



PG VIII TK 83/10

K 8/10

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności:

1) ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.) z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 oraz z art. 64 Konstytucji;

2) art. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 1, art. 32, art. 58 ust.1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji;

3) art. 10 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2, art. 32 i art. 64 Konstytucji;

4) art. 13 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji;

5) art. 13 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2 Konstytucji;

6) art. 14 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji;

7) art. 15 ust. 2 ustawy wymienionej punkcie 1 – z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji;

8) art. 17 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji;

9) art. 18 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego, w okresie wegetacji roślin, od zgody Polskiego Związku Działkowców – z art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 3 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji;

10) art. 19 i 20 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 167 ust. 4 Konstytucji;

11) art. 24 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji;

12) art. 30 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji;

13) art. 31 ust. 1, 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji;

14) art. 31 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim nie określa w sposób wyraźny kręgu osób bliskich, które z mocy ustawy wstępują, po zmarłym użytkowniku działki, w stosunek użytkowania, a w przypadku, gdy o przydział działki ubiega się więcej niż jedna osoba bliska, pozostawia Polskiemu Związkowi Działkowców swobodne uznanie co do wyboru osoby, na rzecz której nastąpi przydział działki z – z art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji

– na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**1) ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.) jest zgodna z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 oraz z art. 64 Konstytucji;**

**2) art. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 1, art. 32, art. 58 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji;**

**3) art. 10 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 i art. 32 oraz nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji;**

**4) art. 13 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji;**

**5) art. 13 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji;**

**6) art. 14 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji;**

**7) art. 15 ust. 2 ustawy wymienionej punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji;**

**8) art. 17 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, w zakresie, w jakim obejmuje on zasadę poprawnej legislacji, oraz jest niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji;**

**9) art. 18 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego, w okresie wegetacji**

roślin, od zgody Polskiego Związku Działkowców, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 3 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji;

10) art. 19 i 20 ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 167 ust. 4 Konstytucji;

11) art. 24 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2, w zakresie, w jakim obejmuje on zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 i 3 oraz jest zgodny art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji;

12) art. 30 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji;

13) art. 31 ust. 1, 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji;

14) art. 31 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim nie określa w sposób wyraźny kręgu osób bliskich, które z mocy ustawy wstępują, po zmarłym użytkowniku działki, w stosunek użytkowania, a w przypadku, gdy o przydział działki ubiega się więcej niż jedna osoba bliska, pozostawia Polskiemu Związkowi Działkowców swobodne uznanie co do wyboru osoby, na rzecz której nastąpi przydział działki, jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji,

15) w pozostałym zakresie, obejmującym badanie zgodności:

a) art. 31 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 21 ust. 2 Konstytucji,

b) art. 30 ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz z art. 58 ust. 1 Konstytucji, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność orzekania.

## UZASADNIENIE

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł o zbadanie zgodności ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.; dalej: ustawa) ze wskazanymi wzorcami kontroli, a ponadto – powołanych na wstępie konkretnych przepisów tej ustawy, we wskazanym zakresie – z powołanymi normami konstytucyjnymi.

Początkowo, we wniosku z dnia 22 lutego 2010 r., kontroli konstytucyjności poddano przepisy art. 10, art. 14 ust. 1 i 2, art. 15 ust. 2, art. 30 oraz art. 31 ust. 1 – 4 ustawy.

Pismem z dnia 6 września 2010 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego rozszerzył wniosek z dnia 22 lutego 2010 r., zaskarżając całą ustawę o rodzinnych ogrodach działkowych oraz alternatywnie – w przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał wniosek ten za nieuzasadniony – podtrzymał zarzuty przedstawione w pierwotnym wniosku, dodatkowo zaskarżając przepisy art. 6, art. 13 ust. 1 i 4, art. 17 ust. 2, art. 18, art. 19, art. 20 oraz art. 24 ustawy.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Wnioskodawca stwierdził, że uznanie całej ustawy za niekonstytucyjną może być konsekwencją zakwestionowania konstytucyjności jej podstawowych założeń, konkretyzowanych przez pozostałe przepisy, jeżeli te ostatnie pozostają w nierozdzielalnym związku treściowym z przepisami zawierającymi normy uznane za podstawowe dla danego uregulowania. Takie byłyby też – jak podkreśla Wnioskodawca – hipotetyczne konsekwencje uwzględnienia jego wniosku z dnia 22 lutego 2010 r.

Zdaniem Wnioskodawcy, ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych została skonstruowana z myślą o zachowaniu i utrwaleniu szczególnego statusu

prawnego Polskiego Związku Działkowców, stanowiąc dokładne powtórzenie przepisów ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr z 1996 r. Nr 85, poz. 390 ze zm.).

Sprzeczności z art. 2 Konstytucji upatrywać należy – wedle Wnioskodawcy – w przymuszeniu obywateli do zaspokojenia ich potrzeb w ramach tworzonej „odgórnie” korporacji o uprzywilejowanym statusie prawnym, która uniemożliwia jednostkom dobrowolną, oddolną organizację i zakładanie ogrodów działkowych oraz jest faktycznie jedynym dysponentem praw do działek, które udziela i które odbiera według swojego uznania. Polski Związek Działkowców (dalej: PZD) nie jest samorządem zawodowym, którego dotyczy art. 17 Konstytucji, i nie reprezentuje on nadrzędnego interesu publicznego, który uzasadniałby, na gruncie art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, ograniczenie wolności zrzeszania się.

Nadto, wskutek przywilejów, w stosunku do mienia komunalnego i mienia Skarbu Państwa, jakimi ustawa obdarza Polski Związek Działkowców, jednostki samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa są faktycznie pozbawione atrybutów należnych prawu własności, w szczególności podmioty te zostały pozbawione możliwości rozporządzania przedmiotem swojej własności oraz prawa do pobierania jakichkolwiek opłat za korzystanie z ich mienia, co łączy się dodatkowo – w przypadku gmin – z rozległymi obowiązkami różnorodnych świadczeń na rzecz PZD.

Ustawodawca – twierdzi Wnioskodawca – tylko teoretycznie umożliwia tworzenie ogrodów działkowych poza strukturą PZD, nie istnieje bowiem żadna, choćby ogólna, regulacja w tym obszarze. W efekcie, liczne przepisy przymuszają obywateli, dążących do posiadania i uprawiania ogródka działkowego, do członkostwa w PZD.

Stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych doprowadziłoby do powstania kadłubowej regulacji prawnej, która nie mogłaby prawidłowo spełniać swojej roli oraz wciąż

zawierałaby elementy nie do pogodzenia z aktualnym porządkiem konstytucyjnym. Dlatego stwierdzenie jej niekonstytucyjności jest – według Wnioskodawcy – najwłaściwszym rozwiązaniem.

Wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy został przedstawiony jako wniosek alternatywny, który – wedle stwierdzenia Wnioskodawcy – winien być rozpoznany w pierwszej kolejności, a w wypadku jego nieuwzględnienia lub uznania przez Trybunał Konstytucyjny orzekania o niekonstytucyjności całej ustawy za niecelowe, rozpoznane powinny być zarzuty sformułowane wobec przepisów ustawy, których konstytucyjność zakwestionowano we wniosku z dnia 22 lutego 2010 r. oraz w piśmie z dnia 6 września 2010 r., zawierającym rozszerzenie pierwotnego wniosku.

Oceniając, w pierwszej kolejności, sformułowane przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zarzuty niekonstytucyjności całej ustawy, należy przede wszystkim podkreślić, że stwierdzenie niezgodności z Konstytucją całej ustawy może mieć miejsce jedynie w szczególnych okolicznościach, to jest wtedy, gdy tryb dojścia do skutku tej ustawy naruszył przepisy proceduralne lub gdy treść ustawy przewiduje niespójność systemu prawa w sposób kwalifikowany, co ma miejsce wówczas, gdy cały stworzony przez akt normatywny mechanizm prawny narusza ustawę zasadniczą (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. Tw 56/05, OTK ZU nr 6/B/2006, poz. 259 oraz z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. Tw 14/06, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 173). W przedmiotowej sprawie zarzuty wobec całej ustawy, przedstawione przez Wnioskodawcę, wskazują na zaistnienie drugiej z przedstawionych sytuacji.

Sposób ujęcia zarzutów we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powoduje jednak, iż celowe jest – wbrew sugestiom Wnioskodawcy – by w pierwszej kolejności rozpatrzyć zarzuty skierowane pod adresem poszczególnych przepisów ustawy. Uznanie całej ustawy za

niekonstytucyjną może bowiem nastąpić w konsekwencji skutecznego zakwestionowania konstytucyjności podstawowych założeń ustawy, wobec których pozostałe przepisy stanowią w istocie konkretyzację zakwestionowanych założeń, a nadto pozostają w nierozdzielalnym związku treściowym z przepisami zawierającymi normy, uznane za podstawowe dla tego uregulowania. Taka metoda oceny w wyższym stopniu odpowiada wymogom ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w zakresie powinności wnioskodawcy dotyczącej wskazania przepisów, do których kierowany jest zarzut niekonstytucyjności oraz wyraźnego określenia wzorców kontroli konstytucyjnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117). Odpowiada ona również konstrukcji wniosku, przedstawiona w nim argumentacja, w zakresie odnoszącym się do całej ustawy, ma bowiem charakter jedynie sygnalizacyjny i uogólniony, a ponadto wzorce kontroli wobec całej ustawy nie obejmują wszystkich wzorców powołanych w stosunku do, zaskarżonych odrębnie, poszczególnych unormowań.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że kontrola konstytucyjności aktów prawnych opiera się na trzech podstawowych założeniach: zasadzie skargowości, domniemaniu konstytucyjności kontrolowanych aktów normatywnych oraz zasadzie, że ciężar dowodu spoczywa na podmiocie, który inicjuje kontrolę konstytucyjności prawa. Z tego względu, jak stwierdza art. 32 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego powinien zawierać zarówno sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, jak też uzasadnienie postawionego zarzutu oraz powołanie dowodów na jego poparcie. Tymczasem zarzuty wobec całej ustawy jedynie niejako syntetyzują szczegółowe zarzuty wobec poszczególnych przepisów ustawy, które uczyniono przedmiotem odrębnej kontroli konstytucyjności.



Zakwestionowany przez Wnioskodawcę przepis art. 6 ustawy formułuje definicję legalną rodzinnego ogrodu działkowego, wedle której „rodzinnym ogrodem działkowym w rozumieniu ustawy jest wydzielony obszar gruntu będący we władaniu Polskiego Związku Działkowców, podzielony na tereny ogólne i działki oraz wyposażony w infrastrukturę niezbędną do jego prawidłowego funkcjonowania”. Wobec całokształtu regulacji ustawy, w tym w szczególności treści jej art. art. 10, 14, 25, 27 i 31, znaczenie tej definicji polega – zdaniem Wnioskodawcy – na tym, że znosi ona możliwość funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych poza strukturą PZD. Rodzinny ogród działkowy może być zarządzany wyłącznie przez PZD, co nadaje tej organizacji wyjątkowy status prawny. Inne ogrody działkowe („nierodzinne”), których istnienie jest teoretycznie możliwe, nie mieszczą się w zakresie definicji wynikającej z kwestionowanego przepisu art. 6 ustawy, pozbawione są przeto szeregu dobrodziejstw, mających swe źródło w szczegółowych unormowaniach ustawy, począwszy od obowiązku nieodpłatnego przekazywania gruntów na rzecz PZD (art. 10 ustawy), po zwolnienia tego zrzeszenia i jego członków od podatków i opłat (art. 16 ustawy). Poziom ochrony, na jaki może liczyć użytkownik działki niepodlegającej ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych, jak i samej organizacji zrzeszającej takich użytkowników, jest nieporównywalny z poziomem ochrony, jaki ustawodawca zapewnia PZD i jego członkom. Jest to rozwiązanie sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz ma charakter dyskryminujący, w życiu społecznym i gospodarczym, działkowców i ich organizacje, znajdujących się poza PZD (art. 32 Konstytucji). Ponadto, konstrukcja ustawy, oparta na kwestionowanym art. 6, ogranicza autonomię decyzyjną jednostek (art. 31 ust. 1 Konstytucji) i ich wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1 ustawy zasadniczej).

Wnioskodawca zwrócił ponadto uwagę, że definicja zawarta w przepisie art. 6 ustawy, posługuje się niejasnym pojęciem „będący we władaniu”. Na tle

tego sformułowania, obcego – jak twierdzi Wnioskodawca – „słownikowi cywilistyki”, można sformułować tezę, że – niezależnie od tego, czy był to celowy zabieg legislatora – przepis art. 6 ustawy niejako sankcjonuje możliwość utworzenia rodzinnego ogrodu działkowego i uzyskania w ten sposób, przez PZD, wszelkich przywilejów i gwarancji ustawowych, bez jakiegokolwiek tytułu prawnego do nieruchomości, co narusza prawa podmiotowe właścicieli gruntów – jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa. Przepis art. 6 ustawy bezpośrednio narusza istotę prawa własności, co jest niezgodne z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Artykuł 21 Konstytucji gwarantuje ochronę własności oraz ustanawia zasadę dopuszczalności wywłaszczenia tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Przepis ten wyraża zasadę ustroju Rzeczypospolitej, nakłada na władze publiczne określony zespół obowiązków oraz gwarantuje pewne prawa o podmiotowym charakterze (*vide* – Leszek Garlicki, teza 7 do art. 21 [w:] Leszek Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003).

