytorialnego.

Konstrukcja członkostwa w PZD różni się znacząco od członkostwa w dobrowolnych zrzeszeniach obywateli. Część obecnych członków Związku stała się nimi na mocy ustawy (zgodnie z art. 34 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych użytkownicy działek stali się członkami Polskiego Związku Działkowców, zgodnie zaś z ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych pracownicze ogrody działkowe stały się rodzinnymi ogrodami działkowymi z dniem wejścia w życie ustawy). Pozostałe osoby uzyskały członkostwo w PZD na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, zgodnie z którym członkami PZD są osoby fizyczne użytkujące działkę. Zgodnie zaś z art. 14 ust. 1 ustawy, PZD ustanawia użytkowanie działki na rzecz swojego członka. Zestawienie tych dwóch przepisów wskazuje, że zasadą powinno być jednoczesne nabycie członkostwa w organizacji i prawa użytkowania działki (wyjątkiem mogą być wyłącznie osoby fizyczne amatorsko zajmujące się ogrodnictwem, które, zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy, mogą przystąpić do PZD na zasadach przewidzianych w statucie. Na marginesie należy wskazać, że obecnie statut nie pozwala na nadanie takiej osobie



zwyczajnego członkostwa w PZD). Oznacza to, że członkostwo w PZD nie stanowi realizacji wolności zrzeszania się, ale jest obowiązkiem związanym z prawem do użytkowania działki. Należy zaś zauważyć, że członkostwo wynikające z mocy ustawy jest rozwiązaniem typowym raczej dla konstrukcji samorządu terytorialnego lub zawodowego, a nie dla zrzeszeń obywateli.

Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych nie przewiduje żadnych formalnych ograniczeń utrudniających założenie i funkcjonowanie innych zrzeszeń. Organizacje zrzeszające działkowców mogą zatem powstawać w oparciu o ustawę – Prawo o stowarzyszeniach, mogą także korzystać z uprawnień przewidzianych w innych ustawach dla organizacji zrzeszających działkowców. Zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) organizacje zrzeszające działkowców mogą na przykład liczyć na bonifikatę przy nabywaniu nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

W praktyce jednak ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych zapewnia PZD faktyczny monopol. Nieruchomości przeznaczone w planach zagospodarowania na ogrody działkowe, o ile stanowią własność Skarbu Państwa, muszą zostać oddane w bezpłatne użytkowanie (ewentualnie w użytkowanie wieczyste) właśnie Polskiemu Związkowi Działkowców. Inne zrzeszenie może ubiegać się wyłącznie o grunty należące do jednostek samorządu terytorialnego po cenie, która może (choć nie musi) zostać obniżona. Polski Związek Działkowców cieszy się także dodatkowymi przywilejami, których inne zrzeszenie o podobnych celach nie mogłoby uzyskać (np. zwolnienia podatkowe, szczególna procedura likwidacji, prawo do pozostania na raz objętym we władanie gruncie nawet w sytuacji, w której dotyczące nieruchomości roszczenia osób trzecich okażą się zasadne). Oznacza to, że osoba dążąca do zrzeszenia się w organizacji, która jest w stanie zaoferować mu możliwość użytkowania ogrodu działkowego, w praktyce może przystąpić wyłącznie do PZD. Inne zrzeszenia, nawet jeżeli dysponowałyby gruntami, które mogą zostać przeznaczone na ogrody działkowe, mogłyby oddać je w użytkowanie wyłącznie na zasadach komercyjnych (lub zbliżonych do komercyjnych). Założenie nowego stowarzyszenia, jakkolwiek z formalnego punktu widzenia niewątpliwie możliwe, również nie gwarantowałoby możliwości zrealizowania założonego celu.

W tym kontekście członkostwo w Polskim Związku Działkowców nie może być uznane za w pełni dobrowolne zaangażowanie w ruch społeczny. Wynika bowiem przede wszystkim z chęci otrzymania w użytkowanie ogrodu działkowego, co jest w stanie zapewnić wyłącznie PZD. Należy podkreślić, że monopol Związku jest przede wszystkim skutkiem brzmienia przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Z tego względu zasadnym wydaje się uznanie, że ustawa ogranicza w tym zakresie prawa i wolności obywateli. Korzystanie z ogrodów działkowych jest bowiem w praktyce zarezerwowane tylko dla członków jednej, wskazanej w ustawie organizacji.

