SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt P 32/10

Warszawa, dnia 8 grudnia 2010 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpl. dnia 08. 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 pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 czerwca 2010 r. (sygn. akt P 32/10), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.) **jest niezgodny** z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2, art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna

1. W myśl art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym służy kontroli konstytucyjności przepisów w związku z konkretną sprawą zawisłą przed sądem, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do legalności lub co do konstytucyjności przepisu prawnego, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie (zob. wyrok TK z 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00, postanowienie TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 25/05). Merytorycznej kontroli Trybunału w trybie pytania prawnego podlegają zatem tylko te przepisy, od których interpretacji lub zastosowania zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem (zob. wyrok TK z 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03). Także w doktrynie przyjmuje się, iż pytaniem prawnym można objąć tylko przepis, który ma być podstawą rozstrzygnięcia sprawy (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu,* Warszawa 2007, s. 360; B. Naleziński [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 416).

2. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku (dalej pytający sąd albo sąd), rozpatrując skargę Polskiego Związku Działkowców (dalej także PZD) na decyzję Wojewody o uchyleniu decyzji organu I instancji odmawiającej zwrotu pierwotnym właścicielom wywłaszczonej nieruchomości, zajętej przez rodzinny ogród działkowy, powziął wątpliwość co do konstytucyjności art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 ze zm., dalej także u.r.o.d.). Polski Związek Działkowców zarzucił decyzji Wojewody naruszenie art. 24 ust. 1 u.r.o.d., podnosząc, że przepis ten stanowi *lex specialis* w odniesieniu do art. 136 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 u.g.n.). W ocenie Sejmu udzielenie przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi

na pytanie o zgodność z Konstytucją art. 24 ust. 1 u.r.o.d. pozostaje w bezpośrednim związku ze sprawą zawisłą przed pytającym sądem i będzie determinować sposób jej rozstrzygnięcia. Uznanie niezgodności art. 24 ust. 1 u.r.o.d. będzie bowiem oznaczać, iż byli właściciele nieruchomości uzyskają możliwość domagania się jej zwrotu, pomimo że została ona zajęta przez rodzinny ogród działkowy. Z kolei stwierdzenie konstytucyjności tego przepisu będzie prowadzić do uznania zasadności skargi PZD i wyłączy możliwość zwrotu wywłaszczonej nieruchomości byłym właścicielom lub ich spadkobiercom.

3. W świetle przedstawionych okoliczności za spełnioną należy uznać formalnoprawną przesłankę pytania prawnego, o której mowa w art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102 poz. 643 ze zm.).

II. Przedmiot kontroli i zarzuty pytającego sądu

Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.r.o.d., zasadne roszczenia osoby trzeciej do nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy podlegają zaspokojeniu wyłącznie przez wypłatę odszkodowania lub zapewnienie nieruchomości zamiennej. Uzupełnieniem tego przepisu jest art. 24 ust. 2 u.r.o.d., w myśl którego skutki roszczeń, o których mowa w ust. 1, obciążają właściciela nieruchomości. Pytający sąd powziął wątpliwość co do zgodności art. 24 ust. 1 u.r.o.d. z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust.1 w związku z art. 64 ust. 2 oraz z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem pytającego sądu kwestionowany przepis jest niezgodny z wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa przez to, że chroni każdą formę władania nieruchomością przez PZD bez względu na tytuł prawny stanowiący podstawę władania gruntem oraz okoliczności zajęcia nieruchomości przez rodzinny ogród działkowy. Powoduje to, że roszczenie osób wywłaszczonych o zwrot nieruchomości jest fikcją. W opinii pytającego sądu ustawodawca, wyłączając między innymi prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w sposób nadmierny, wręcz absolutny, chroni prawo PZD do gruntu zajętego przez rodzinny ogród działkowy nie licząc się z uprawnieniami osób wywłaszczonych, co nie znajduje uzasadnienia w aksjologii prawa. Pytający sąd podnosi, iż art. 24 ust. 1 u.r.o.d. jest