W świetle przepisu art. 21 ust. 1 Konstytucji, zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym, jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2, por. także Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 130).

Charakter art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, jako zasady ustrojowej, oznacza, że inne przepisy konstytucyjne muszą być interpretowane i stosowane na tle treści wynikających z tego przepisu. Mimo że w art. 21 ust. 1 Konstytucji mówi się tylko o własności i prawie dziedziczenia, zasadne jest powoływanie

tego przepisu wraz z art. 64 także dla ochrony innych praw majątkowych. Wprawdzie orzekanie o prawie własności opierać się powinno przede wszystkim na bardziej szczegółowej normie art. 64, jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zaaprobowano jednocześnie powoływanie art. 21 ust. 1 i art. 64 jako podstaw kontroli.

W art. 64 ust. 2 Konstytucji ustanowiono zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przepis ten nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale daje również wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej, zaś na ustawodawcy zwykłym spoczywa nie tylko pozytywny obowiązek ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny – powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć (*vide* – wyrok z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). W wyroku tym podkreślono zarazem, że gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość może być natomiast odnoszona do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. W ujęciu podmiotowym, zasada równej dla wszystkich ochrony oznacza natomiast zakaz różnicowania intensywności tej ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem.

Art. 64 ust. 3 Konstytucji wyznacza jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzenia ograniczeń prawa własności, a jednocześnie – przez zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności – stanowi kryterium dla kontroli dokonywanych przez prawodawcę ograniczeń. Odrębne unormowanie art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej nie wyłącza

zastosowania, w odniesieniu do tego prawa, zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, określenie przesłanek ograniczenia prawa własności nie zawiera bowiem w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela.

Art. 32 Konstytucji stanowi całość normatywną, w której ust. 1 formułuje w sposób ogólny zasadę równości, adresowaną zarówno do organów stosujących prawo, jak i organów stanowiących prawo. Ust. 2 artykułu 32 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia politycznego, społecznego i gospodarczego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2001 r., sygn. K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215).

Opisując konstytucyjną zasadę równości wobec prawa należy odnotować, że podstawową jej treścią jest nakaz jednakowego traktowania podmiotów charakteryzujących się cechą relewantną (istotną). Zasada równości wobec prawa nakazuje zatem identyczne traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i zakaz faworyzowania takich podmiotów. Dopuszczalne jest natomiast odmienne traktowanie podmiotów, które takiej wspólnej, relewantnej cechy nie posiadają. Zatem ustalenie, czy zasada równości została w rzeczywistości naruszona, wymaga określenia kręgu adresatów, do których ma zastosowanie kwestionowana reguła prawna, oraz wskazania tych elementów określających ich sytuację, które są w tym przypadku prawnie relewantne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161).

Zasada równości nie ma więc bezwzględnego charakteru, a zatem możliwe jest ustanowienie od niej wyjątków. Kryterium, będące podstawą

zróżnicowania, powinno jednak pozostawać w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji oraz innymi wartościami, zasadami bądź normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, zaś waga interesu, któremu zróżnicowanie ma służyć, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33). W wyroku z dnia 23 marca 2010 r., w sprawie SK 47/08, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym i musi odnosić się do nakazów (zakazów) lub uprawnień przynależnych określonym jednostkom (ich grupom) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Postulat równości nie może być utożsamiany z nakazem identyczności praw wszystkich jednostek nie tylko z tego względu, że każda regulacja prawna w istocie wprowadza zróżnicowanie między podmiotami. Nakaz identycznego ukształtowania uprawnień czy obowiązków wszystkich jednostek w warunkach obiektywnie istniejących zróżnicowań o charakterze naturalnym (np. cech osobowościowych) czy faktycznym (sytuacyjnym, np. miejsce jednostki w społeczeństwie) kolidowałby niejednokrotnie z zasadą sprawiedliwości społecznej, a także z zasadą racjonalnego ustawodawcy. A zatem dopóki zróżnicowania odpowiadają obiektywnie istniejącym różnicom między adresatami norm prawnych, nie mamy do czynienia z naruszeniem zasady równości” (OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25).

Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności zaskarżonych przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji przypisać należy zatem ustaleniu „cechy istotnej”, na podstawie której możliwe jest uznanie porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Uznanie tego podobieństwa pozwala na ocenę, czy podmioty

podobne są traktowane podobnie przez przepisy prawa. Dopiero zaś stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny, prowadzi do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości (*vide* – Leszek Garlicki, teza 6 do art. 32 [w:] Leszek Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003).

W tym miejscu, uwzględniając powołane przez Wnioskodawcę wzorce konstytucyjne, należy zwrócić uwagę, że zasada równości pozostaje w ścisłym związku z zasadą sprawiedliwości społecznej. Obie te zasady w dużym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności, by równo traktować podmioty prawa charakteryzujące się daną istotną cechą. Wprowadzanie zróżnicowania podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że zróżnicowanie niesprawiedliwe jest zakazane (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. K 2/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 102).

Powołany przez Wnioskodawcę wzorzec kontroli z art. 31 ust. 1 Konstytucji, ustanawiający zasadę prawnej ochrony wolności człowieka, formułuje samą ideę wolności jednostki i jako taki jest dopełnieniem przepisów określających poszczególne wolności konstytucyjne. Zasada wolności, wyrażona w art. 31 ust. 1 Konstytucji, ma zatem charakter subsydiarny, jeżeli więc jakaś dziedzina stosunków nie została objęta szczegółowymi unormowaniami odnoszącymi się do konkretnej „wolności”, to gwarancję swobody działania jednostki można wyprowadzić bezpośrednio z art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2009 r., sygn. SK 46/07, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 132). W razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego z zasadą wolności człowieka,

rozumianą jako swoboda decydowania o własnym postępowaniu, którą skonkretyzowano i rozwinięto w odrębnych postanowieniach Konstytucji, podstawę kontroli powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72). W przedmiotowej sprawie w grę wchodzi przepis art. 58 Konstytucji.

Zgodnie z powszechnie przyjętym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa konstytucyjnego, proklamowana w tym przepisie wolność zrzeszania się oznacza:

- 1) nieskrępowane tworzenie zrzeszeń oraz wybór ich formy prawnej i organizacyjnej;
- 2) swobodę ich działalności;
- 3) dobrowolność członkostwa w nich i dobrowolność występowania z nich, przy czym samym stowarzyszeniom (ich dotychczasowym członkom lub organom ich reprezentującym) pozostawia się decydowanie o przyjęciu nowego członka, zgodnie z zasadami określonymi w statucie lub regulaminie zrzeszenia;
- 4) prawo decydowania członków zrzeszenia o jego sprawach i o wyborze jego organów wewnętrznych;
- 5) decydowanie przez członków zrzeszenia o zakończeniu jego działalności (*vide* – Bogusław Banaszak, *op. cit.*, s. 293).

Oceniając zakres podmiotowy przepisu art. 58 Konstytucji, należy zauważyć, że obejmuje on zarówno wolność zrzeszania się osób fizycznych, jak i osób prawnych.

Wolność zrzeszania się jest źródłem i przesłanką szeregu praw podmiotowych, które wypływają z niej. W szczególności wskazać należy tu prawo do tworzenia zrzeszeń, prawo przystępowania do zrzeszeń już istniejących (od strony negatywnej – prawo nieprzystępowania do nich), wystąpienia ze zrzeszenia czy udziału w kierowaniu zrzeszeniem. Samo

zrzeszenie ma natomiast prawo do swobodnego działania, określania celu, rodzaju, struktury władz i nazwy zrzeszenia (*vide* – Wojciech Sokolewicz, teza 16 do art. 58 [w:] Leszek Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, Wydawnictwo sejmowe Warszawa 2005).

Ocenę unormowania, zawartego w art. 6 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, należy poprzedzić pewną ogólniejszą refleksją dotyczącą zakresu normowania powołanej ustawy. W argumentacji przedstawionej we wniosku znajduje potwierdzenie przyjęcie takiego rozumienia ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, z którego wynika, że przedmiotem jej regulacji są „rodzinne ogrody działkowe”, nie obejmuje ona natomiast innych ogrodów działkowych („nierodzinnych”). Przyjęcie przedstawionego założenia prowadzi do wniosku, iż określenie, w art. 6 ustawy, definicji „rodzinnego ogrodu działkowego”, jako obszaru gruntów będącego we władaniu Polskiego Związku Działkowców, wskazuje na zasadniczą cechę, odróżniającą „rodzinne ogrody działkowe” od innych ogrodów działkowych – wskazanie Polskiego Związku Działkowców, jako podmiotu władającego gruntem, na którym znajduje się ogród działkowy. W świetle obowiązującej poprzednio ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, pracownicze ogrody działkowe zakładał i prowadził, na zasadzie wyłączności, Polski Związek Działkowców (art. 4 ustawy z dnia 6 maja 1981 r.). Definicja pracowniczego ogrodu działkowego, zawarta w art. 6 tej ustawy, nie odwoływała się natomiast do faktu pozostawania gruntu, na którym znajdowała się ogród działkowy, we władaniu PZD. Z kolei, na mocy art. 32 ust. 1 powołanej ustawy, miejskie i przyzakładowe ogrody działkowe, istniejące w dniu wejścia w życie ustawy, stały się pracowniczymi ogrodami działkowymi w jej rozumieniu, zaś – zgodnie z art. 34 powołanej ustawy – użytkownicy działek w pracowniczych ogrodach działkowych, istniejących w dniu wejścia w życie ustawy, stali się członkami Polskiego Związku Działkowców. Ustawa o pracowniczych ogrodach działkowych nie tylko więc



doprowadziła do inkorporacji istniejących ogrodów działkowych, włączając je do jednej struktury, tworzonej przez Polski Związek Działkowców, ale również zawarowała wyłączność zakładania i prowadzenia nowopowstałych ogrodów działkowych, ustanawiając prawny monopol tego zrzeczenia. Toteż wprowadzenie do art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. gospodarce gruntami i wywłaszczeniach (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), zdania trzeciego, przewidującego, że „grunty przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe mogą być oddawane nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste organizacjom zrzeszającym działkowców” (*vide* – art. 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych [Dz. U. Nr 99, poz. 486]), formalnie dopuszczało tworzenie innych niż PZD organizacji zrzeszających działkowców, ale w praktyce rodziło trudności z uzgodnieniem z, wciąż obowiązującym, art. 4 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), przyjmując inne, aktualne również obecnie, rozwiązanie w zakresie udostępniania gruntów innym organizacjom zrzeszającym działkowców (bonifikata przy sprzedaży nieruchomości; zagadnienie to szerzej zostanie omówione w dalszej części stanowiska), zastrzegła jednocześnie w art. 68 ust. 1 pkt 3, że chodzi tu o nieruchomości „z przeznaczeniem na pracownicze ogrody działkowe”. Dopiero nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 173, poz. 1218), spowodowała usunięcie z art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami przymiotnika „pracownicze”, rezygnując zarazem z zastąpienia go przymiotnikiem „rodzinne”. Z kolei, zaskarżona ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych nie zawiera już unormowania, stanowiącego odpowiednik przepisu art. 4 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych. Podsumowując, można uznać, że w

obecnie obowiązującym stanie prawnym pojęcie „ogród działkowy” obejmuje zarówno „rodzinne ogrody działkowe”, których dotyczy zaskarżony art. 6 ustawy, jak i inne – „nierodzinne” ogrody działkowe, których możliwość tworzenia wynika z art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania należy stwierdzić, że zakwestionowany przepis, sam w sobie, nie jest źródłem uprzywilejowania Polskiego Związku Działkowców względem innych organizacji zrzeszających działkowców. Są nim natomiast inne postanowienia ustawy, w szczególności przepis art. 10 ustawy, który – w brzmieniu uwzględniającym wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r., w sprawie K 61/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174) – przyznaje Polskiemu Związkowi Działkowców prawo od nieodpłatnego pozyskiwania gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa. Dlatego też przepis art. 6 ustawy nie jest sprzeczny z zasadą równości (art. 32 Konstytucji) oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Zgodzić się wypada, co prawda, z twierdzeniami Wnioskodawcy, iż „nierodzinne” ogrody działkowe funkcjonują w swoistej próżni prawnej, bowiem, poza regulacją zawartą w art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, brak jest jakichkolwiek unormowań dotyczących np. formy prawnej, w jakich ogrody te miałyby funkcjonować. W pełni aktualny jest zatem pogląd, wyrażony w piśmiennictwie (jeszcze na tle ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych), że „obowiązująca regulacja pozostawia ciągle wiele wątpliwości i niejasności, które są wynikiem niedostosowania starej regulacji do aktualnych potrzeb i oczekiwań. Stąd też ustawodawca powinien dokonać wyboru dalszej koncepcji unormowania powyższej problematyki i albo przyjąć kompleksową regulację stwarzającą rzeczywistą podstawę prawną dla funkcjonowania wielu organizacji zrzeszających działkowców, przy zapewnieniu odpowiedniej ochrony prawnej członkom związku oraz wyważeniu

interesów właścicieli gruntu i organizacji zrzeszających działkowców, albo realizację tych zadań pozostawić samym gminom” (Elżbieta Kremer, *Problematyka prawa użytkowania gruntów w pracowniczych ogrodach działkowych*, Kwartalnik Prawa Prywatnego, zeszyt 1/1998, s. 173). Tym niemniej inne stwierdzenie tego autora, iż „możliwość utworzenia innej niż PZD organizacji zrzeszającej działkowców pozostaje ciągle tylko teoretyczną możliwością, brak bowiem przepisów, które określałyby, jaką formę prawną powinny posiadać organizacje zrzeszające działkowców, skoro ustawa o pracowniczych ogrodach działkowych nadal reguluje zagadnienia te tylko i wyłącznie w odniesieniu do PZD” (*ibidem*, s. 169 – 170), należałoby opatrzyć komentarzem. Po pierwsze – wypowiedź odnosiła się przede wszystkim do, wskazanej już, kwestii uprzywilejowania PZD w dostępie do gruntów jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa; po drugie – alternatywne, w stosunku do PZD, organizacje zrzeszające działkowców w rzeczywistości powstają, korzystając z reguły z prawnej formy stowarzyszenia (np. Ogólnopolskie Towarzystwo Ogrodów Działkowych z siedzibą w Bydgoszczy, Namysłowskie Stowarzyszenie Ogrodów Działkowych „Storczyk”). Wydaje się zatem, iż możliwość funkcjonowania innych niż „rodzinne” ogrodów działkowych nie jest wyłączona, podobnie jak możliwość tworzenia innych niż Polski Związek Działkowców organizacji zrzeszających działkowców.