Należy podkreślić, że art. 58 Konstytucji gwarantuje każdemu wolność zrzeszania się. Wolność ta przysługuje jednostkom, a uprawnienia zrzeszeń mają wobec niej wtórny charakter (służą jej urzeczywistnieniu, nie są więc celem samym w sobie). Uprzywilejowanie konkretnej organizacji nie może być zatem uznane za realizację tej konstytucyjnej gwarancji, a w sytuacji, w której prowadzi do faktycznego pozbawienia obywateli prawa swobodnego zrzeszania, stanowi wręcz jej naruszenie. Istotą wolności zrzeszania się jest dobrowolność, a więc możliwość wyboru celu i osób (podmiotów), z którymi jednostka zamierza go realizować. Tworzenie przez państwo organizacji, którym przyznano faktyczny monopol na realizację konkretnego celu stanowi zatem ingerencję w konstytucyjną wolność zrzeszania się, co oznacza, że jego konstytucyjność podlega ocenie przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności mogą być ustanowione w ustawie jeżeli są konieczne w demokratycznym państwie prawa ze względu na konieczność ochrony innych konstytucyjnych wartości. Trudno jednak wskazać przekonujące uzasadnienie, dla którego ogrody działkowe mogą istnieć wyłącznie jako rodzinne ogrody działkowe zarządzane przez Polski Związek Działkowców. Nie oznacza to jednak, że za naruszenie konstytucyjnych praw i wolności należałoby uznać każde rozwiązanie, którego celem jest wzmocnienie sytuacji prawnej użytkowników ogrodów działkowych i ich zrzeszeń.

Brakuje uzasadnienia dla różnicowania sytuacji prawnej PZD i innych organizacji zrzeszających działkowców. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału (tak np. wyrok z dnia 12 stycznia 2012 r. sygn. akt. Kp 10/09) równość wobec prawa oznacza przede wszystkim obowiązek zagwarantowania zasadnych kryteriów różnicowania sytuacji prawnej

podmiotów. Osoby wyróżniające się tą samą cechą relewantną (istotną z punktu widzenia danego stosunku prawnego) powinny być zatem traktowane w ten sam sposób. W opisanej sytuacji kryterium relewantnym wydaje się cel, w jakim powołane zostało zrzeszenie a nie podstawa, na której zostało zarejestrowane (ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych lub prawo o stowarzyszeniach). Różnicowanie sytuacji stowarzyszeń działkowców i PZD odbywa się zatem na podstawie arbitralnych kryteriów, które nie są dopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym. Ich kształt wynika zaś, jak się wydaje, przede wszystkim ze względów historycznych. W tym kontekście należy zauważyć, że w wyroku w przywołanej już sprawie Kp 10/09 Trybunał orzekał o szczególnych uprawnieniach spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych. Przepisy regulujące ten rodzaj działalności wyraźnie różnicowały zasady działania SKOK-ów i innych spółdzielni. W wyroku Trybunał wskazał jednak, że o uznaniu danej organizacji za zrzeszenie, a więc poddaniu ich wymogom przewidzianym dla nich w Konstytucji, nie decyduje ich funkcja czy cel działalności, ale przede wszystkim zrzeszeniowy charakter, zmienny skład osobowy, niezarobkowy charakter, zmienny fundusz udziałowy i fakt, że podstawą działania jest związek ludzi, a nie suma kapitału. Z uwzględnieniem różnic pomiędzy spółdzielniami i innymi zrzeszeniami (przede wszystkim istnienie funduszu udziałowego) zasady te mogą być odniesione do zrzeszeń działkowców. Oznacza to, że szczególne znaczenie, jakie ustawodawca przywiązuje do rodzinnych ogrodów działkowych nie może być podstawą wyjęcia zarządzającej nimi organizacji spod konstytucyjnych gwarancji regulujących kwestię działania zrzeszeń obywateli.

Warto także podkreślić, że pomimo treści wyroku w sprawie o sygn. K 61/07, ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych w dalszym ciągu prowadzi do ograniczenia swobody działania jednostek samorządu terytorialnego. Gmina, decydując o przeznaczeniu gruntów pod rodzinne ogrody działkowe, ma ograniczone możliwości wyboru sposobu realizacji zadania. Jeżeli właścicielem nieruchomości jest Skarb Państwa, grunty muszą zostać przekazane PZD nawet w sytuacji, w której wykonywanie tego zadania przez inny podmiot (w tym przez samą gminę), w kontekście lokalnych uwarunkowań, wydaje się być rozwiązaniem bardziej zasadnym. Gmina, zobowiązana do przekazania gruntów konkretnej organizacji, traci możliwość wynegocjowania warunków korzystnych dla społeczności lokalnej (np. otwarcia na terenie ogrodów ogólnodostępnej części spacerowej). Co więcej,

ze względu na zasady likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych oraz brak uprawnień do nadzorowania działalności PZD, jednostka nie jest w stanie wpływać na działanie już istniejących ogrodów, także tych znajdujących się na terenie będącym jej własnością. Na wynikające z tego problemy zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli w „Informacji o wynikach kontroli zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych” opublikowanej dnia 27 września 2010 r.