sprzeczny z art. 2 Konstytucji także z tego powodu, że uprawnienie osoby trzeciej, której przysługuje zasadne roszczenie do gruntu zajętego przez rodzinny ogród działkowy, do uzyskania nieruchomości zamiennej, jest iluzoryczne, ponieważ kwestionowany przepis nie przewiduje dostatecznie określonej procedury uzyskania nieruchomości zamiennej. W ocenie sądu ani art. 24 u.r.o.d., ani inne przepisy tej ustawy nie zawierają upoważnienia dla organu administracji publicznej do wydania decyzji o przyznaniu nieruchomości zamiennej. Jak wskazuje pytający sąd, zgodnie ze stanowiskiem powszechnie akceptowanym w judykaturze i doktrynie prawa administracyjnego kompetencji do wydania decyzji administracyjnej nie można domniemywać. Również dochodzenie prawa do nieruchomości zamiennej na ogólnych podstawach przewidzianych w kodeksie postępowania cywilnego nie byłoby w ocenie pytającego sądu możliwe, gdyż regulacja art. 24 ust. 1 i ust. 2 u.r.o.d. jest na tyle ogólna, że nie daje podstawy do precyzyjnego sformułowania roszczenia względem właściciela o przyznanie nieruchomości zamiennej.

W dalszej kolejności pytający sąd kwestionuje zgodność art. 24 ust. 1 u.r.o.d. z art. 21 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W opinii pytającego sądu, przepisów o wywłaszczeniu (w szczególności art. 6 u.g.n.) nie można interpretować rozszerzająco i przyjmować, że celem publicznym są także urządzenia użyteczności publicznej, którymi, w myśl art. 4 u.r.o.d., są rodzinne ogrody działkowe. Zdaniem pytającego sądu, art. 21 ust. 2 Konstytucji, który dopuszcza wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne", tworzy nierozerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu a faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej nieruchomości. W uzasadnieniu sąd wskazuje na pogląd wyrażony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, iż zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która nie została użyta na cel publiczny będący podstawą do jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i jest oczywistą konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Pytający sąd powziął także wątpliwość co do zgodności art. 24 ust. 1 u.r.o.d. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który określa przesłanki dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności. Zdaniem sądu w rozstrzyganej sprawie ma miejsce kolizja prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która nie została wykorzystana zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczaniu, z prawem PZD do zachowania gruntu zajętego przez rodzinny ogród działkowy bez względu na podstawę prawną zajęcia i władania tym gruntem. W opinii pytającego sądu ochrona

stanu posiadania PZD nie może odbywać się kosztem „unicestwienia" prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, ponieważ funkcjonowanie rodzinnego ogrodu działkowego nie realizuje celu o charakterze publicznym, który uzasadniałby wywłaszczenie zgodnie z art. 6 u.g.n. Ogród ten jest, w myśl art. 6 u.r.o.d., jedynie urządzeniem użyteczności publicznej, dlatego też wynikające z art. 24 ust. 1 u.r.o.d. wyłączenie prawa byłego właściciela do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy narusza warunki dopuszczalności ograniczenia praw i wolności określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Pytający sąd zarzuca art. 24 ust. 1 u.r.o.d. również niezgodność z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W opinii sądu prawo byłego właściciela lub jego spadkobiercy do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji, które powinno podlegać równej dla wszystkich ochronie prawnej. W ocenie pytającego sądu naruszenie zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji polega na niezasadnym zróżnicowaniu sytuacji podmiotów wywłaszczonych na te, które mogą skutecznie ubiegać się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, gdyż nie została ona wykorzystana na cel wywłaszczenia, oraz na byłych właścicieli lub ich spadkobierców, którzy nie mogą skutecznie domagać się zwrotu nieruchomości z powodu zajęcia jej przez rodzinny ogród działkowy. Zdaniem pytającego sądu fakt zajęcia gruntu przez rodzinny ogród działkowy, który sam w sobie nie służy realizacji celu publicznego, nie może być uznany za okoliczność „prawnie istotną", uzasadniającą, w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji, odmienne traktowanie byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości i ich spadkobierców.