Wobec powyższego należy przyjąć, że przepis art. 6 ustawy jest zgodny z art. 31 ust. 1 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu, że ustawodawca posłużył się, w zaskarżonym przepisie art. 6 ustawy, pojęciem „władanie”, nie można podzielić twierdzenia, iż nie należy ono do słownika cywilistyki i – jako takie – narusza dyrektywę jasności stanowionego prawa. Pojęcie to występuje w prawie cywilnym, przede wszystkim w kontekście definicji posiadania (art. 336 k.c.) i dzierżenia (art. 338 k.c.). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, element „władania rzeczą” (*corpus*), oznacza „dostrzegalny fakt fizycznego władztwa nad rzeczą, «zatrzymania»

rzeczy, jej «używania», «korzystania» (Edward Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kantor Wydawniczy Zakamycze – LEX). Władztwo nad rzeczą, w zależności od tego, jakie są jego podstawy, przybiera postać posiadania samoistnego, posiadania zależnego lub dzierżenia. W sytuacji, gdy ustawa sama nie definiuje władania, „władanie” oznacza tylko stan faktyczny, niezależny od tytułu prawnego, na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r., w sprawie I SA 2475/99 (LEX nr 54206), dotyczącym przepisu art. 60 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), który stanowi, że „mienie Skarbu Państwa będące we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych przejmowanych z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy kompetencyjnej oraz przepisów niniejszej ustawy z tym dniem staje się z mocy prawa mieniem właściwych jednostek samorządu terytorialnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”. Zastosowana w powołanym przepisie technika legislacyjna jest podobna do przyjętej przez ustawodawcę w zaskarżonym przepisie art. 6 ustawy. Istotną różnicę dostrzec można jednak w przedmiocie normowania obu regulacji. O ile bowiem przepis art. 60 ustawy z dnia 13 października 1998 r., ze stwierdzeniem władztwa nad mieniem określonego podmiotu wiąże powstanie skutków praworzeczowych (przejście mienia Skarbu Państwa na rzecz właściwych jednostek samorządu terytorialnego), o tyle przepis art. 6 ustawy takiego skutku, ani żadnego innego skutku w sferze prawa rzeczowego, nie zakłada. Oczywiście, zaistnienie sytuacji, polegającej na władaniu przez PZD nieruchomością, na której znajduje się ogród działkowy, bez tytułu prawnego może rodzić istotne konsekwencje dla podmiotu, któremu tytuł prawny do nieruchomości przysługuje. Nie wynikają one jednak z przepisu art. 6 ustawy. W świetle bowiem art. 17 – 18 ustawy, likwidacja ogrodu działkowego może nastąpić tylko za zgodą PZD, zaś zgodnie

z art. 24 ustawy, zasadne roszczenia osoby trzeciej do nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy podlegają zaspokojeniu wyłącznie przez wypłatę odszkodowania lub zapewnienie nieruchomości zamiennej (możliwość zaspokojenia tych roszczeń przez zwrot nieruchomości jest zatem wyłączony). Przytoczone regulacje, których związek z zarzutem naruszenia przez kwestionowany art. 6 ustawy przepisów art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji dostrzega również Wnioskodawca, podlegały także jego odrębnej ocenie, w rezultacie której zostały również zaskarżone w niniejszym wniosku, na podstawie zarzutów wskazujących przede wszystkim na praktyczną „nieusuwalność” Polskiego Związku Działkowców z – zajętego na rodzinny ogród działkowy – gruntu, bez względu na tytuł prawny, jaki do tego gruntu przysługuje PZD.

W konsekwencji, należy przyjąć nieadekwatność wzorców kontroli z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji w stosunku do art. 6 ustawy, jako przedmiotu kontroli.

Powyższe uprawnia jednocześnie do uznania zaskarżonego art. 6 ustawy za zgodny z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawcy, przepis art. 10 ustawy, w brzmieniu wynikającym z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174), jest niezgodny z, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji, zasadami demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej, a także z art. 32 i art. 64 ustawy zasadniczej.

Zakres omawianego przepisu, zgodnie z którym grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe, przekazuje się nieodpłatnie w użytkowanie Polskiemu Związkowi Działkowców (ust. 1), bądź oddaje się nieodpłatnie Polskiemu Związkowi Działkowców w użytkowanie wieczyste (ust. 2), nie obejmuje gruntów stanowiących własność

jednostek samorządu terytorialnego, co jest skutkiem stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu art. 10 ust. 1 ustawy, w zakresie odnoszącym się do gruntów stanowiących własność tych jednostek, we wskazanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że przepis ust. 1 zakwestionowanego artykułu 10 ustawy odpowiada treścią przepisowi art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych, którego niekonstytucyjność, w zakresie, w jakim wynikający z niego obowiązek nieodpłatnego przekazania gruntów w użytkowanie dotyczy jedynie Polskiego Związku Działkowców, przez to, że ustala wyłączność w uzyskaniu tego prawa na rzecz jednej z organizacji zrzeszających działkowców oraz przez to, że pozbawia obywateli prawa dobrowolnego zrzeszania się w celu użytkowania pracowniczych ogrodów działkowych, naruszając przez to zasady demokratycznego państwa prawnego, stwierdzono w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 1996 r., w sprawie K 27/95 (OTK ZU nr 6/1996, poz. 50).

Zdaniem Wnioskodawcy, zawarte w powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 1996 r. oceny, sformułowane na tle ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, pozostają aktualne również w kontekście obowiązującej regulacji w zakresie rodzinnych ogrodów działkowych, która, mimo rezygnacji z zasady wyłączności PZD w prowadzeniu i zakładaniu ogrodów, poprzez regulację, zawartą w art. 10 ust. 1 ustawy, podtrzymuje *de facto* taką wyłączność, istotnie uprzywilejowując jedną tylko organizację zrzeszającą działkowców – Polski Związek Działkowców.

Ustanowiony w art. 10 ust. 1 ustawy obowiązek nieodpłatnego przekazywania w użytkowanie PZD gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe, rodzi po stronie PZD roszczenie o ustanowienie na jego rzecz tego prawa rzeczowego. Zatem, wynikająca

z art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami możliwość nabycia gruntu na własność (z ewentualną i udzielaną fakultatywnie bonifikatą) przez inne organizacje zrzeszające działkowców, jest uzależniona od rezygnacji, przez PZD, z wykorzystania uprawnienia do objęcia w użytkowanie gruntów przeznaczonych pod rodzinne ogrody działkowe. Status PZD jest zatem nadal uprzywilejowany, w stosunku do statusu innych organizacji zrzeszających działkowców, nie tylko ze względu na możliwość bezpłatnego objęcia w użytkowanie gruntów, przeznaczonych na rodzinne ogrody działkowe w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, ale również przez to, że ewentualne skorzystanie z tego uprawnienia musi poprzedzać – i w efekcie wyłącza – zbycie takich gruntów innym organizacjom zrzeszającym działkowców. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie jest – jak twierdzi Wnioskodawca – sprzeczne z ideą demokracji i sprawiedliwości społecznej, utrwała bowiem szczególną, uprzywilejowaną pozycję Polskiego Związku Działkowców, jako przymusowej, tworzonej „odgórnie”, korporacji, o uprawnieniach nieporównywalnych z przyznanymi innym, tworzonym np. na podstawie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach, organizacjom działkowców. Przez ustanowienie, wynikającego z art. 10 ust. 1 ustawy, przywileju na rzecz PZD, kwestionowana regulacja jest również sprzeczna z art. 32 Konstytucji.

Wnioskodawca podkreślił, że ten sam zarzut niekonstytucyjności dotyczy również ust. 2 artykułu 10 ustawy, który – mimo fakultatywności jego stosowania – dopuszcza nieodpłatne oddanie PZD gruntów, przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe, w użytkowanie wieczyste, nie przewidując zarazem takiej możliwości dla innych organizacji zrzeszających działkowców.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia przez art. 10 ustawy artykułu 64 Konstytucji, Wnioskodawca zauważył, iż kwestionowany przepis narusza prawo własności przysługujące Skarbowi Państwa w ten sposób, że – gdy idzie o ust. 1

artykułu 10 ustawy – bezwarunkowo zobowiązuje właściciela nieruchomości (Skarb Państwa) do ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego na rzecz ściśle określonej osoby prawnej (Polskiego Związku Działkowców), tylko na tej podstawie, że gmina przeznaczy dany grunt, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, pod ogród działkowy. W przypadku ust. 2 artykułu 10 ustawy naruszenie to polega zaś na wyłączeniu swobody doboru osoby, na rzecz której nastąpi ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego (użytkowania wieczystego). Wnioskodawca – twierdząc, że ograniczenie prawa własności, przewidziane w art. 10 ustawy, uzasadnione jest celem publicznym oraz wprowadzone zostało ustawą – podkreśla zarazem, że, w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji, prowadzi ono do naruszenia istoty prawa własności, gdyż pozbawia właściciela możliwości innego zadysponowania daną nieruchomością oraz wyłącza jakkolwiek odpłatność za ustanowienie na rzecz PZD ograniczonego prawa rzeczowego. Takie rozwiązanie jest również niezgodne z zasadą równiej dla wszystkich ochrony praw majątkowych.

Przed oceną zakwestionowanego przepisu przez pryzmat, powołanego jako wzorzec kontroli konstytucyjności, art. 64 Konstytucji, konieczne jest rozważenie adekwatności tego wzorca, przede wszystkim ze względu na adresata obowiązku, jaki wynika z kwestionowanego przepisu. Obecnie, wskutek stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, w powołanym już wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r., w sprawie K 61/07, iż art. 10 ustawy, w zakresie odnoszącym się do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 zdanie drugie ustawy zasadniczej, obowiązek nieodpłatnego przekazania w użytkowanie Polskiemu Związkowi Działkowców lub możliwość nieodpłatnego oddania w użytkowanie wieczyste gruntów, przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe, dotyczy wyłącznie gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa.



Zakres podmiotowy art. 64 Konstytucji został ujęty w sposób uniwersalny, co wynika z użytego przez ustrojodawcę pojęcia „każdy”. Oznacza to zatem, że podmiotami wolności majątkowej są zarówno obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, jak i cudzoziemcy, a także, iż przepis art. 64 Konstytucji obejmuje również osoby prawne prawa prywatnego. Należy jednocześnie podkreślić, iż konstytucyjne pojęcie „każdy” może odnosić się jedynie do takich osób, które w ogóle mogą być podmiotami konstytucyjnych praw i wolności, toteż ani państwo, ani jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być podmiotami prawa i wolności „człowieka i obywatela” (*vide* – Leszek Garlicki, teza 11 do art. 64 [w:] Leszek Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, tom III, Warszawa 2003). Poza zakresem podmiotowym przepisu art. 64 ustawy zasadniczej pozostaje więc własność Skarbu Państwa, niezależnie od prawnej formy administrowania tą własnością, a także własność komunalna (odmiennie P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2008, s. 153, zdaniem którego „na mocy tych przepisów [art. 21 i art. 64 Konstytucji – przyp. wł.] konstytucyjna ochrona służy każdemu podmiotowi, osobie fizycznej [obywatelowi polskiemu i cudzoziemcowi] i prawnej, podmiotowi prywatnemu i publicznemu [na przykład Skarbowi Państwa, przedsiębiorstwu państwowemu, spółdzielni, jednostce samorządu terytorialnego]”).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kwestia oceny, czy zakres podmiotowy art. 64 Konstytucji obejmuje tzw. podmioty publiczne, łączy się z kwestią ich zdolności skargowej, a ściślej – możliwością kwestionowania przepisów prawa z punktu widzenia ochrony własności (czy np. wolności gospodarczej) w trybie skargi konstytucyjnej, choć w przedmiotowej sprawie, w której kontrola konstytucyjności została zainicjowana wnioskiem na podstawie art. 188 pkt 1 i art. 191 ust. 1 pkt 1 ustawy zasadniczej, zdolność skargowa, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji – jako przesłanka

dopuszczalności kontroli konstytucyjności kwestionowanych w tym trybie przepisów prawa – nie jest prawnie relewantna.