Należy zatem stwierdzić, że obecne brzmienie ustawy wydaje się stanowić wyraz ograniczonego zaufania wobec instytucji samorządu terytorialnego. Realizowanie zadania publicznego zostało bowiem powierzone organizacji zrzeszającej obywateli na zasadach innych niż zasada dobrowolności, posiadającej szczególne przywileje, między innymi przywilej niezależności od podmiotów publicznych, w tym właścicieli nieruchomości, z których organizacja ta nieodpłatnie korzysta. Zbliżone rozwiązanie zostało co prawda przewidziane w Konstytucji dla samorządów zawodów zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji), nie ulega jednak wątpliwości, że PZD nie spełnia przesłanek koniecznych do uznania go za taki samorząd zawodowy. Opisana konstrukcja nie znajduje także uzasadnienia w konieczności ochrony innych konstytucyjnych wartości.

Z tego względu, niezależnie od innych praw, które mogą naruszać konkretne przepisy przewidziane ustawą, szczególna pozycja PZD wydaje się stanowić nieusprawiedliwione naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady równości i wolności zrzeszania się. Przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją jest możliwe, wymagałoby jednak albo zastąpienia PZD organem publicznym, działającym w interesie całej społeczności na zasadach ogólnej dostępności (swoistym „samorządem działkowców”) albo eliminację przepisów różnicujących sytuację prawną PZD i innych zrzeszeń o podobnych celach. Pierwsze rozwiązanie, jakkolwiek teoretycznie możliwe, jest jednak sprzeczne z wolą ustawodawcy wyrażoną w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych. Zgodnie z ustawą, PZD jest bowiem niezależną organizacją społeczną. Drugie rozwiązanie wymaga zaś wyłącznie wskazania tych przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, które przyznają PZD przywileje stanowiące naruszenie konstytucyjnych gwarancji (w tym gwarancji równości i wolności zrzeszania się).

Fakt, że ustawodawca przyznał PZD szczególny status prawny nie budzi wątpliwości. Polski Związek Działkowców, w przeciwieństwie do przeważającej

większości organizacji społecznych, nie podlega przepisom ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.). Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych zapewnia Związkowi wyłączne prawo do użytkowania gruntów Skarbu Państwa przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe, zwolnienia podatkowe oraz z niektórych opłat, gwarancje chroniące przed likwidacją ogrodów. Ustawa nie przewiduje także żadnego organu nadzoru nad działalnością PZD (brak możliwości stosowania ustawy Prawo o stowarzyszeniach, nawet w zakresie nieuregulowanym przez ustawę o rodzinnych ogrodach działkowych, wyklucza zaś stosowanie przepisów o zasadach sprawowania nadzoru nad stowarzyszeniami). Co więcej, jak wynika z art. 25 ust. 2 ustawy, PZD podlega tylko ustawom. W sytuacji, w której konstytucyjny system źródeł prawa zalicza do aktów prawa powszechnie obowiązującego także inne akty normatywne (rozporządzenia i akty prawa miejscowego) rozwiązanie to wydaje się czynić ze Związku podmiot o silniejszej pozycji niż samorząd terytorialny i zrzeszenia obywateli. Należy również podkreślić, że szczególny status PZD został dostrzeżony także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał zwrócił uwagę na ten problem między innymi w wyroku z dnia 20 lutego 2002 r. (sygn. akt K 39/00) i w wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07). Fakt ten nie jest również kwestionowany przez sam PZD. Różnice w ocenie przywilejów przyznanych Związkowi wynikają głównie z różnicy opinii co do tego czy, i jeżeli tak to w jakim zakresie, są one uzasadnione.