Wreszcie pytający sąd wskazuje potencjalną niezgodność art. 24 ust. 1 u.r.o.d. z art. 64 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje konstytucyjną ochronę prawa własności i innych praw majątkowych. W ocenie pytającego sądu prawo byłego właściciela do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości spełnia cechy ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, która podlega ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 1 Konstytucji, ponieważ ustawa o gospodarce nieruchomościami precyzyjnie określa przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercom, nie pozostawiając organowi administracji w zasadzie żadnego luzu decyzyjnego. Zdaniem pytającego sądu niezgodność art. 24 ust. 1 u.r.o.d. sprowadza się do tego, że prawo domagania się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości „nie ma zapewnionej ochrony". Prawodawca daje bowiem prymat

władaniu gruntem przez rodzinny ogród działkowy nawet wówczas, gdy nie jest ono poparte żadnym tytułem prawnym do gruntu, nad prawem do zwrotu uprzednio wywłaszczonej nieruchomości. W opinii pytającego sądu wyłączenie prawnej ochrony wspomnianej ekspektatywy z powodu zajęcia gruntu przez rodzinny ogród działkowy „nie wydaje się uzasadnione".

III. Wzorce konstytucyjne

1. Artykuł 2 Konstytucji (zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa)

Pytający sąd zakwestionował zgodność art. 24 ust. 1 u.r.o.d. z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, która wynika 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).

Zasada zaufania do państwa i prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (por. wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, „wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole jego cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne – umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich i jej działania mogą za sobą pociągnąć" (wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04). Tak rozumiana pewność prawa daje zarazem jego przewidywalność, a tym samym pozwala obywatelom decydować o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek

działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, które ich działania mogą pociągnąć za sobą. Zasada ta wymaga, ażeby osoba miała możliwość określania konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego oraz mogła zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Trybunał wskazywał jednocześnie, że zasadę pewności prawa prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, w szczególności zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, inaczej zdecydowałaby o swoich sprawach. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa bazuje więc na założeniu przewidywalności postępowania organów państwa. Jej istota sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by adresat danej normy prawnej mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na negatywne skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania określonej decyzji (por. wyrok TK z 6 lipca 2004 r., sygn. akt P 14/03).

2. Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji (wywłaszczenie)

Kolejnym wzorcem konstytucyjnym, powołanym przez pytający sąd, jest art. 21 ust. 2 Konstytucji, który przesądza, że wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wywłaszczenie stanowi wyjątkową, szczególną formę ingerencji w sferę własności, dopuszczalną w wypadkach, gdy w grę wchodzi cel publiczny (por. orzeczenia TK z: 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91; 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91; wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; wyrok z 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02; wyrok z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07). Łączy się ono z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego określonej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Wywłaszczenie polega na nabyciu przez państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe. Trybunał

Konstytucyjny zwrócił uwagę, że wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Cel (interes) publiczny winien być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej. W uzasadnieniu do wyroku z 14 marca 2000 r. (sygn. akt P 5/99) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „konstytucyjna ochrona własności nie ma charakteru bezwzględnego i absolutnego, jednakże odjęcie własności (całkowite czy częściowe) obwarowane zostało przez ustrojodawcę istotnymi zastrzeżeniami, związanymi z koniecznością wskazania publicznego celu jego przeprowadzania oraz obowiązkiem zagwarantowania każdorazowo słusznego odszkodowania".

Dla niniejszej sprawy relewantny jest pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony m.in. w uzasadnieniu wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 22/01), odnoszący się do zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel publiczny stanowiący podstawę jej wywłaszczenia. Trybunał zaznaczył, że: „po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wywłaszczenie «jedynie na cele publiczne» – tworzy nierozerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy"; „nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia". Potwierdzając, a zarazem uzupełniając tę linię orzeczniczą, w wyroku z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt SK 43/07) Trybunał stwierdził, że obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. Ustawowy nakaz zwrotu nieruchomości nie zawsze – *in casu* – musi oznaczać obowiązek jej zwrotu konkretnemu podmiotowi. W szczególności nieruchomość wywłaszczona na określony cel publiczny nie musi podlegać zwrotowi, jeśli jest ona niezbędna do realizacji innego celu publicznego, który również uzasadnia wywłaszczenie.

3. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności)

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

Pytający sąd wskazuje w *petitum* i śródtytule uzasadnienia swojego pisma art. 31 ust. 3 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli w sprawie. Wydaje się jednak, że zasadnym byłoby „powiązać" ten przepis z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, ponieważ *gros* zarzutów odwołujących się do zasady proporcjonalności – zdaniem Sejmu – pytający sąd podporządkował wykazaniu nadmiernej ingerencji ustawodawcy w prawa majątkowe byłych właścicieli nieruchomości. Nie bez znaczenia jest również stanowisko samego Trybunału, który zwykle traktuje art. 31 ust. 3 Konstytucji jako unormowanie o charakterze kontekstowym, nakazując odniesienie go do konkretnego konstytucyjnego prawa lub wolności. W tym zakresie – zdaniem Sejmu – sposób przywołania podstaw kontroli przez pytający sąd powinien ulec modyfikacji, stosownie do zasady *falsa demonstratio non nocet*.

4. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości podmiotów wobec prawa)

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.

5. Artykuł 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (ochrona własności i innych praw majątkowych)

Kolejnym wzorcem, powoływanym przez pytający sąd w celu kontroli konstytucyjności art. 24 ust. 1 u.r.o.d., jest art. 64 ust. 1-2 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.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, statuowanego w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: pozytywny – stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i negatywny – powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) powinna być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

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 i innych praw majątkowych, 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). W art. 64 Konstytucji wspomina się również o ochronie „innych praw majątkowych". Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 42/08) prawa majątkowe traktować należy jako jeden z rodzajów praw podmiotowych (w cywilistycznym znaczeniu tego pojęcia) wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego (zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 128). Z kolei w wyroku

z 15 września 2009 r. (sygn. akt P 33/07) Trybunał Konstytucyjny przyjął, iż prawo do odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość ma charakter majątkowy i jest objęte hipotezą normy konstytucyjnej wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Ochronie przewidzianej w art. 64 Konstytucji podlegają również maksymalnie ukształtowane ekspektatywy nabycia prawa własności, tj. takie, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy. Zdaniem Trybunału do takich ekspektatyw należy odnieść podobny reżim ochrony, jaki przysługuje prawom nabytym (por. wyroki TK z: 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). W doktrynie cywilistycznej przyjmuje się, iż istotne jest, aby ekspektatywa stwarzała dostateczny stopień pewności nabycia konkretnego pełnego prawa podmiotowego. O ekspektatywie maksymalnie ukształtowanej można mówić dopiero wówczas, gdy spełnia ona wskazane wyżej warunki, a brak tylko ostatniego etapu decydującego o definitywnym przejściu prawa podmiotowego na oczekującego (por. K. Gandor, *Prawa podmiotowe tymczasowe (ekspektatywy)*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1968, s. 12, 13).

Wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony praw majątkowych stanowi szczególną postać ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji. Norma ta jest w odniesieniu do praw majątkowych doprecyzowaniem zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że istotą tej zasady jest zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 15 września 2009 r., sygn. akt P 33/07). Gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość bowiem należy odnosić jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. Nie jest natomiast dopuszczalne rozumienie równości jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym, które należą do różnorodnych typów praw majątkowych, choćby nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne (zob. wyrok TK z 11 maja 2010 r., sygn. akt SK 50/08; wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98).

IV. Analiza zgodności

1. Podniesiony przez pytający sąd zarzut niezgodności art. 24 ust. 1 u.r.o.d. z zasadą zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przezeń prawa, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji), jest zasadny.

Sejm podziela pogląd pytającego sądu, iż wykładnia art. 24 ust. 1 u.r.o.d. odwołująca się do reguły *lege non distiguente, nec rostrum est distinguere* prowadzi do wniosku, że zakresem tej normy prawnej objęty jest każdy przypadek „zajęcia nieruchomości przez rodzinny ogród działkowy" niezależnie od tego, czy PZD, w ramach którego funkcjonuje ten ogród, przysługuje tytuł prawny do nieruchomości. Oznacza to, że prawodawca przyznaje prymat ochronie każdej formy władania gruntem („zajęcia nieruchomości") przez PZD przed realizacją zasadnych roszczeń osób trzecich do zwrotu tej nieruchomości „w naturze". Pewne wątpliwości, znajdujące odzwierciedlenie w orzecznictwie, budzi ustalenie normatywnej treści pojęcia „osoba trzecia" występującego w art. 24 ust. 1 u.r.o.d. W ocenie Sejmu, zasadny jest pogląd, który wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z 11 kwietnia 2008 r. (sygn. akt II CSK 650/2007), iż 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. Jak zaznaczył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu tego wyroku, 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 więc zasadny pogląd pytającego sądu, 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 (uzasadnienie, s. 7). 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.