W postanowieniu z dnia 20 grudnia 2007 r., w sprawie o sygn. SK 67/05, Trybunał Konstytucyjny, oceniając możliwość badania uprawnień jednoosobowych spółek Skarbu Państwa przez pryzmat art. 64 Konstytucji, wyraził pogląd, że „konstrukcja konstytucyjnego prawa podmiotowego, którego beneficjentem miałby być podmiot władzy publicznej, prowadzi do utożsamienia podmiotów ingerujących w prawa i wolności z ich nosicielami”. U podstaw takiego stanowiska leży założenie, iż rozstrzygające znaczenie ma materialna podstawa działalności gospodarczej prowadzonej przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (*vide* – OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168, podobnie również w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51, w którym ponownie zaakcentowano, że „[z]asadniczym elementem różniącym pozycję podmiotów prywatnych od «państwa i innych instytucji publicznych» jest materialna podstawa prowadzonej działalności gospodarczej, a przyjęcie kryterium majątkowego, jako podstawy odróżnienia publicznych podmiotów gospodarczych, których działalność oparta jest na własności publicznej, od prywatnych podmiotów gospodarczych, których działalność oparta jest na własności prywatnej, jest w pełni zasadne. Publicznym podmiotem gospodarczym jest niewątpliwie podmiot prowadzący działalność gospodarczą całkowicie opartą na majątku publicznym, w szczególności zaś jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, przedsiębiorstwo państwowe, jednostka samorządu terytorialnego”).

W powołanych rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego, które dotyczyły – co należy przypomnieć – jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, przyjęto zatem, że kryterium decydującym i pozwalającym na stwierdzenie, który z podmiotów może skutecznie powoływać się na konstytucyjne prawa i wolności, jest kryterium majątkowe, a zatem materialna podstawa prowadzenia

działalności. Nie może nim być, a przez to służyć określeniu zakresu podmiotowego wolności i praw konstytucyjnych, kryterium czysto formalne, mające za przedmiot jedynie charakter prawny (publiczny lub prywatny) formy organizacyjno – prawnej (*vide* – Adam Szafrąński, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. [sygn. akt SK 67/05]*, Przegład Sejmowy nr 4/2008, s. 222).

W tym nurcie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego mieści się również wyrok z dnia 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 82), w którym nie stwierdzono niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 36, poz. 306 ze zm.), odmawiając publicznym podmiotom gospodarczym możliwości skutecznego powoływania się na wolność działalności gospodarczej.

W doktrynie stanowisko to poddano również krytyce (por. Adam Krzywoń, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., SK 67/05*, Państwo i Prawo nr 8/2008, s. 140 i nast.), zwracając uwagę w szczególności na fakt, iż zdolność skargowa tzw. podmiotów publicznych powinna być odczytywana przez pryzmat sfery działania państwa. Jeśli ze skargą występuje podmiot realizujący funkcję imperium, to bezwzględnie należy jej odmówić nadania dalszego biegu, jeżeli natomiast skargę składają podmioty, przez które państwo realizuje funkcje publicznie użyteczne bądź działa w sferze „klasycznego” dominium, to ich zdolność skargowa zależeć będzie od charakteru naruszonego prawa lub wolności. W przypadku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa ograniczenie zdolności skargowej (a tym samym zdolności do bycia podmiotem praw i wolności konstytucyjnych) tylko z tego powodu, że struktura właścicielska skarżącego wskazuje na ścisły związek z władzą publiczną nie wydaje się – w tej perspektywie – uzasadnione. Zastrzeżenia takie mogą okazać się szczególnie doniosłe w sytuacji, gdy kwestia zdolności skargowej i możliwości

powoływania się na ochronę własności dotyczyć będzie tzw. podmiotów mieszanych, w których udział Skarbu Państwa nie jest wyłączny.

Trzeba również przypomnieć, iż także w dorobku Trybunału Konstytucyjnego można znaleźć orzeczenia, w których przyznano konstytucyjną ochronę państwowym osobom prawnym. W wyroku z dnia 24 kwietnia 2002 r., w sprawie o sygn. P 5/01, stwierdzono, że państwo, mając dużą swobodę decydowania o podejmowanych działaniach ekonomicznych, może powoływać jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, a podmioty te nie mogą, co do zasady, być traktowane inaczej niż inne, niepubliczne podmioty działające na rynku (*vide* – OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 28). Z kolei, w wyroku z dnia 29 października 2010 r., w sprawie o sygn. P 34/08, Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny m.in. z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji przepis art. 35 ust. 4<sup>1</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.), który przewidywał *quasi*-zasiedzenie nieruchomości na rzecz spółdzielni mieszkaniowych, skutkujące utratą własności przez właściciela, którym może być zarówno podmiot publiczny (gmina, Skarb Państwa), jak i prywatny (*vide* – OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 84). Co prawda, w rozstrzygnięciu tym Trybunał Konstytucyjny nie zajmował się wprost analizowaną aktualnie kwestią, jednak zarówno z toku wyводу uzasadnienia, jak i z sentencji wyroku, nie wynika, by ochrona własności, jaką ustrojodawca proklamuje w art. 64 ustawy zasadniczej, nie obejmowała podmiotów publicznych, w tym Skarbu Państwa.

Warto jednakże podkreślić, iż w najnowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zdaje się jednak przeważać pierwsze z przytoczonych podejść, czego wyrazem jest postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. SK 21/07, wydane w pełnym składzie Trybunału, w którym, odmawiając zdolności skargowej jednoosobowej spółce Skarbu Państwa, Trybunał Konstytucyjny ponownie podkreślił m.in., że:

– „beneficjentem konstytucyjnego prawa podmiotowego nie może być podmiot władzy publicznej – prowadziłyby to bowiem do utożsamienia podmiotów ingerujących w prawa i wolności z ich nosicielami”,

– „wykonywanie zadań publicznych przez państwo odbywa się zarówno przez działania władcze w sferze *imperium*, jak i działania w sferze *dominium* w obrocie prawnym [zatem] zdolność skargowa nie przysługuje państwu ani jego formom organizacyjnym, za które należy uznać publiczne podmioty gospodarcze”, oraz

– „o publicznym lub prywatnoprawnym charakterze danego podmiotu decyduje przede wszystkim kryterium majątkowe, czyli materialna podstawa prowadzonej działalności” (postanowienie jeszcze nie opublikowane, odpis doręczony Prokuratorowi Generalnemu, s. 19)

Wypada również zaznaczyć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentowano, iż „[o]dnośnie praw, których podmiotami mogą być osoby prawne, należy podkreślić, że podmiotowość ta jest pochodna względem podmiotowości jednostki. Osoba prawna może być podmiotem konstytucyjnych publicznych praw podmiotowych, gdyż umożliwia to pełniejszą realizację tych praw przez poszczególne osoby fizyczne. Takie jest *ratio legis* objęcia osób prawnych zakresem podmiotowym np. wolności zrzeszania się, wolności działalności gospodarczej czy prawa do ochrony własności” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/05, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 26, por. także powołany już wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00). W cytowanym postanowieniu zaznaczono, że „decydujące znaczenie dla bycia podmiotem praw konstytucyjnych ma charakter danego podmiotu oraz sposób, w jaki jego prawa są powiązane z art. 30 ust. 1 zd. 1 Konstytucji. Osobowość prawna ma, na płaszczyźnie konstytucyjnej, wtórne znaczenie, w tym sensie, że nie ona decyduje bezpośrednio o zakresie podmiotowym poszczególnych wolności i praw” (*op. cit.*).

W literaturze przedmiotu dostrzega się zarazem, że mogą jednak istnieć sytuacje szczególne, polegające na uszczuplaniu, bez należytego konstytucyjnego uzasadnienia, własności państwowej. W takiej sytuacji, punktem odniesienia dla nadmiernych ingerencji ustawodawczych w sferę własności państwowej powinien być jednak art. 21, a nie art. 64 Konstytucji. Wydaje się też, że słuszne jest „wiązanie konstytucyjnej ochrony mienia państwowego z zasadą dobra wspólnego wynikającą z art. 1 Konstytucji («Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli»), podstawowym motywem tej ochrony jest bowiem zapewnienie, aby mienie to nie ulegało aż nazbyt znanym patologiom «własności» niczyjej lub mienia publicznego w służbie prywatnych interesów, lecz służyło dobru wspólnemu (Sylwia Jarosz – Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze 2003, monografia LEX nr 36655).

Odnosząc powyższe ustalenia do okoliczności przedmiotowego wniosku należy zauważyć, iż w świetle wskazanego przedmiotu kontroli konstytucyjności w omawianym zakresie (przepis art. 10 ustawy) oraz wzorca z art. 64 ustawy zasadniczej, jako podmiot praw, których ochronę gwarantuje wskazany przepis Konstytucji, Wnioskodawca wskazuje Skarb Państwa, jako szczególną osobę prawną. W pełni aktualne jest wobec tego, przyjęte w powołanych postanowieniach Trybunału Konstytucyjnego, kryterium majątkowe, na podstawie którego można sformułować wniosek, iż podmiot ten nie może skutecznie powoływać się na konstytucyjne prawa i wolności. Skarb Państwa jest bowiem osobą prawną, ale o specyficznym charakterze. Skarb Państwa to państwo wyposażone w osobowość prawną (*vide* – Józef Frąckowiak, *System Prawa Prywatnego, Tom 1 Prawo cywilne – część ogólna* [red. Marek Safjan], C.H.Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2007, s. 1059). O Skarbie Państwa, jako osobie prawnej, możemy mówić wówczas, gdy Państwo, jako fiskus, wykonuje za pomocą swoich jednostek

organizacyjnych niemających osobowości prawnej swoje zadania społeczne i gospodarcze, pozbawione charakteru publicznoprawnego.

Wobec powyższego uznać należy, iż, w odniesieniu do zakwestionowanego przepisu art. 10 ustawy, wzorzec z art. 64 Konstytucji nie jest adekwatny, zatem zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji.

W odniesieniu do pozostałych wzorców kontroli art. 10 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, należy sięgnąć do ustaleń poczynionych w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym problematyki ogrodów działkowych. Jak już wskazano, przepis art. 10 ustawy powieliła w istocie konstrukcję, jaką przewidywał przepis art. 8 ust. 1 – 2 ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych, ta zaś – w odniesieniu do jej ustępu pierwszego, wedle którego „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” – została, w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 1996 r., w sprawie K. 27/95, zdyskwalifikowana, jako niezgodna z art. 1 przepisów pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), przez to, że ustala wyłączność w uzyskaniu tego prawa na rzecz jednej z organizacji zrzeszających działkowców oraz przez to, że pozbawia obywateli prawa dobrowolnego zrzeszania się w celu użytkowania pracowniczych ogrodów działkowych, co narusza zasady demokratycznego państwa prawnego (OTK ZU nr 6/1996, poz. 50). W powołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na „ciążący na kierownikach urzędów rejonowych lub zarządach gmin obowiązek

nieodpłatnego każdorazowego przekazania gruntów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe, Polskiemu Związkowi Działkowców. Przepis ten w istocie wprowadza swoisty monopol Polskiego Związku Działkowców, ponieważ organizacja ta jest jedynym podmiotem, na rzecz którego istnieje obowiązek nieodpłatnego przekazywania wszelkich gruntów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe. Tym samym przepis ten wprowadza zasadę uprzywilejowania Polskiego Związku Działkowców w stosunku do innych organizacji zrzeszających działkowców. Uprzywilejowanie to ma szczególny charakter, albowiem faktycznie wyklucza możliwość powstania obok PZD innej organizacji zrzeszającej działkowców mogącej zrealizować zakładane cele. Dzieje się tak ze względu na brak możliwości uzyskania terenów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe, które obowiązkowo powinny zostać przekazane na rzecz PZD. W istocie Związek ten uzyskuje na mocy tego przepisu nie tylko wyłączność w zakresie uzyskiwania terenów przeznaczonych pod pracownicze ogrody działkowe, lecz także w sferze członkostwa, albowiem każdy podmiot, który chciałby uzyskać możliwość użytkowania pracowniczego ogrodu działkowego, musi być członkiem PZD. Regulacja ta prowadzi zatem do zasadniczego ograniczenia prawa zrzeszania się obywateli” (*ibidem*).