Należy jednak podkreślić, że nawet w przypadku uznania szczególnego statusu PZD za niezgodny z Konstytucją, stwierdzenie niekonstytucyjności całości ustawy musiałyby zostać poprzedzone wykazaniem, że wszystkie przepisy tego aktu normatywnego służą opisanemu celowi albo są z nimi nierozzerwalnie związane. Domniemanie konstytucyjności nie pozwala na przesądzenie o niezgodności z Konstytucją ustawy wyłącznie na podstawie niekonstytucyjności części zawartych w niej przepisów (tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r. sygn. akt K 2/04). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że stwierdzenie niezgodności z Konstytucją całej ustawy możliwe jest w sytuacji, w której po usunięciu zakwestionowanych przepisów w akcie normatywnym pozostałyby jedynie regulacje o charakterze pochodnym, które w oderwaniu od przepisów

fundamentalnych tracą rację bytu (tak wyrok Trybunału z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. akt K 46/07).

W wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r. (sygn. akt K 14/03) Trybunał stwierdził niekonstytucyjność ustawy o Narodowym Funduszu Zdrowia wskazując, że zakwestionowany akt normatywny tworzy instytucję publiczną, której zasady działania pozostają w sprzeczności z Konstytucją. Wykluczenie tylko części przepisów prowadziłoby zaś do wynikowej niekonstytucyjności badanej ustawy. Pozostawione przepisy stałyby się bezprzedmiotowe, ponieważ regulowały zasady działania organizacji, która w dotychczasowym kształcie przestała istnieć. Wydaje się, że w ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego podobne przesłanki stwierdzenia niekonstytucyjności całego aktu normatywnego zachodzą także w przypadku ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Należy jednak podkreślić, że ustawa oprócz przepisów przyznających PZD szczególne uprawnienia, reguluje również zasady działania Związku. Przyznana PZD niezależność oraz uprawnienie do regulowania kwestii wewnątrzorganizacyjnych w statucie nie są jednak niezgodne z Konstytucją, co więcej, to ograniczenie tych praw mogłoby zostać uznane za naruszenie konstytucyjnych gwarancji wolności zrzeszania się. PZD jest bowiem organizacją, która po wyeliminowaniu tylko części zawartych w ustawie przepisów może stać się, dobrowolnym zrzeszeniem obywateli, a zatem podmiotem cieszącym się konstytucyjnymi gwarancjami wynikającymi z wolności zrzeszania się. Utrzymywanie obowiązujących tych przepisów, w przypadku ewentualnego uznania niekonstytucyjności przepisów przyznających Związkowi przywileje, może być uznane za nieracjonalne. Miejsce ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych mogłaby bowiem z powodzeniem zająć ustawa - Prawo o stowarzyszeniach. Stan współistnienia dwóch aktów normatywnych regulujących w ten sam sposób podobne kwestie z pewnością nie jest optymalny, nie wydaje się jednak stanowić naruszenia Konstytucji. Nie może być zatem podstawą stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów.

Wydaje się zatem, że ze względu na istnienie przepisów niedotkniętych wadami wskazanymi we wniosku, ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych (jako całość) nie jest niezgodna z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Należy także zauważyć, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, w uzasadnieniu wniosku, nie wskazał przekonującego uzasadnienia dla uznania całości ustawy (a nie jedynie sumy jej

poszczególnych części) za niezgodną z Konstytucją. Przedstawiona przez niego argumentacja odnosi się bowiem jedynie do części przepisów ustawy nie wskazując na ich związek z całością aktu normatywnego.

Odrębną kwestią jest określony przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zakres zaskarżenia. Należy podkreślić, że wynikająca z Konstytucji zasada skargowości wyklucza możliwość podjęcia przez Trybunał Konstytucyjny działań z urzędu. Zasada ta została wprost wyrażona w art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.), zgodnie z którym Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku. W opisaney sytuacji, o ile Trybunał nie stwierdzi niezgodności całości ustawy z Konstytucją związany jest wskazanym we wnioskach przedmiotem oraz wzorcem kontroli. Brak niezgodności całości ustawy z Konstytucją niekoniecznie oznacza, że żadne przepisy niemieszczące się w zakresie zaskarżenia nie mogą budzić wątpliwości co do zgodności z wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli. Dotyczy to między innymi kwestii zwolnień podatkowych (art. 11 i 16 ustawy), obowiązków gminy wobec rodzinnych ogrodów działkowych (art. 12 i art. 19 ust. 2 ustawy) czy sygnalizowanej już kwestii związania PZD wyłącznie ustawami (art. 25 ust. 2). Ich badanie, w związku z brakiem podstaw do stwierdzenia niezgodności całości ustawy z Konstytucją, jest jednak w tej sytuacji niedopuszczalne.