Za „osobę trzecią", o której mowa w art. 24 ust. 1 u.r.o.d., może być natomiast niewątpliwie uznany były właściciel nieruchomości, pozbawiony swojego prawa w rezultacie wywłaszczenia, który następnie dochodzi jej zwrotu w trybie przewidzianym w art. 136 i następnych u.g.n. z uwagi na niewykorzystanie gruntu na cel publiczny będący przyczyną wywłaszczenia. 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 sądowo-administracyjnego, co znajduje potwierdzenie w orzeczeniach sądów administracyjnych, powołanych przez pytający sąd w uzasadnieniu pytania prawnego. 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 właśnie 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 wywłaszczonej 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.).

Jak trafnie zauważył pytający sąd, zapewnienie nieruchomości zamiennej ma jednak w rzeczywistości charakter iluzoryczny, ponieważ ani art. 24 ust. 1 u.r.o.d., ani żaden inny przepis, nie przewidują dostatecznie określonej procedury służącej realizacji uprawnienia wymagającego wydania przez właściwy organ administracji decyzji o przyznaniu byłemu właścicielowi nieruchomości, zajmowanej aktualnie przez rodzinny ogród działkowy, innej nieruchomości zamiennej. To samo stwierdzenie można odnieść do płynącego z art. 24 ust. 1 u.r.o.d. uprawnienia do wypłaty odszkodowania. Zgodnie z zasadą legalności, wywodzoną również z zasady demokratycznego państwa prawnego, każde działanie organów administracji publicznej powinno mieć swoją podstawę prawną w postaci normy ustawowej, upoważniającej do jego podjęcia w określonej formie i w określonych warunkach (por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 101). Przykładowo, szczegółowe zasady przyznawania nieruchomości zamiennej oraz ustalania odszkodowania w ramach procedury wywłaszczenia nieruchomości przewiduje

ustawa o gospodarce nieruchomościami (por. art. 114, art. 130 i 131 u.g.n.). Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych nie zawiera odpowiednich przepisów, ani nawet nie odsyła do wspomnianych regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z uwagi na wymóg sprecyzowania żądania w pozwie również dochodzenie roszczeń o nieruchomość zamienną na ogólnych podstawach (np. w trybie powództwa o ustalenie, art. 189 k.p.c.) nie byłoby skuteczne. Sejm podziela więc stanowisko pytającego sądu, iż znaczny poziom ogólności zakwestionowanej regulacji oznacza, że nie chroni ona w sposób dostateczny osób trzecich, którym przysługują zasadne roszczenia do nieruchomości zajętej przez ogród działkowy. Stan taki narusza też wywodzony przez Trybunał Konstytucyjny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji obowiązek ustawodawcy zapewnienia realnej i skutecznej ochrony majątkowym prawom podmiotowym oraz powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (por. wyrok TK z 11 września 2006 r., sygn. akt P 14/06 oraz inne wyroki powołane wyżej w punkcie III.5).

Ponadto, Sejm stoi na stanowisku, iż wynikający z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa nakaz zapewnienia przez ustawodawcę bezpieczeństwa prawnego i przewidywalności rozstrzygnięć organów administracyjnych i sądowych jest naruszony w przypadku, gdy przepis stanowiący podstawę dochodzenia zasadnych roszczeń obywateli nie przewiduje proceduralnych gwarancji, umożliwiających ich efektywne i realne wyegzekwowanie. W niniejszej sprawie nakaz ten naruszony jest przez to, iż ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych nie zawiera regulacji trybu uzyskania nieruchomości zamiennej za nieruchomość zajętą przez rodzinny ogród działkowy lub ustalenia odpowiedniego odszkodowania. Dlatego kwestionowany przepis art. 24 ust. 1 u.r.o.d. stwarza jedynie pozór ochrony prawnej uzasadnionych roszczeń byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, na których gruntach aktualnie funkcjonują rodzinne ogrody działkowe. Prowadzi to do sytuacji, w której stan „władania gruntem" przez PZD („zajęcia" gruntu przez rodzinny ogród działkowy) jest chroniony w sposób niemalże absolutny i bez względu na to, czy PZD przysługuje tytuł prawny do tego gruntu, podczas gdy uprawnienie byłego właściciela tego gruntu do żądania jego zwrotu zostało wyłączone, a przewidziana w kwestionowanym przepisie ochrona jego zasadnych roszczeń ma w istocie fikcyjny charakter. W opinii Sejmu nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawa, przewidzianą w art. 2