Z kolei w wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r., w sprawie K 61/07, Trybunał Konstytucyjny, analizując zgodność zakwestionowanej regulacji art. 10 ust. 1 ustawy z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, na marginesie głównych rozważań, zwrócił uwagę na pozorność działań prawodawcy, który choć „teoretycznie przewiduje istnienie innych niż PZD organizacji zrzeszających działkowców”, to jednak, „o ile PZD ma zagwarantowane «automatyczne» przekazanie w użytkowanie wszystkich gruntów przeznaczonych pod ogrody w planach miejscowych (po cóż zatem miałyby je kupować), o tyle inne organizacje



mogą ubiegać się wyłącznie o zakup nieruchomości (z ewentualną bonifikatą), przy czym ich uprawnienie jest iluzoryczne, bo grunty – automatycznie przekazywane w użytkowanie PZD – musiałyby najpierw zostać Związkowi «odebrane» (za jego zgodą), a dopiero następnie sprzedane innej organizacji (gmina nie może przeznaczyć w planie miejscowym gruntu na ogród i sprzedać go innej organizacji, bo wcześniej musi go przekazać w użytkowanie PZD, nie może też sprzedać gruntu z bonifikatą na inny cel, a dopiero następnie przeznaczyć go pod ogród)” (*ibidem*). W odniesieniu zaś do ust. 2 artykułu 10 ustawy, który – jak już wskazano – przewiduje jedynie możliwość (a nie obowiązek) nieodpłatnego przekazywania na rzecz PZD w użytkowanie wieczyste gruntów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe, Trybunał Konstytucyjny, dostrzegając – w perspektywie zakresu ochrony samodzielności gminy – że nie rodzi on równie drastycznych skutków jak przepis art. 10 ust. 1 ustawy, to jednocześnie odnotował, iż poza ograniczeniem przedmiotowym, polegającym na nieodpłatności przekazania, statuuje on pełne ograniczenie podmiotowe, zawężające możliwość zawarcia umowy o nieodpłatnym przekazaniu gruntów w użytkowanie wieczyste wyłącznie jednemu, ściśle określonemu podmiotowi – Polskiemu Związkowi Działkowców. Przepis ten kształtuje więc sytuację – konkluduje Trybunał Konstytucyjny – w której „wykluczone jest przekazanie ogrodu w użytkowanie wieczyste innemu podmiotowi (innym podmiotom)” (*ibidem*).

Problematyki pozyskiwania gruntów pod ogrody działkowe dotyczy, poza wskazanymi przepisami ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, również przepis art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.). Zgodnie z powołaną regulacją, w przypadku sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego organizacjom zrzeszającym działkowców z przeznaczeniem na ogrody działkowe, wojewoda albo rada lub sejmik może

udzielić nabywcy bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z regułą określoną w art. 67 ust. 3 tej ustawy, to jest od ceny w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości. Bonifikata, której istota polega po prostu na zmniejszeniu ustalonej ceny (por. Małgorzata Józwiak, *Udzielanie ulg w cenie sprzedaży i opłatach za użytkowanie wieczyste według ustawy o gospodarce nieruchomościami*, *Finanse Komunalne*, nr 3/2008, s. 46 – 52), ma przy tym charakter fakultatywny. Dla innych niż PZD organizacji zrzeszających działkowców unormowanie zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami stanowi jedyny sposób nabycia nieruchomości, z przeznaczeniem na ogród działkowy, na preferencyjnych warunkach. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że poprzez użycie, przez ustawodawcę, w art. 68 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy ogólnej kategorii „ogrody działkowe”, beneficjentem fakultatywnej bonifikaty w cenie nabycia nieruchomości może być także Polski Związek Działkowców. Generalny charakter unormowania art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest jednak pozorny, bowiem dla PZD nie stanowi on – w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa – poważnej alternatywy wobec uprzywilejowania, wynikającego z art. 10 ustawy. Inne organizacje działkowców mogą ubiegać się natomiast wyłącznie o zakup nieruchomości (z ewentualną bonifikatą). O ile w odniesieniu do gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, na skutek cytowanego wyroku w sprawie K 61/07, stwierdzającego w tym zakresie niekonstytucyjność art. 10 ust. 1 i 2 ustawy, możliwość pozyskiwania gruntów na ogród działkowy jest dla PZD i innych organizacji zrzeszających działkowców jest taka sama, o tyle możliwość pozyskania gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa przez inne organizacje działkowców nadal jest iluzoryczna, bo grunty te, jak skonstatował Trybunał w tym wyroku, „automatycznie przekazywane w użytkowanie PZD – musiałyby najpierw zostać Związkowi «odebrane» (za jego zgodą), a dopiero następnie sprzedane innej organizacji” (*ibidem*). Zaskarżona regulacja nadal więc utrzymuje

uprzywilejowanie Polskiego Związku Działkowców, jako jednej z organizacji zrzeszających działkowców, przy czym uprzywilejowanie to nie znajduje uzasadnienia w żadnej z konstytucyjnych wartości. Powyższe ustalenia prowadzą do oczywistego wniosku, że przepisy art. 10 ust. 1 i 2 ustawy są niezgodne z art. 32 Konstytucji, wyrażającym zasadę równości i zakaz dyskryminacji, jak również z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 ustawy zasadniczej).

Uprzywilejowanie Polskiego Związku Działkowców względem innych organizacji zrzeszających działkowców, wykreowane przez zaskarżone przepisy art. 10 ust. 1 i 2 ustawy, jest zarazem źródłem iluzoryczności i pozorności uprawnienia przyznanego w art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami innym organizacjom zrzeszającym działkowców. Uprawnienie to bowiem nie tylko jest nieporównywalne z przywilejami PZD w zakresie pozyskiwania gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, ale także sama możliwość skorzystania z niego, przez inne organizacje zrzeszające działkowców, jest w istocie warunkowa, bo uzależniona od rezygnacji z roszczeń przysługujących Polskiemu Związkowi Działkowców, dających mu bezwzględne pierwszeństwo w dostępie do, przeznaczonych pod ogrody działkowe, nieruchomości Skarbu Państwa. Regulacja taka nie może być uznana za zgodną z zasadą demokratycznego państwa prawnego, pozorne działania ustawodawcze są bowiem nie tylko sprzeczne z, zawartą w Preambule Konstytucji, zasadą rzetelności działania instytucji publicznych, ale i z samą istotą demokratycznego państwa prawnego. Respektowanie wywiedzionej z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa obejmuje m.in. zakaz tworzenia prawa, które wprowadzałoby pozorne instytucje prawne, a zwłaszcza pozór praw przysługujących określonym podmiotom

Monopol Polskiego Związku Działkowców utrwała również – zdaniem Wnioskodawcy – kolejny zaskarżony przepis – art. 13 ust. 1 ustawy – zgodnie z którym „podział gruntów na tereny ogólne i działki oraz zagospodarowanie rodzinnego ogrodu działkowego należy do Polskiego Związku Działkowców”. W konsekwencji zakwestionowanej regulacji nikt, poza PZD, nie może założyć rodzinnego ogrodu działkowego ani też nie jest możliwe dokonanie podziału gruntu na tereny ogólne i działki oraz zagospodarowanie ogrodu przez inną organizację działkowców. Prowadzi to do konkluzji, iż przepis art. 13 ust. 1 jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 2 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do tak sformułowanych zarzutów podkreślić trzeba, iż przepis art. 13 ust. 1 ustawy zawiera, przyznane Polskiemu Związkowi Działkowców, upoważnienie do zagospodarowania, pozostającego w jego władaniu, gruntu stanowiącego rodzinny ogród działkowy oraz do dokonania podziału na tereny ogólne oraz działki. Upoważnienie to jest – jak się wydaje – naturalną konsekwencją ogólnych zasad ustanawiania prawa użytkowania działki przez PZD na rzecz swojego członka, wedle których tytuł prawny do całego gruntu, na którym założono rodzinny ogród działkowy, przysługuje Polskiemu Związkowi Działkowców, zaś uprawnienie do eksploatacji jego części (działki), mogące przybierać – w zależności od rodzaju prawa przysługującego PZD – różny kształt (użytkowanie w rozumieniu Kodeksu cywilnego lub wykonywanie użytkowania przysługującego PZD) jest uprawnieniem przyznanym przez Polski Związek Działkowców swoim członkom. Zakwestionowane unormowanie art. 13 ust. 1 ustawy nie budzi więc zastrzeżeń, w kontekście wzorców kontroli powołanych przez Wnioskodawcę, przy założeniu, iż ustawodawca przewiduje możliwość istnienia zarówno rodzinnych ogrodów działkowych, jak również innych ogrodów działkowych, niepodlegających unormowaniu w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych, tworzonych przez inne, niż PZD, organizacje zrzeszające działkowców. Założenie takie, jak już była o tym mowa we wcześniejszych wywodach,

znajduje oparcie w obowiązujących regulacjach prawnych, dotyczących ogrodów działkowych, a także w wykładni historycznej. Zatem trafne twierdzenie Wnioskodawcy, że nikt – poza Polskim Związkiem Działkowców – nie może założyć rodzinnego ogrodu działkowego i że nie jest możliwe dokonanie podziału gruntu na tereny ogólne i działki oraz zagospodarowanie ogrodu przez inną organizację działkowców, należałoby uzupełnić o zastrzeżenie, że inna organizacja zrzeszająca działkowców może złożyć „nierodzinny” ogród działkowy, a uprawnienie do zagospodarowania takiego ogrodu, jak również jego podziału na tereny ogólne i działki, wypływałoby z tytułu prawnego, jaki takiemu zrzeszeniu przysługiwałby do gruntu, na którym znajduje się ogród.

Nie można też zgodzić się z twierdzeniem Wnioskodawcy, że przepis art. 13 ust. 1 sprzyja „ustawowemu monopolowi” Polskiego Związku Działkowców, uprzywilejowane stanowisko tego zrzeszenia, względem innych organizacji zrzeszających osoby zainteresowane uzyskaniem działki, nie ma bowiem żadnego związku z kwestionowaną regulacją art. 13 ust. 1 ustawy, wynika zaś z innych przepisów ustawy, w szczególności dotyczących pozyskiwania gruntów pod rodzinne ogrody działkowe (art. 10 ustawy).

Przepis art. 13 ust. 1 ustawy należy zatem uznać za zgodny z art. 2, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut niejasności stawia Wnioskodawca przepisowi art. 13 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym „działka w rodzinnym ogrodzie działkowym przeznaczona jest do zaspokajania potrzeb użytkownika i jego rodziny w zakresie wypoczynku i rekreacji oraz prowadzenia upraw ogrodniczych, z wyłączeniem potrzeb mieszkaniowych i wykonywania działalności gospodarczej”. Ustawodawca jest wprawdzie władny ograniczyć zakres uprawnień przysługujący beneficjentowi ograniczonego prawa rzeczowego względem właściciela, jednak powinien uczynić to w sposób jasny i jednoznaczny. Wieloznaczne pojęcia, użyte

w kwestionowanym unormowaniu, nie pozwalają – zdaniem Wnioskodawcy – na ustalenie zakresu praw i obowiązków jego adresatów, co uzasadnia tezę o niezgodności art. 13 ust. 4 ustawy z zasadą przyzwoitej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu przedstawionego we wniosku należy w pierwszej kolejności podkreślić, że sposób sformułowania przysługujących działkowcom uprawnień związanych z zakresem, w jakim mogą eksploatować działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, ma charakter opisowy, określony w wyrażeniu „zaspokajanie potrzeb użytkownika i jego rodziny w zakresie wypoczynku i rekreacji oraz prowadzenia upraw ogrodniczych”, przy czym wyrażenie „z wyłączeniem potrzeb mieszkaniowych i wykonywania działalności gospodarczej”, służy określeniu granic dopuszczalnych form eksploatacji działki przez jej użytkownika. Dlatego też tym dwóm ostatnim, spośród użytych przez ustawodawcę w art. 13 ust. 4 ustawy, pojęć należy przypisać najważniejsze znaczenie, gdyż określają one granice przyznanych działkowcom praw.

W doktrynie postulat jasności prawa jest rozumiany jako połączenie dwóch elementów: materialnego – nakazu kształtowania systemu prawa w sposób przejrzysty i zrozumiały dla adresatów aktów prawnych oraz formalnego – nakazu formułowania przepisów prawa w sposób precyzyjny, pozbawiony wewnętrznych sprzeczności i umożliwiający wywiedzenie z nich jednoznacznych norm prawnych. Tekst prawny jest jasny dla określonych podmiotów, jeżeli podmioty te z rozważanego tekstu i przy zastosowaniu znanych im i akceptowanych przez nie dyrektyw odtworzą normy prawne tej samej treści (*vide* – Tomasz Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 183 – 184 i powołana tam literatura). Przedstawione we wniosku zarzuty wobec analizowanej regulacji dotyczą formalnego elementu postulatu jasności prawa.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, zaś związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalala na wyegzekwowanie (*vide* – wyrok z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51).

Główną przyczyną niejasności przepisu jest zwykle jego nieprecyzyjność, czyli stan, w którym nie jest on zrozumiały dla adresatów, a treść nakładanych na nich obowiązków lub przyznawanych praw budzi ich wątpliwości.

Nawet jednak brak takiego zrozumienia nie oznacza sam przez się naruszenia zasady określoności, jej naruszenie następuje bowiem w momencie przekroczenia pewnego poziomu niejasności przepisu prawa, na którym niejasność ta nie jest możliwa do usunięcia w drodze wykładni. W wyroku z dnia 3 grudnia 2002 r., w sprawie o sygn. P 13/02, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90). Dopiero przepis powszechnie uważany za niejasny, wywołujący spory w doktrynie prawa oraz rodzący problemy w jego stosowaniu narusza zasadę określoności przepisów prawa i powinien zostać uznany za niekonstytucyjny (*vide* – Tomasz Zalasinski, *ibidem*, s. 203).