#### **Art. 10 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.**

Zgodnie z art. 10 ustawy, grunty stanowiące własność Skarbu Państwa przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe, przekazuje się nieodpłatnie w użytkowanie Polskiemu Związkowi Działkowców. Grunty mogą być również oddawane nieodpłatnie Polskiemu Związkowi Działkowców w użytkowanie wieczyste. Pierwotnie brzmienie przepisu, w zakresie odnoszącym się do gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, zostało uznane za niezgodne z art. 165 ust. 1 Konstytucji w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r. sygnatura akt K 61/07.

Należy także podkreślić, że przepis o niemalże identycznym brzmieniu zawarty w nieobowiązującej już ustawie z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 12, poz. 58 z późn. zm.), przewidywał, że grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy, przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe, przekazuje się nieodpłatnie w użytkowanie Polskiemu Związkowi Działkowców), w zakresie w jakim wynikający z niego obowiązek nieodpłatnego przekazania przez gminę gruntów w użytkowanie dotyczy jedynie Polskiego Związku Działkowców, został uznany za niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego (ograniczenie zakresu wynikało z faktu, że przepis został zaskarżony przez gminy, a więc podmioty posiadające jedynie szczegółowe uprawnienie do wszczęcia postępowania wyłącznie w odniesieniu do aktów normatywnych objętych zakresem ich działania). Wyrok zapadł w dniu 20 listopada 1996 r. (sygn. akt K 27/95), zgodnie z ówczesnie obowiązującym prawem, został jednak oddalony przez Sejm uchwałą z dnia 24 kwietnia 1997 r. W późniejszych wyrokach (sygn. K 39/00 i sygn. K 61/07) Trybunał Konstytucyjny zauważał, że uchwała Sejmu podtrzymała obowiązki zakwestionowanych przepisów, ale nie oznacza to, że zyskały one przez to przymiot konstytucyjności. Regulacje nie korzystają zatem z domniemania zgodności z Konstytucją.

Wyrok w sprawie K 27/95 został ograniczony do zakresu działania gmin, jednak przytoczone przez Trybunał uzasadnienie skupiało się przede wszystkim na problemie naruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego. W sytuacji, w której podmiot inicjujący obecnie toczące się postępowanie w sprawie o sygnaturze akt K 8/10 (Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego) jest uprawniony do generalnego zaskarżenia przepisów, zastosowana przez Trybunał wykładnia może zostać odniesiona także do sfery pozostającej poza zakresem działania gmin.

W przywoływanym już wyroku w sprawie K 27/95 Trybunał wskazał, że obywatele pragnący jednocześnie swą działalność powinni mieć swobodę dokonywania wyboru takiej formy, która będzie najbardziej odpowiadała założonym przez nich celom. Tymczasem utrzymanie wyłączności PZD w dostępie do gruntów przeznaczonych na ogrody działkowe prowadzi do sytuacji, w której realizacja celu jakim jest posiadanie ogródka działkowego możliwe jest wyłącznie w ramach jednej, wskazanej w ustawie organizacji. Takie



rozwiązanie, w ocenie Trybunału, naruszało zasady demokratycznego państwa prawnego. Zakwestionowany przepis został jednak w całości powtórzony w art. 10 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

Art. 10 ustawy był przedmiotem kontroli Trybunału w postępowaniu wszczętym na wniosek Rady Miejskiej Wrocławia (sygn. akt K 61/07). Ze względu na wskazany wzorzec kontroli (art. 165 ust. 1 Konstytucji) a także brak generalnego upoważnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do inicjowania postępowania, wyrok stwierdzający niekonstytucyjność przepisu odnosił się wyłącznie do zakresu działania gmin. W zakresie, w jakim odnosi się on do gruntów Skarbu Państwa, przepis nie był poddany kontroli konstytucyjności. Należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego i Sejmu wskazującym, że ponowna ocena zgodności z Konstytucją art. 10 ustawy nie koliduje z zasadą *ne bis in idem*.

W swoim wniosku Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zwrócił się o stwierdzenie niezgodności art. 10 ustawy z art. 2, art. 32, art. 64 Konstytucji.