Konstytucji, jest regulacja, która wyłącza możliwość realizacji zasadnego roszczenia byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości o jej zwrot *in natura* bez jednoczesnego zapewnienia mu rzeczywistej i efektywnej ochrony prawnej, również przez regulacje o charakterze proceduralnym, pozwalające na realizację ustawowych i podlegających konstytucyjnej ochronie uprawnień byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości do uzyskania odszkodowania lub uzyskania nieruchomości zamiennych.

2. Za zasadny należy uznać także zarzut naruszenia przez art. 24 ust. 1 u.r.o.d. przepisu art. 21 ust. 2 Konstytucji, który dopuszcza wywłaszczenie wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku z 14 marca 2000 r. (sygn. akt P 5/99), wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Cel (interes) publiczny winien być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej (por. też inne orzeczenia TK powołane w punkcie III.2). Przyjęte w orzecznictwie Trybunału wąskie rozumienie kategorii „celów publicznych" uzasadniających wywłaszczenie wyklucza możliwość ich rozszerzenia w ustawodawstwie zwykłym także na inne cele, które nie mają takiego charakteru. Analiza powołanego orzecznictwa Trybunału skłania do wniosku, iż za cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie z pewnością nie może być uznane przeznaczenie nieruchomości na rodzinny ogród działkowy, będący jedynie urządzeniem użyteczności publicznej (art. 4 u.r.o.d.), zaspokajającym rekreacyjne i wypoczynkowe potrzeby osoby uprawnionej do korzystania z tego ogrodu. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, zasadę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne" – tworzy nierozerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy (wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01). Tym samym Trybunał nadał obowiązkowi zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, która nie została przeznaczona na cel publiczny będący podstawą jej wywłaszczenia, rangę zasady konstytucyjnej, która powinna być przestrzegana także przez ustawodawcę zwykłego. Trybunał dopuścił wprawdzie możliwość

przeznaczenia nieruchomości na inny cel niż ten, który był przesłanką wywłaszczenia, jednak pod warunkiem, że również ten inny cel spełnia kryterium „celu publicznego". Tymczasem kwestionowany art. 24 ust. 1 u.r.o.d. wyłącza możliwość realizacji uprawnienia byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości, która została „zajęta" przez rodzinny ogród działkowy, pomimo, że funkcjonowanie tego ogrodu nie realizuje żadnego celu publicznego, który uzasadniałby wywłaszczenie. Co więcej, ustawodawca przyznaje prymat ochronie „władania" przez PZD nieruchomością zajętą przez rodzinny ogród działkowy przed uprawnieniem byłego właściciela do żądania jej zwrotu *in natura*, niezależnie od tego, czy PZD przysługuje tytuł prawny do tej nieruchomości. Na pozycję prawną byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości negatywnie wpływa także okoliczność, że przyznane mu w kwestionowanym przepisie uprawnienie do żądania nieruchomości zamiennej ma, z uwagi na ogólnikowość regulacji, w istocie iluzoryczny charakter (por. punkt poprzedni).

W związku z powyższym Sejm podziela pogląd pytającego sądu, iż kwestionowany art. 24 ust. 1 u.r.o.d., przyznając władaniu nieruchomością przez PZD absolutną ochronę i wykluczając możliwość realizacji uprawnienia jej byłego właściciela do żądania jej zwrotu *in natura*, narusza normę art. 21 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika obowiązek użycia wywłaszczonego gruntu na cel publiczny. Celem takim nie jest zapewnienie funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego w ramach PZD.