Należy zauważyć, że pojęcie „zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych” występuje w szeregu aktach prawnych, w tym także w Konstytucji (art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi, że „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności

przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”) oraz w Kodeksie cywilnym (art. 680<sup>1</sup> k.c.) czy w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 1046 k.p.c.). Na tle tego ostatniego unormowania wskazać można uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2007 r., sygn. III CZP 157/06 (OSNC nr 1/2008 poz. 3), w której ustalono, iż pierwszoplanowe znaczenie dla uznania za lokal służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ma faktyczny sposób jego wykorzystywania, nie zaś jego przeznaczenie, zaś, tłumacząc znaczenie art. 13 ust. 4 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, Sąd Najwyższy podkreślił, iż osoba faktycznie zamieszkująca na obszarze rodzinnych ogrodów działkowych nie może uzyskać skutecznego tytułu prawnego do zamieszkiwania w budynku posadowionym na działce, w związku z czym sprzeczne z prawem byłoby np. zawarcie umowy najmu altany na cele mieszkaniowe. W konsekwencji, osoba zamieszkująca w altanie, bez względu na to, że w konkretnej sytuacji odpowiada ona wymaganiom stawianym lokalom przeznaczonym do zamieszkania, nie mogłaby nigdy uzyskać sytuacji lokatora w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.). Sąd Najwyższy zwrócił ponadto uwagę, iż „nie ma żadnych wątpliwości, że budynek posadowiony na działce należącej do rodzinnego ogrodu działkowego z założenia nie służy celom mieszkalnym, lecz rekreacji oraz wypoczynkowi”. Z kolei w wyroku z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. II FSK 1726/06 (LEX nr 361469), Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych właściciela i osób mu bliskich stanowi kryterium decydujące o zaliczeniu budynku do poszczególnych kategorii budynków, o których mowa w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.). Budynek letniskowy będzie mieścił się w pojęciu budynku mieszkalnego tylko wówczas, gdy będzie użytkowany faktycznie przez właściciela lub jego bliskich, służąc



tym samym zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, a nie rekreacyjnych, wypoczynkowych bądź w celu lokaty kapitału. W konsekwencji istotną cechą budynku, uzasadniającą zakwalifikowanie budynku do kategorii budynków mieszkalnych, jest posiadanie budynku w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych.

W odniesieniu do kategorii „wykonywanie działalności gospodarczej” należy odwołać się do definicji ustawowej, zawartej w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.), wedle której „działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły”. W świetle tej definicji prowadzenie upraw ogrodnich nie wypełnia znamion wykonywania działalności gospodarczej, o ile działalność ta nie jest prowadzona w sposób zorganizowany, ciągły oraz w celu zarobkowym.

Podsumowując, należy uznać, że sposób sformułowania zakwestionowanego przepisu art. 13 ust. 4 nie narusza zasady poprawnej legislacji. Nie mogąc przewidzieć wszystkich niuansów konkretnej sytuacji, ustawodawca stanowi niekiedy normy o znacznym stopniu ogólności, odpowiadając w ten sposób potrzebie wyposażenia tekstów prawnych w niezbędną elastyczność, która pozwoliłaby dostosować decyzje prawne w sposób adekwatny do wszystkich indywidualnych cech konkretnych sytuacji. Za środek, który służy realizacji tego zadania, uważa się powszechnie używanie zwrotów niedookreślonych i nieostrych (*vide* – Maciej Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 169 – 170). Zamieszczenie w kwestionowanym przepisie wyrażenia „zaspokajanie potrzeb użytkownika i jego rodziny w zakresie wypoczynku i rekreacji oraz prowadzenia upraw ogrodnich”, w którym

zawarto określenia o charakterze nieostrym, jest – jak należy sądzić – celowym zabiegiem legislacyjnym ustawodawcy, a podjęcie próby zdefiniowania takich określeń jak „wypoczynek” czy „rekreacja” wydaje się zbędne. W takiej sytuacji konieczność zachowania dostatecznego stopnia precyzji zaskarżonej regulacji realizują pojęcia „zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych” oraz „wykonywanie działalności gospodarczej”, które – jak już wskazano – jako zdefiniowane w systemie prawa lub precyzyjnie i jednolicie wykładane w orzecznictwie sądowym, zakreślają granice dopuszczalnych form eksploatacji działki przez jej użytkownika.

Z tych względów uznać należy, iż przepis art. 13 ust. 4 ustawy jest zgodny z art. 2 Konstytucji i – wynikającą z niego – zasadą poprawnej legislacji.

Kwestionowany przepis art. 14 ust. 1 ustawy stanowi, iż PZD ustanawia, w drodze uchwały, na rzecz swojego członka, bezpłatne i bezterminowe prawo używania działki i pobierania z niej pożytków. Prawo to określono jako „użytkowanie działki”. Z kolei, w ust. 2 artykułu 14 ustawy wskazuje się, że – na wniosek członka – PZD zobowiązany jest do ustanowienia – na jego rzecz – prawa użytkowania działki „w rozumieniu Kodeksu cywilnego”, pod warunkiem, że grunty wchodzące w skład rodzinnego ogrodu działkowego znajdują się w użytkowaniu wieczystym PZD lub stanowią jego własność. Umowa o ustanowieniu użytkowania działki powinna być zawarta w formie aktu notarialnego. Sprzeczność wskazanych przepisów z art. 2 Konstytucji Wnioskodawca widzi w ich niezgodności z, wywiedzionymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zasadami pewności prawa i przyzwoitej legislacji. W obu powołanych ustępach artykułu 14 ustawy ustawodawca używa terminu „ustanowienie prawa użytkowania”, mimo że – bez wątplenia – nie chodzi w nich o to samo prawo. Wprawdzie, jak przyznaje Wnioskodawca, określenie „użytkowanie działki” ma w ust. 1 artykułu 14 ustawy charakter techniczny, to jednak „w kontekście całego przepisu dochodzi do pomieszczenia

tych pojęć, tak, iż nie wiadomo konkretnie, czym w swej treści prawa te się odznaczają i czym zatem różni się sytuacja prawna użytkownika działki, zależnie od tego, czy jest on beneficjentem prawa podmiotowego kreowanego na podstawie ust. 1, czy też ust. 2”.

Wedle Wnioskodawcy, sprzeczność art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z art. 2 Konstytucji przejawia się również w tym, iż kwestionowany przepis przewiduje ustanawianie praw rzeczowych do działek wyłącznie na rzecz członków Polskiego Związku Działkowców, z wykluczeniem innych osób, a o zakresie uprawnień użytkowników działek decydują – w istotnym zakresie – normy wewnątrzorganizacyjne (m.in. statut PZD), ustawodawca nie przesądza bowiem, jakie warunki (poza członkostwem w PZD) powinny być spełnione przez zainteresowanego ustanowieniem użytkowania działki, co oznacza zgodę ustawodawcy na arbitralne ich określenie przez Polski Związek Działkowców.

Unormowanie, zawarte w kwestionowanym art. 14 ust. 1 i 2 ustawy, jest również – wedle Wnioskodawcy – niezgodne z konstytucyjną zasadą wolności jednostki (art. 31 ust.1 Konstytucji) oraz zasadą wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 ustawy zasadniczej), gdyż prowadzi ono do, nieuzasadnionego interesem publicznym, ograniczenia swobody decyzyjnej jednostek, które są faktycznie przymuszone do przystąpienia do PZD po to, by uzyskać prawo użytkowania działki, i jednocześnie pozbawione możliwości wystąpienia z tego zrzeszenia z zachowaniem przyznanego im prawa do użytkowania działek.

Te same względy sprawiają również, jak wskazuje się we wniosku, że art. 14 ust. 1 i 2 ustawy jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, gdyż wprowadza nierówny standard traktowania jednostek, w zależności od ich przynależności do określonej organizacji zrzeszającej działkowców, dyskryminując te, które do PZD nie należą.

Wstępem do oceny zarzutów, przedstawionych wobec art. 14 ust. 1 i 2 ustawy, musi być analiza charakteru praw, jakie Polski Związek Działkowców,

w świetle zaskarżonej regulacji, przyznaje swoim członkom. W obu ustępach artykułu 14 ustawy ustawodawca posługuje się pojęciem „użytkowanie”.

Podstawową zasadą dotyczącą użytkowania, jako ograniczonego prawa rzeczowego, jest jego niezbywalność – wynika to z art. 254 k.c. PZD, będąc użytkownikiem nieruchomości, nie może zatem zbyć przysługującego mu prawa na rzecz osób fizycznych – działkowców, toteż użycie przez ustawodawcę, w art. 14 ust. 1 ustawy, określenia „użytkowanie działki”, opisującej ustanowione przez Związek na rzecz jego członka, „bezpłatne i bezterminowe prawo używania działki i pobierania z niej pożytków” nie może być traktowane jako równoznaczne ze stwierdzeniem, iż działkowcom przysługuje, w opisanej sytuacji, użytkowanie jako prawo rzeczowe. Niezbywalność użytkowania, jako prawa rzeczowego, do którego wykonywania uprawniony jest samodzielnie użytkownik, nie wyłącza jednak możliwości wykonywania tego prawa za pośrednictwem innych osób, np. przez oddanie przedmiotu użytkowania w dzierżawę, najem czy użyczenie (*vide* – Stanisław Rudnicki, Grzegorz Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008, teza 2 do art. 254, s. 522). Polski Związek Działkowców, jako użytkownik gruntu, swojego prawa nie wykonuje samodzielnie, lecz za pośrednictwem swoich członków. Taką właśnie sytuację opisuje przepis art. 14 ust. 1 ustawy, zatem użyte w nim określenie „użytkowanie działki” ma charakter swoisty, zbliżony do potocznego, i oddaje raczej treść stosunku ekonomicznego osoby (członka PZD) do rzeczy, polegający na używaniu rzeczy i pobieraniu z niej pożytków, bez względu na formę prawną, jaką ten stosunek ekonomiczny posiada (*vide* – Elżbieta Kremer, *Problematyka prawna użytkowania gruntów w pracowniczych ogrodach działkowych*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, zeszyt 1/1998, s. 155). Takie rozumienie „użytkowania”, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy, jest ugruntowane w doktrynie (por. Edward Gniewek [red.], *System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe, Tom 4*, Wydawnictwo C.H.Beck, Instytut Nauk

Prawnych PAN, Warszawa 2007, s. 397) i akceptowane w judykaturze (por. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2005 r., sygn. II CK 526/04, OSNC nr 2/2006 r., poz. 37, w którym uznano, że w sytuacji, gdy PZD przysługuje prawo użytkowania gruntu, na którym znajduje się ogród działkowy, „przez przydział działki dochodzi do przekazania na rzecz działkowca uprawnienia do wykonywania użytkowania przydzielonej mu działki, inaczej mówiąc, do jej eksploatacji”).

Na tle dotychczasowych ustaleń nie powinna budzić wątpliwości zasadnicza odmiennosc opisanej konstrukcji w stosunku do przedmiotu regulacji zawartego w art. 14 ust. 2 ustawy. Należy zauważyć, że użytkowanie działki, o jakim mowa w powołanym przepisie, już przez dopełnienie tego terminu klaryfikującym określeniem „w rozumieniu Kodeksu cywilnego”, nieobecny w przepisie art. 14 ust. 1 ustawy, wskazuje, że nie mamy tu do czynienia z tożsamą instytucją. Przedmiotem normowania ust. 2 artykułu 14 ustawy jest bowiem fakultatywna (na wniosek członka PZD) możliwość ustanowienia użytkowania działki, jako prawa rzeczowego, przy czym możliwość ta jest ograniczona przedmiotowo do tych tylko ogrodów działkowych, które są położone na gruntach znajdujących się w użytkowaniu wieczystym PZD lub stanowiących jego własność. Wskazany dualizm reżimów prawnych, na podstawie których kształtuje się zakres uprawnień członków PZD do przydzielonych im działek, jest więc w ustawie wyraźnie zaznaczony i nie rodzi jakichkolwiek kontrowersji w literaturze przedmiotu oraz w orzecznictwie. To, że dla opisanego uprawnienia członków PZD, określonych w art. 14 ust. 1 ustawy, ustawodawca posługuje się określeniem „użytkowanie”, które posiada ściśle określone znaczenie w prawie cywilnym, nie jest może rozwiązaniem optymalnym w świetle zasad poprawnej legislacji (por. § 11 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej” [Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.], zgodnie z którym „do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń,

a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”). Należy jednak pamiętać, że ustawodawca, posługując się w art. 14 ust. 1 ustawy pojęciem „użytkowanie”, nawiązał do nomenklatury używanej, w odniesieniu do uprawnień osoby eksploatującej działkę w ogrodzie działkowym, w art. 6 ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390 ze zm.), a wcześniej także w art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 18, poz. 117 ze zm.) oraz w art. 13 i art. 18 ust. 2 dekretu z dnia 25 czerwca 1946 r. o ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 34, poz. 208). Nadto, użyte w ustępach 1 – 2 artykułu 14 ustawy, określenia, choć zawierają wyraz „użytkowanie”, nie są jednak identyczne, w obu przypadkach zostały bowiem uzupełnione o dodatkowe elementy (w ust. 1 – „użytkowanie działki”, zaś w ust. 2 – „prawo użytkowania działki – w rozumieniu Kodeksu cywilnego”), pozwalające na dostateczną dystynkcję opisywanych w powołanych przepisach instytucji.