Jak już sygnalizowano, konstrukcja członkostwa w PZD odbiega od zasad typowych dla zrzeszeń. Zgodnie z art. 30 ustawy, członkami PZD są osoby fizyczne użytkujące działkę. Zgodnie zaś z art. 14 ust. 1 ustawy, PZD ustanawia użytkowanie działki na rzecz swojego członka. Prawo do użytkowania działki i członkostwo w Związku są zatem nabywane jednocześnie. Oznacza to, że zgodnie z wolą ustawodawcy celem art. 10 ustawy jest nie tyle zapewnienie zrzeszeniu obywateli prawa do użytkowania gruntów, ile przyznanie uprawnień do ogrodów działkowych imiennie wskazanej organizacji, która nabędzie członków dopiero w momencie podziału uzyskanego w użytkowanie (użytkowanie wieczyste) terenu. Podmiotem wszystkich uprawnień związanych z przydziałem gruntów jest zatem Polski Związek Działkowców, nie działkowcy (osoby fizyczne). Na tym etapie nie są oni bowiem jeszcze formalnie związani z PZD. Przyznanie zrzeszeniu praw stawiających je w uprzywilejowanej pozycji, w stosunku do jednostek będących jego członkami jest zaś sprzeczne z samą istotą wolności zrzeszania się.

Art. 10 ustawy należy także do grupy regulacji przyznających PZD przywileje decydujące o faktycznym monopolu Związku. W efekcie członkostwo w Związku nie może być uznane za dobrowolne.

Art. 58 Konstytucji co prawda nie został powołany jako wzorzec kontroli konstytucyjności art. 10 ustawy, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, w uzasadnieniu wniosku, powoływał się jednak na argument nieuzasadnionego ograniczenia zrzeszania się obywateli (uznając je za element demokratycznego państwa prawa). Naruszenie art. 58 zostało również wskazane jako wzorzec kontroli całej ustawy, w której art. 10 ustawy miał należeć do przepisów fundamentalnych. Należy także zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (tak np. wyrok z dnia 7 marca 2007 r. sygn. akt K 28/05) w świetle zasady *falsa demonstratio non nocet*, wystarczającą przesłanką uznania określonego przepisu za jeden z wzorców konstytucyjnych jest fakt, że został on wspomniany w uzasadnieniu wniosku.

Art. 10 prowadzi do nieuzasadnionego uprzywilejowania PZD w stosunku do innych zrzeszeń działkowców. Brakuje usprawiedliwienia dla przyznania prawa do nieodpłatnego otrzymania w użytkowanie gruntów wyłącznie jednej, wskazanej w ustawie organizacji. Zastosowane kryterium różnicowania sytuacji prawnej podmiotów jest niezgodny z samą istotą demokratycznego państwa prawnego.

Art. 10 ustawy jest zatem niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 58 Konstytucji.

W odniesieniu do wskazanego jako wzorzec kontroli art. 64 Konstytucji należy podzielić wątpliwości przedstawione w stanowiskach Sejmu oraz Prokuratora Generalnego co do możliwości objęcia Skarbu Państwa konstytucyjną ochroną własności przewidzianą w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Należy zgodzić się z treścią postanowienia z dnia 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt SK 67/05), w którym wskazano, że konstrukcja konstytucyjnego prawa podmiotowego, którego beneficjentem miałby być podmiot władzy publicznej prowadziłby do utożsamienia podmiotów ingerujących w prawa i wolności z ich nosicielami.

Art. 10 ustawy jest zatem zgodny z art. 64 Konstytucji.

### **Art. 17 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.**

Zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy, likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego odbywa się za zgodą Polskiego Związku Działkowców. W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego stanowi to naruszenie art. 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 i art. 165 Konstytucji.

Należy zgodzić się ze stanowiskami wyrażonymi przez Prokuratora Generalnego oraz Sejm stwierdzającymi, że przepis nie stanowi naruszenia zasad prawidłowej legislacji. Pojęcie „likwidacja” w kontekście treści całego przepisu może być rozumiane wyłącznie jako „przeznaczenie przez właściciela terenów, na których znajdują się rodzinne ogrody działkowe na inny cel”. Odmienna interpretacja, jak zresztą wynika z argumentów samego Wnioskodawcy, nie jest uprawniona.