3. Sejm podziela pogląd pytającego sądu, że przysługujące byłemu właścicielowi wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobiercom prawo do zwrotu tej nieruchomości w przypadku, gdy nie została ona wykorzystana na cel publiczny, można uznać za maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę prawa własności, ponieważ przepisy art. 136 i nast. u.g.n. w sposób precyzyjny określają przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w takim przypadku, nie pozostawiając w zasadzie żadnego luzu decyzyjnego organowi administracji. Warunkami realizacji tego uprawnienia są: wystąpienie przez byłego właściciela lub jego spadkobiercy z wnioskiem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu oraz zwrot otrzymanego uprzednio odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do

art. 140 u.g.n. Spełnienie tych warunków aktualizuje obowiązek właściwego organu do wydania decyzji o zwrocie uprzednio wywłaszczonej nieruchomości.

A zatem w przypadku uprawnienia do zwrotu nieruchomości można mówić o ekspektatywie prawa własności, która jest maksymalnie ukształtowana, gdyż dla jej realizacji, tj. nabycia tego prawa, konieczne jest jedynie wydanie decyzji o jej zwrocie, do czego zobligowany jest właściwy organ w razie spełnienia określonych w ustawie warunków. Niezależnie od powyższego, Sejm stoi na stanowisku, iż w świetle powołanego wyżej (punkt III.5) orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz całokształtu regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczącej uprawnienia byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobierców do żądania jej zwrotu, należy przyjąć, że uprawnienie to, jako służące bezpośrednio realizacji interesu ekonomicznego jego beneficjenta, spełnia kryteria uznania go za „inne prawo majątkowe", które podlega równej dla wszystkich ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie (zob. punkt III.4), z zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji (w odniesieniu do prawa własności i innych praw majątkowych analogicznie w art. 64 ust. 2 Konstytucji) wynika nakaz równego traktowania podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu. Byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości i ich spadkobierców, którym przysługuje uprawnienie do zwrotu nieruchomości z uwagi na jej niewykorzystanie na cel publiczny, należy uznać za kategorię podmiotów zasługujących na równe traktowanie przez prawo. Spełnienie przesłanek żądania zwrotu wywłaszczonej uprzednio nieruchomości i możliwość jego dochodzenia w trybie przewidzianym w art. 136 i nast. u.g.n. stanowi istotną (relewantną) cechę, na podstawie której następuje wyróżnienie tej kategorii podmiotów. W rozpatrywanej sprawie nierówne traktowanie w ramach jednej kategorii polega na tym, iż te spośród tworzących ją podmiotów, którym przysługuje uprawnienie do zwrotu nieruchomości „zajętych" przez rodzinny ogród działkowy, nie mogą skutecznie dochodzić realizacji swojego uprawnienia z uwagi na art. 24 ust. 1 u.r.o.d. Odmienne traktowanie przez ustawodawcę podmiotów należących do tej samej kategorii wyróżnionej w oparciu o daną cechę istotną jest 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. Sejm podziela stanowisko pytającego sądu, iż nierówne traktowanie byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości oraz ich spadkobierców, będące konsekwencją art. 24 ust. 1 u.r.o.d., nie wypełnia „testu równości", stosowanego w ustabilizowanym orzecznictwie sądu konstytucyjnego. Nie można bowiem wskazać wartości, zasad czy norm konstytucyjnych, które uzasadniałyby ustawowe wyłączenie możliwości dochodzenia prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości tylko z tego powodu, że aktualnie funkcjonuje na niej rodzinny ogród działkowy. Szczególna ustawowa ochrona „władania" gruntem przez PZD, i to niezależnie od tego, czy PZD przysługuje do niego tytuł prawny, nie znajduje uzasadnienia w żadnych konstytucyjnie chronionych wartościach i normach. Podkreślenia wymaga, że kwestionowany przepis nie służy realizacji celu publicznego, a jedynie ochronie interesu członków PZD, który zarządza rodzinnymi ogrodami działkowymi. Odmienne traktowanie byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości zajętych przez rodzinne ogrody działkowe, polegające na wyłączeniu możliwości zwrotu tych nieruchomości *in natura*, nie spełnia również warunku relewantności i proporcjonalności w stosunku do celu, który starał się realizować ustawodawca w art. 24 ust. 1 u.r.o.d., tj. wspierania rozwoju i istnienia rodzinnych ogrodów działkowych (por. art. 1 u.r.o.d.). Cel ten może być realizowany w inny sposób, nie naruszający konstytucyjnie chronionych uprawnień byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości i ich spadkobierców, a waga celu, którego realizacji służyć ma kwestionowany art. 24 ust. 1 u.r.o.d., tj. ochrona „stanu posiadania" PZD i zrzeszonych w nim osób, nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów osób wywłaszczonych i ich spadkobierców, które zostały naruszone wskutek tej regulacji.