W konsekwencji należy przyjąć, że przepisy art. 14 ust. 1 i 2 ustawy są zgodne z, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą pewności prawa.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów, przedstawionych we wniosku wobec zaskarżonych przepisów art. 14 ust. 1 i 2 ustawy, można, jak się wydaje, przyjąć, iż ich istotą jest jednoznacznie negatywna ocena przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji praw związanych, co przejawia się w uzależnieniu ustanowienia prawa do działki od uprzedniego przystąpienia do PZD oraz – jako konsekwencja – niemożności wystąpienia z tego zrzeszenia z zachowaniem statusu użytkownika działki.

W wyroku z dnia 30 marca 2004 r., w sprawie o sygn. K 32/03, Trybunał Konstytucyjny, oceniając konstrukcję „praw związanych” stwierdził – na gruncie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.), w szczególności regulacji dotyczących spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu

mieszkalnego – że „ustawodawca co do zasady nie jest skrepowany w możliwości uzależnienia skutku w postaci nabycia prawa podmiotowego, jakim jest spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, od przyjęcia potencjalnego nabywcy w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej”, a w innym miejscu, że „Trybunał Konstytucyjny „nie wyklucza możliwości regulacji prawa podmiotowego jako związanego z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej [oraz, że] nie można (...) co do zasady wykluczyć wprowadzenia przez ustawodawcę mechanizmów pozwalających na kontrolę przez spółdzielnię mieszkaniową sposobu wykonywania przez członków spółdzielni przysługujących im spółdzielczych własnościowym praw do lokali, o ile treść i wartość takich praw różniłaby się istotnie od prawa własności” (OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22). O sprzeczności z Konstytucją unormowania wymagającego ubiegania się o przyjęcie w poczet członków spółdzielni przez nabywcę spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu – dla skuteczności zbycia tego prawa – przesądzało bowiem nie wadliwe skonstruowanie praw związanych, lecz zróżnicowanie ochrony, związanego z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w stosunku do prawa własności lokalu, tj. praw o niemal identycznej treści ekonomicznej i realizujących ten sam typ interesu gospodarczego podmiotu uprawnionego. W podobny sposób o konstrukcji praw związanych, na gruncie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 11 grudnia 2008 r., w sprawie o sygn. K 12/08 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 176).

Problematyka praw związanych, w kontekście ogrodów działkowych, była już przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 14 września 1999 r., w sprawie o sygn. K 14/98, która dotyczyła kwestii konstytucyjności art. 28 ust. 2 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, dotyczącego wyłączenia drogi sądowej w sprawach członkostwa Polskiego Związku Działkowców, Trybunał zauważył, że „w zamyśle ustawodawcy

wszystkie osoby, uprawiające ogrody działkowe, z mocy prawa mają być członkami PZD”, na co wskazuje brzmienie art. 34 ust. 1 powołanej ustawy, przymusowo „wcielającego” do PZD użytkowników działek w innych pracowniczych ogrodach działkowych, istniejących przed wejściem w życie tej ustawy. Tej przynależności do PZD przypisane jest albo ograniczone prawo rzeczowe użytkownika, albo uprawnienie do eksploatacji działki. Charakter sytuacji prawnej działkowca będącego członkiem PZD, któremu przysługują zarazem z tego tytułu określone prawa organizacyjne, jest złożony. Osoba ta jest zarazem użytkownikiem działki, czyli podmiotem praw majątkowych. Ustawodawca zastosował w tym wypadku konstrukcję „praw związanych”, z których każde nie może funkcjonować samoistnie (w oderwaniu od drugiego) ani też być samodzielnie realizowane. Uzyskanie prawa majątkowego uwarunkowane jest przystąpieniem do organizacji społecznej, zaś jego pozbawienie skutkuje usunięciem z tej organizacji. Z drugiej strony przystąpienie do PZD związane jest nierozdzielnie z przydzieleniem działki, zaś wykluczenie ze związku rodzi nieodłączny skutek w postaci pozbawienia użytkownika działki (*vide* – OTK ZU nr 6/1999, poz. 115). W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny nie zdyskwalifikował, przyjętej w ustawie z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych, konstrukcji praw związanych, jako z istoty swej niemożliwej do pogodzenia z polskim porządkiem konstytucyjnym – zagadnienie to nie było bezpośrednio przedmiotem analizy pod kątem zgodności z jakimkolwiek wzorcem kontroli. Tym niemniej Trybunał Konstytucyjny wyraził jednocześnie pogląd, że „w związku z faktycznym monopolem PZD, wynikłym z posiadanej przez ustawowej wyłączności zakładania i prowadzenia POD (pracowniczych ogrodów działkowych – przyp. wł.), przynależność do tej organizacji jest – dla osób niedysponujących środkami umożliwiającymi nabycie własności nieruchomości – jedyną drogą zaspokajania specyficznej potrzeby, jaką jest czynny wypoczynek poprzez uprawę ogródka działkowego. Nie można mówić o



dobrowolności przynależności do organizacji, skoro dla zdecydowanej większości obywateli jest ona warunkiem *sine qua non* korzystania z tej formy aktywności” (*ibidem*).

Odnosząc powyższe ustalenia do zaskarżonej regulacji art. 14 ust. 1 i 2 ustawy, należy zatem przede wszystkim zauważyć, iż kontekst normatywny, na tle którego Trybunał Konstytucyjny sformułował przywołane stanowisko, nie jest w pełni tożsamy z aktualnym stanem prawnym. Posługując się pojęciem „rodzinne ogrody działkowe”, należy bowiem pamiętać, iż odnosi się ono jedynie do tych ogrodów działkowych, które poddane zostały regulacji zawartej w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych. Poza tą regulacją pozostają natomiast inne – „nierodzinne” – ogrody działkowe, których możliwość powstania i istnienia wynika z obowiązującego brzmienia art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W chwili wydania powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 14/98, przepis art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidywał wprawdzie możliwość istnienia innych niż PZD „organizacji zrzeszających działkowców”, jednak prawo do bonifikaty przyznano jedynie w wypadku nabycia nieruchomości z przeznaczeniem na „pracownicze ogrody działkowe”, co – w świetle art. 4 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, zgodnie z którym „pracownicze ogrody działkowe zakłada i prowadzi, na zasadzie wyłączności, Polski Związek Działkowców” – istotnie mogło wskazywać na istnienie faktycznego monopolu PZD w omawianej sferze, a nadto, uwzględniając poważne problemy z uzgodnieniem wzajemnych relacji pomiędzy treścią przytoczonych regulacji, dawało podstawy do twierdzenia o trwaniu nie tylko faktycznego, ale i prawnego monopolu Polskiego Związku Działkowców.

Na tle ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych można natomiast mówić nie tyle o monopolu Polskiego Związku Działkowców, co o jego uprzywilejowaniu względem innych organizacji zrzeszających działkowców. Jest to przede wszystkim, jak już wcześniej wskazano, skutkiem unormowania

zawartego w art. 10 ustawy, ustanawiającego szczególne uprzywilejowanie PZD w zakresie pozyskiwania gruntów pod rodzinne ogrody działkowe. Uprzywilejowanie to, mimo stwierdzonej jego niekonstytucyjności w zakresie obligatoryjnego nieodpłatnego przekazywania w użytkowanie (lub fakultatywnego nieodpłatnego oddawania w użytkowanie wieczyste) gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, jest aktualne w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa. Zatem to wynikająca z art. 10 ustawy względna łatwość, z jaką Polski Związek Działkowców może pozyskać grunty pod rodzinne ogrody działkowe, a tym samym założyć rodzinny ogród działkowy, w porównaniu do możliwości innych organizacji zrzeszających działkowców, jest bezpośrednim powodem, dla którego można twierdzić, że swoboda jednostki w wyborze sposobu realizacji jej potrzeb wypoczynkowych i rekreacyjnych nie jest pełna. Nie wynika to jednak z przepisów art. 14 ust. 1 i 2 ustawy, które wobec tego należy uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 31 ust. 1 i 3 i art. 58 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Również zarzut niezgodności przepisów art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z zasadą równości oraz zasadą zakazu dyskryminacji, wyrażonymi w art. 32 Konstytucji, nie może się ostać. Wbrew twierdzeniom Wnioskodawcy, osoby będące członkami Polskiego Związku Działkowców oraz osoby niebędące członkami tego zrzeszenia (i niewyrażające woli, by do niego należeć) nie stanowią jednej grupy podmiotów i nie posiadają wspólnej cechy relewantnej. Ponadto adresatami regulacji, zawartej w kwestionowanych przepisach art. 14 ust. 1 i 2 ustawy, są wyłącznie członkowie PZD.

Zaskarżony przepis art. 15 ust. 2 ustawy pozostaje – zdaniem Wnioskodawcy – w sprzeczności z zasadą przyzwoitej legislacji. Przepis ten, stanowi, iż „nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działce, wykonane lub nabyte ze środków finansowych użytkownika działki, stanowią

jego własność”. Użyte, w zakwestionowanym unormowaniu, pojęcia są zwrotami niedookreślonymi czy nawet – jak twierdzi Wnioskodawca – „nieokreślonymi”. Choć przepis art. 15 ust. 2 ustawy należy rozumieć jako wyjątek od zasady *superficies solo cedit*, to jednak nie sposób określić zakresu wyłączenia ogólnych norm prawa cywilnego, co godzi w zasadę pewności prawa oraz zasadę przyzwoitej legislacji.

Kwestionowana regulacja, ze względu na brak dostatecznej jasności i określoności, nie spełnia ponadto – zdaniem Wnioskodawcy – konstytucyjnego standardu ochrony prawa własności użytkowników działek. Jeśli bowiem przedmiot prawa rzeczowego nie jest dostatecznie jasno sprecyzowany, nie jest możliwe zapewnienie jego ochrony.

Wnioskodawca zauważył, że ochrona własności przedmiotów, wskazanych w art. 15 ust. 2 ustawy, doznaje ograniczeń również ze względu na powiązanie prawa użytkowania działki z członkostwem w PZD. Zgodnie bowiem z tą regułą, utrata statusu członka PZD prowadzi automatycznie do wygaśnięcia łączącego go z Polskim Związkiem Działkowców stosunku użytkowania działki, a w konsekwencji – twierdzi Wnioskodawca – również do utraty własności przedmiotów, określonych w art. 15 ust. 2 ustawy. Wskazane okoliczności powodują, że kwestionowany przepis art. 15 ust. 2 ustawy jest niezgodny z art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego niedookreśloności użytych w przepisie art. 15 ust. 2 ustawy pojęć (chodzi tu o wyrazy „nasadzenia”, „urządzenia” i „obiekty”) wypada odwołać się do przywołanych już, w związku z analizą zarzutów niekonstytucyjności art. 13 ust. 4 ustawy, zapatrywań doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wedle których naruszenie zasady określoności prawa następuje dopiero w momencie przekroczenia pewnego poziomu niejasności przepisu prawa, na którym niejasność ta nie jest możliwa do usunięcia w drodze wykładni. W wyroku z dnia 16 czerwca 2008 r., w sprawie o sygn. P 37/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w celu

stwierdzenia niezgodności z Konstytucją nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie niejasności tekstu prawa, wynikającej z posłużenia się przez ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym. Zwroty niedookreślone są bowiem zawarte w klauzulach, których celem jest umożliwienie organom stosującym prawo – zwłaszcza sądom – uwzględnienie wielości okoliczności faktycznych (*vide* – OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80). Nie w każdym zatem wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają tak daleko idącą ingerencję w system prawny, jaką jest wyeliminowanie z niego tego przepisu w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. O konieczności takiej ingerencji nie przesądza nawet zróżnicowana praktyka na tle zwrotu niedookreślonego, bowiem rozbieżność taka nie może być bowiem utożsamiana z istnieniem, konstytucyjnie nagannej, niejasności zwrotu niedookreślonego (*vide* – *ibidem*).

Oceniając, użyte przez ustawodawcę w zakwestionowanym przepisie art. 15 ust. 2 ustawy, pojęcie „nasadzenia” należy przypomnieć, że występuje ono w szeregu aktów prawnych, zarówno rangi ustawowej, jak i w rozporządzeniach, choć w żadnym z nich pojęcie to nie zostało wprost zdefiniowane. Należy w szczególności zwrócić uwagę na przepis art. 2 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie (Dz. U z 2007 r. Nr 41, poz. 217 ze zm.), definiujący materiał nasadzeniowy roślin warzywnych i ozdobnych jako „całe rośliny uzyskane z materiału rozmnożeniowego przeznaczone do nasadzeń innych niż produkcja materiału siewnego”. Z kolei w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 150, poz. 1249 ze zm.), w art. 3 ust. 3 pkt 6, wskazuje się, że umowa ubezpieczenia uprawy obejmuje uprawy roślin, przy czym za plon główny uznaje się, w przypadku drzew i krzewów owocowych – owoce lub całe nasadzenia, co pozwala, jak się wydaje, przyjąć, że w omawianym przepisie pojęcie nasadzenie rozumiane jest jako synonimiczne względem wyrażenia drzewa i krzewy owocowe.

Wydaje się, że – uwzględniając istotę treści normatywnej zakwestionowanej regulacji art. 15 ust. 2 ustawy, którą jest wprowadzenie odstępstwa od zasady *superficies solo cedit* – analogii do treści pojęcia „nasadzenia” należy poszukiwać w przepisach Kodeksu cywilnego, w szczególności w jego art. 48, zgodnie z którym częściami składowymi gruntu są drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania.