Należy podkreślić, że treść art. 17 ust. 2 nie wskazuje żadnych ograniczeń w obowiązku uzyskania zgody PZD na likwidację rodzinnego ogrodu działkowego. Ma zatem taki sam zakres niezależnie od tego kto jest właścicielem nieruchomości (Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego czy osoba prywatna) i od tego czy, i jeżeli tak to jaki, tytuł prawny ma do tych gruntów Polski Związek Działkowców (możliwa jest bowiem sytuacja, w której PZD zajmuje tereny bez tytułu prawnego lub, co wydaje się rozwiązaniem bardziej typowym, czas, na jaki ustanowione zostało użytkowanie lub użytkowanie wieczyste upłynął). W praktyce zatem, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w przywołanym już wyroku w sprawie K 61/07, „ustanowienie prawa użytkowania jest w zasadzie nieodwołalne, a rozporządzenie mieniem [na rzecz PZD] staje się definitywne”. Oznacza to, że podmiotem dysponującym ostatecznym i decydującym głosem w sprawie dysponowania nieruchomością nie jest jej właściciel, ale zajmujący ją Polski Związek Działkowców. Właściciel dysponuje zatem wyłącznie pustym tytułem do nieruchomości (nie wiążą się z nim żadne uprawnienia). Co więcej w przypadku najbardziej typowym, kiedy właścicielem gruntów jest gmina, właściciel w dalszym ciągu musi wywiązywać się z nałożonych na niego obowiązków (zapewnienia dróg dojazdowych, energii elektrycznej, zaopatrzenia w wodę, zapewnienia odpowiedniej komunikacji publicznej, utrzymania porządku i czystości na terenach przylegających do rodzinnych ogrodów działkowych).

Rozwiązanie, w którym właściciel traci prawo do rozporządzania rzeczą stanowi naruszenie istoty prawa własności. Podobna konstrukcja jest zatem niedopuszczalna nawet w sytuacji, w której byłoby to uzasadnione względami ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i moralności publicznej lub ochrony wolności i praw innych osób. Tym bardziej zatem nie jest ona dopuszczalna w sytuacji, w której nie zachodzi żadna z tych przesłanek.

Ze względu na różnice w sytuacji prawnej podmiotów, które są właścicielem nieruchomości zajmowanych przez rodzinne ogrody działkowe, powinny zostać wskazane różne wzorce kontroli. W odniesieniu do podmiotów prywatnych jest nim art. 64 ust. 1, w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego art. 165 ust. 1. Jak już wspomniano, Skarb Państwa nie może być podmiotem praw i wolności człowieka i obywatela, nie cieszy się także uprawnieniami porównywalnymi z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyrażoną w art. 165 ust. 1. Jednak wydaje się, że ze względu na szczególny charakter naruszenia w opisanej sprawie rozważyć należy naruszenie art. 2 Konstytucji. Sytuacja, w której państwo nieodwołanie wyzbywa się uprawnień właścicielskich w stosunku do nieruchomości zajmowanych przez PZD nie jest dopuszczalnym samoograniczeniem. Może ona bowiem prowadzić do naruszenia praw i interesów innych grup społecznych, może także zagrażać sprawnemu wykonywaniu funkcji publicznych.

Należy podkreślić, że interes działkowców, członków PZD, niewątpliwie powinien być brany pod uwagę podczas planowania likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych. Chociaż brak jednak aksjologicznych podstaw do przyznania mu bezwzględnego pierwszeństwa przed potrzebami innych grup społecznych. Wydaje się także, że likwidacja ogrodów, nawet w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności całości ustawy, będzie oznaczała obowiązek zapewnienia rekompensaty PZD i poszczególnym działkowcom. Pomijając koszty natury politycznej, będzie się zatem wiązała ze znacznym wydatkiem finansowym.

Z tego względu należy uznać, że art. 17 ust. 2 ustawy stanowi naruszenie art. 2, art. 64 ust. 3 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji.

### **Art. 18 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.**

Zgodnie z art. 18 ustawy, 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 Polskiego Związku Działkowców.

W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego stanowi to naruszenie art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 3 i art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Art. 18 nie wskazuje żadnych ograniczeń w stosowaniu tej zasady. Dotyczy zatem także likwidacji z przeznaczeniem na cele publiczne. Tymczasem, w przywoływanym już wyroku w sprawie K 61/07, Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z Konstytucją przepis, który uzależniał likwidację ogrodów na cele publiczne od zgody Polskiego Związku Działkowców. Przepis został uznany za niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że istotą wywłaszczenia jest pozyskanie przez państwo nieruchomości niezbędnej do realizacji celu publicznego, w sytuacji, w której właściciel (dysponent) nie godzi się na jej sprzedaż. Wymóg zgody wywłaszczanego jest zatem niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Trybunał wskazał również, że art. 18 ustawy, który nie znalazł się w zakresie zaskarżenia w sprawie K 61/07, jest dotknięty tą samą wadą co zakwestionowany przepis. Podobnie jak on prowadzi bowiem do sytuacji, w której realizowania działań w interesie społecznym (ogółu lub społeczności lokalnej) uzależnione jest od dyskrejonalnej decyzji Polskiego Związku Działkowców. Z tego względu w zakresie, w jakim art. 18 ustawy odnosi się do likwidacji na cele publiczne jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

W odniesieniu do likwidacji na inne cele aktualne pozostają zarzuty przedstawione w związku z oceną konstytucyjności art. 17 ust. 2 ustawy. Wymóg uzyskania zgody PZD stanowi naruszenie istoty prawa własności i jako taki jest niezgodne z art. 2, art. art. 64 ust. 3 oraz 165 ust. 1 Konstytucji. Należy jednak zauważyć, że polskiemu systemowi prawa znane są konstrukcje prawne, w których uwzględniana jest konieczność szczególnej ochrony prawnej w okresie wegetacji roślin.