4. W ocenie Sejmu, za trafny należy uznać także zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasadne jest stwierdzenie pytającego sądu, iż przewidziana w art. 64 ust. 1 Konstytucji ochrona prawa własności i innych praw majątkowych obejmuje również uprawnienie do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, przysługujące jej byłym właścicielom i ich spadkobiercom w przypadku, gdy nieruchomość ta nie została wykorzystana na cele

publiczne (por. orzeczenia powołane w punkcie III.2 i III.5). Konstytucyjna ochrona poszczególnych praw i wolności, w tym także prawa majątkowego w postaci uprawnienia do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, nie ma charakteru absolutnego i dopuszcza ustawowe ograniczenia pod warunkiem, że ingerencja ustawodawcy w te prawa spełnia warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ingerencja ta jest dopuszczalna m.in. w przypadku, w którym może być ona uznana za niezbędną dla ochrony interesu publicznego (bezpieczeństwa lub porządku publicznego) lub ochrony wolności i praw innych osób. Jak stwierdzono już wcześniej, istnienie i rozwój rodzinnych ogrodów działkowych zarządzanych przez PZD nie mieści się w tak wąsko rozumianym pojęciu interesu (celu) publicznego. Można rozważać, czy wyłączenie możliwości realizacji uprawnienia byłych właścicieli wywłaszczonej nieruchomości lub ich spadkobierców do jej zwrotu *in natura* nie jest niezbędne dla ochrony praw innych osób, tj. PZD, zarządzającego rodzinnymi ogrodami działkowymi, oraz konkretnych działkowców, użytkujących ogród działkowy znajdujący się na uprzednio wywłaszczonej nieruchomości. W ocenie Sejmu, twierdzenie takie byłoby jednak bezzasadne. Ochrona, jaką ustawodawca przyznaje wspomnianym podmiotom, ma charakter absolutny w tym znaczeniu, że jej przedmiotem jest „stan władania" przez PZD gruntem „zajętym" przez rodzinny ogród działkowy również w przypadku, w którym „władanie" to nie jest poparte żadnym tytułem prawnym PZD do tej nieruchomości, a więc prawem podlegającym konstytucyjnej ochronie. Jak trafnie podnosi pytający sąd, ustawodawca przyznaje prymat władaniu gruntem przez PZD nad prawem byłych właścicieli do zwrotu uprzednio wywłaszczonej nieruchomości. Nawet jednak w tych przypadkach, w których PZD dysponuje tytułem prawnym do nieruchomości, ochrona jego prawa nie uzasadnia tak dalekiej ingerencji w uprawnienia byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, która wynika z kwestionowanego art. 24 ust. 1 u.r.o.d. Ingerencja taka byłaby niezgodna z poglądem utrwalonym w orzecznictwie Trybunału, iż z przewidzianego w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych wynikają dla ustawodawcy zwykłego określone obowiązki, tj. obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających realnej i efektywnej ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (wyrok TK z 11 września 2006 r., sygn. akt P 14/06). Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, istotą zakazu

nadmiernej ingerencji, przewidzianego w art. 31 ust. 3 Konstytucji, 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 (por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyrok TK z 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04; wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99). 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. Wynikająca z art. 24 ust. 1 u.r.o.d. ingerencja w prawa byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości do żądania ich zwrotu jest nadmierna i nieproporcjonalna do celu, jaki ustawodawca stara się przez to osiągnąć, a który polega na ochronie „stanu posiadania" PZD oraz uprawnień konkretnych działkowców w zakresie korzystania z rodzinnego ogrodu działkowego urządzonego na nieruchomości będącej przedmiotem żądania zwrotu. Zdaniem Sejmu cele te nie są na tyle istotne, aby uzasadniać tak głęboką ingerencję w uprawnienia byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości.

5. Zważywszy powyższe argumenty, należy stwierdzić, że art. 24 ust. 1 u.r.o.d. **jest niezgodny** z art. 2 (zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa), art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Grzegorz Schetyna