### **Art. 24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych**

Zgodnie z art. 24 ustawy, zasadne roszczenia osoby trzeciej do nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy podlegają zaspokojeniu wyłącznie poprzez wypłatę odszkodowania lub zapewnienie nieruchomości zamiennej. Skutki roszczeń obciążają właściciela nieruchomości.

W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, stanowi to naruszenie art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego i Sejmu wskazujących, że przepis ten nie odnosi się do roszczeń windykacyjnych (wydobywczych). Treść regulacji odróżnia bowiem wyraźnie stronę zgłaszającą zasadne roszczenie („osobę trzecią”) i właściciela. Nie jest zatem możliwe objęciem zakresem normowania artykułu sytuacji, w której podmiotem zgłaszającym zasadne roszczenie jest właściciel, ponieważ w żadnym przypadku nie może on być uznany za „osobę trzecią”. Regulacja odnosi się zatem do sytuacji, w której osoba wywłaszczona zgłasza roszczenie o zwrot nieruchomości aktualnie zajmowanej przez PZD.

Oznacza to, że ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych przyznaje bezwzględne pierwszeństwo interesowi PZD przed interesem osób zgłaszających zasadne roszczenie do gruntów, na których znajdują się ogrody działkowe. Sytuacja, w której interes publiczny wymagałby pozostawienie ogrodów działkowych w niezmienionym kształcie oraz zaspokojenia wywłaszczonego podmiotu w sposób inny niż zwrot odebranej nieruchomości jest niewątpliwie możliwa. Brakuje jednak przesłanek do uznania, że nie jest możliwa sytuacja, w której w wyniku ważenia wartości okaże się, że to likwidacja lub przeniesienie ogrodów działkowych będzie bardziej uzasadnione. Ustawa z góry wyklucza jednak taką możliwość. Bezwzględne pierwszeństwo interesu PZD przed interesem innych podmiotów (niezależnie od okoliczności faktycznych) nie znajduje zaś uzasadnienia w Konstytucji, a wydaje się wręcz sprzeczne z jej aksjologią. Prowadzi bowiem do ograniczenia istoty prawa własności, wprowadza nieuzasadnione naruszenie gwarancji równości. Jest zatem sprzeczne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz 167 ust. 2 i 4 Konstytucji.

### **Uwagi końcowe**

Należy podkreślić, że ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych, nawet w obecnym w części niekonstytucyjnym i niewłaściwym kształcie, zapewnia działkowcom stabilność oraz ochronę ich praw (w tym prawa własności nasadzeń i wzniesionych na terenach działek urządzeń). Niewątpliwie zasadne jest podjęcie działań zmierzających do

dostosowania przepisów regulujących kwestię ogrodów działkowych do wymogów konstytucyjnych. Wymaga to jednak bardzo ostrożnych działań ze strony prawodawcy i sądownictwa oraz, ze względu na ścisły związek ze sferą praw i wolności obywateli, także z zakresem działania jednostek samorządu terytorialnego, szerokich konsultacji społecznych. Stworzenie nowych podstaw działania ruchu działkowców wymaga zatem przede wszystkim czasu. Istnieje realna obawa, że brak czasu na odpowiednio wyważoną reakcję legislacyjną ustawodawcy może spowodować nieodwracalną utratę cennych zasobów ogrodów działkowych.

W związku z powyższym, w sytuacji, w której choćby część przepisów ustawy miałyby zostać uznana za niezgodną z Konstytucją, mając na względzie wszystkie wartości konstytucyjne związane z zakresem normowania ustawy, zwracam się z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości określenia najpóźniejszego dopuszczalnego terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego będzie mieć niezwykle doniosłe znaczenie prawne, ale i społeczne, a zatem powinien umożliwić w tym okresie czasu nie tylko ustawodawcy, ale i zrzeszeniom działkowców, przyjęcie rozwiązań, które będą przyjazne dla społeczeństwa obywatelskiego i wzmocnią budowę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