Analizując pojęcia „urządzenia” i „obiekty” należy również odwołać się przede wszystkim do unormowania zawartego w art. 48 k.c. Zgodnie z tym przepisem, budynki i inne urządzenia trwale związane z gruntem stanowią części składowe gruntu. W doktrynie wskazuje się, że mianem urządzeń ustawodawca nazwał ogólnie wszystkie inne naniesienia człowieka, które nie są drzewami i roślinami, wszystko to, co sztucznie lub naturalnie zostało związane z gruntem, a nie może być nazwane budynkiem lub budowlą (*vide* – Beata Giessen, Wojciech J. Katner, Paweł Księżak, Biruta Lewaszkiewicz – Petrykowska, Rafał Majda, Ewa Michniewicz – Broda, Tomasz Pajor, Urszula Promińska, Małgorzata Pyziak – Szafnicka, Wojciech Robaczyński, Małgorzata Serwach, Zbigniew Świdorski, Michał Wojewoda, *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, LEX 2009, teza 2 do art. 48). Zdaniem S. Rudnickiego, przez „inne urządzenia”, o których mowa w art. 48 k.c., należy natomiast rozumieć budowle trwale związane z gruntem, zdefiniowane w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), czy każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury (*vide* – Stanisław Dmowski, Stanisław Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego, Księga pierwsza. Część ogólna*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 220). Warto również przywołać w tym miejscu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2006 r., w sprawie SK 42/05 (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 148), w którym orzeczono o zgodności z Konstytucją przepisu art. 49 § 1 k.c., kwestionowanego przede wszystkim ze względu na niedookreśloność użytego w nim pojęcia „urządzenia”.

W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ustawodawca określił bliżej charakter urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c., poprzez wskazanie ich funkcji („urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne”). W niektórych wypadkach ustalenie, czy określona rzecz stanowi urządzenie, o którym mowa w art. 49 § 1 k.c., może budzić wątpliwości, tym niemniej zazwyczaj ustalenie to nie następuje trudności, bowiem – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – pojęcie „urządzenia” jest „wystarczająco ostre dla celów prawa cywilnego i pozwala adresatom prawa z wystarczającą precyzją ustalić treść norm prawnych wyrażonych za jej pomocą oraz przewidywać rozstrzygnięcia organów władzy publicznej” (*ibidem*). Trybunał Konstytucyjny w powołanym rozstrzygnięciu raz jeszcze przypomniał, że „w praktyce nie jest możliwe posługiwanie się w tekstach ustaw wyłącznie pojęciami całkowicie ostrymi, a pewien rozsądny poziom nieostrości nazw używanych w tekstach aktów normatywnych pozwala uniknąć nadmiernej kazuistyki i zapewnić niezbędną elastyczność podczas stosowania prawa. W konsekwencji zarzut naruszenia zasady określoności regulacji prawnych poprzez użycie pojęcia «urządzenia» nie może zostać uznany za zasadny” (*ibidem*).

Wobec powyższego należy uznać, że także przepis art. 15 ust. 2 ustawy nie jest sprzeczny z, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, zasadami pewności prawa i poprawnej legislacji.

Odnosząc się do zarzutu, iż ze względu na, opisaną już wcześniej, zasadę powiązania prawa użytkownika działki z członkostwem w PZD, przepis art. 15 ust. 2 ustawy prowadzi, w przypadku ustania członkostwa w PZD, do utraty prawa własności nasadzeń, urządzeń i obiektów znajdujących się na działce i nabytych ze środków finansowych użytkownika działki, należy wyrazić pogląd, że wniosek taki nie znajduje wprost oparcia zarówno w treści zaskarżonego przepisu, jak i innych unormowań ustawy. Tym niemniej przyznać trzeba, że w ustawie nie określono skutków prawnych, jakie wiążą się z ustaniem

użytkowania działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, w odniesieniu do urządzeń, obiektów i nasadzeń znajdujących się na działce. Chodzi tu w szczególności o brak przepisu, stanowiącego odpowiednik np. art. 273 k.c., zgodnie z którym „jeżeli użytkowanie gruntu Skarbu Państwa przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną wygasło, budynki i inne urządzenia trwale związane z gruntem i stanowiące własność spółdzielni stają się własnością Skarbu Państwa. Spółdzielnia może żądać zapłaty wartości tych budynków i urządzeń w chwili wygaśnięcia użytkowania, chyba że zostały wzniesione wbrew społeczno – gospodarczemu przeznaczeniu gruntu”. Nawiązanie do cytowanego unormowania jest o tyle trafne, że stanowi ono dopełnienie (którego brak w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych) normy zawartej w art. 272 § 2 k.c., wedle którego „budynki i inne urządzenia wzniesione przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na użytkowanym przez nią gruncie Skarbu Państwa stanowią własność spółdzielni, chyba że w decyzji o przekazaniu gruntu zostało zastrzeżone, iż mają się stać własnością Skarbu Państwa”. Podobieństwo powołanego przepisu do normy zawartej w art. 15 ust. 2 ustawy jest oczywiste, choć jednocześnie należy zaznaczyć, że istotnym elementem konstrukcji odrębnej własności budynków i urządzeń (także drzew i innych roślin – *vide* art. 274 k.c.) na gruncie użytkowanym przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną, stanowiącej wyjątek od zasady *superficies solo cedit*, jest wyraźne zastrzeżenie – w § 3 artykułu 272 k.c. – że „odrębna własność budynków i innych urządzeń (...) jest prawem związanym z użytkowaniem gruntu”. Wobec braku analogicznego przepisu w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych, domniemaniu, że odrębna własność urządzeń, obiektów i nasadzeń stanowi prawo związane z członkostwem w PZD i że prawo to ustaje wraz z zerwaniem więzi członkostwa w PZD, sprzeciwia się zatem wykładnia systemowa.

Warto w tym miejscu także zauważyć, iż kwestia rozliczeń za urządzenia, obiekty i nasadzenia naniesione na działkę, związanych z ustaniem użytkowania, jest przedmiotem regulacji zawartej w regulaminie rodzinnego

ogrodu działkowego, uchwalonym przez Krajową Radę Polskiego Związku Działkowców w dniu 7 kwietnia 2004 r. Jego § 70 ust. 1 stanowi, że „członek PZD, któremu przydzielono działkę, obowiązany jest zapłacić poprzedniemu użytkownikowi uzgodnioną wartość, będących jego własnością urządzeń i nasadzeń, znajdujących się na działce”. Pokreślenia wymaga w tym miejscu, iż przyjęty w regulaminie sposób „rozliczenia” własności urządzeń, obiektów i nasadzeń” w zasadzie pomija w nim udział PZD, a jego podstawą czyni umowę zawartą pomiędzy dotychczasowym a nowym użytkownikiem działki. Problem ten był przedmiotem analizy w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. II FSK 265/08 (LEX nr 529349), w którym Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że wobec treści przytoczonego przepisu § 70 regulaminu rodzinnego ogrodu działkowego, „dotychczasowy użytkownik może za przeniesienie własności tych rzeczy żądać cenę. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazaną w powyższym przepisie czynność należałoby rozważyć w kontekście art. 535 k.c., który stanowi, że «przez umowę sprzedaży sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy i wydać mu rzecz, a kupujący zobowiązuje się rzecz odebrać i zapłacić sprzedawcy cenę»”. W przytoczonym rozstrzygnięciu Naczelnego Sądu Administracyjnego i leżącej u jego podstaw wykładni mieści się zatem założenie, że mimo ustania użytkowania działki własność rzeczy, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, nadal przysługuje dotychczasowemu użytkownikowi, zaś rozliczenie z nowym użytkownikiem działki przybiera postać umowy sprzedaży, choć trzeba jednocześnie wyraźnie zaznaczyć, iż w sprawie, na tle której zapadło cytowane orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, istotą rozstrzygnięcia nie były kwestie skutków ustania użytkowania działki w aspekcie praworzeczowym, lecz problem opodatkowania czynności prawnej, o której mowa w § 70 regulaminu rodzinnego ogrodu działkowego.

Konkludując, wydaje się, że regulację dotyczącą odrębnej własności „urządzeń, obiektów i nasadzeń” w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych



należy uznać za niekompletną (zawierającą lukę w prawie) w zakresie, w jakim nie rozstrzyga o statusie, stanowiących odrębną własność, „urządzeń, obiektów i nasadzeń w przypadku ustania użytkowania działki. Nie oznacza to jednak, iż zaskarżony przepis art. 15 ust. 2 ustawy jest niezgodny z art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, w szczególności ze względu na związany z członkostwem w PZD charakter prawa własności rzeczy, o których mowa w tym przepisie, wniosek o utracie ich własności, jako skutek ustania użytkowania działki w rodzinnym ogrodzie działkowym (i ustania członkostwa w PZD) nie znajduje bowiem oparcia w treści zaskarżonej regulacji.

Wobec przepisu art. 17 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym „likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego odbywa się za zgodą Polskiego Związku Działkowców”, Wnioskodawca sformułował kilka zarzutów. Już samo użycie przez ustawodawcę pojęcia „likwidacja ogrodu”, zdaniem Wnioskodawcy – sformułowania potocznego i wyabstrahowanego od kategorii prawnych, dyskwalifikuje kwestionowany przepis ze względu na niedopełnienie postulatu dostatecznej określoności prawa. Wada ta powoduje bowiem, że możliwe są przynajmniej dwa sposoby wykładni przepisu art. 17 ustawy. Wedle pierwszej z nich, „likwidację” należy rozumieć jako zespół działań, niekoniecznie tylko o charakterze prawnym, które mają na celu ustanie bytu rodzinnego ogrodu działkowego, podejmowane przez sam PZD. Istotną trudnością, jaka wiąże się z przedstawioną wykładnią, jest pozbawiony sensu – w takim kontekście – wymóg uzyskania zgody PZD na likwidację ogrodu. Bardziej przekonujące jest więc – zdaniem Wnioskodawcy – takie rozumienie przepisu art. 17 ust. 2 ustawy, że pod pojęciem „likwidacja ogrodu” kryje się w rzeczywistości przeznaczenie – przez właściciela – nieruchomości, na której usadowiono rodzinny ogród działkowy, na inny cel (z czym wiąże się oczywiście – jako konsekwencja tej zmiany – również likwidacja ogrodu rozumiana jako ustanie bytu tego urządzenia). Tym niemniej, nawet przyjmując wskazaną wykładnię,

na podstawie kwestionowanego przepisu art. 17 ust. 2, ani żadnego innego unormowania ustawy, nie można ustalić np., w jakiej formie ma być wyrażona zgoda PZD. Konkludując, Wnioskodawca uznał, że konstrukcja przepisu art. 17 ust. 2 ustawy nie spełnia wymogu dostatecznej jasności i poprawności legislacyjnej, i przepis ten – jako taki – jest niezgodny z, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadą określoności prawa.

Kolejny zarzut, przedstawiony wobec kwestionowanej regulacji art. 17 ust. 2 ustawy, oparty jest na negatywnej ocenie wymogu uzyskania zgody PZD na likwidację rodzinnego ogrodu działkowego. Wnioskodawca przypomniał, że kwestionowany przepis, choć powołany jedynie jako związkowy (z przepisem art. 17 ust. 3 ustawy), był już przedmiotem badania konstytucyjności. Wyrokiem z dnia 9 grudnia 2008 r., w sprawie K 61/07 (*op. cit.*) Trybunał Konstytucyjny uznał, że badane unormowanie jest niezgodne z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej, co było przede wszystkim konsekwencją stwierdzenia, że sama istota wywłaszczenia sprowadza się do pozyskania przez państwo nieruchomości niezbędnej dla realizacji celu publicznego w sytuacji, gdy jej właściciel (dysponent) nie godzi się na jej sprzedaż. Warunkowanie likwidacji ogrodu zgodą PZD, w sytuacji, gdy uprawniony podmiot publiczny zamierza przeznaczyć na cel publiczny nieruchomość, zajmowaną przez PZD, jest niezgodne z istotą wywłaszczenia i przez to narusza art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca twierdzi, że powołane rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego nie stoi na przeszkodzie ocenie konstytucyjności art. 17 ust. 2 ustawy, wyrok z dnia 9 grudnia 2008 r. dotyczył bowiem przede wszystkim art. 17 ust. 3 ustawy, przewidującego specyficzny przypadek likwidacji ogrodu działkowego, znamienne celem publicznym w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tym niemniej zasadnicze elementy, decydujące o niekonstytucyjności art. 17 ust. 3 w związku z ust. 2 ustawy, pozostają aktualne również w zakresie odrębnie ujętego, jako przedmiot kontroli, art. 17 ust. 2 ustawy. Niezgodności tego unormowania z art. 21 ust. 1

ustawy zasadniczej należy upatrywać w szczególności w sytuacji, gdy wymóg uzyskania zgody PZD dotyczy gruntów pozostających we władaniu tego zrzeszenia bez tytułu prawnego. Wymóg zgody PZD na likwidację ogrodu, pozwalając mu trwale „przeszkadzać” w wykorzystywaniu zajmowanych nieruchomości zgodnie z wolą właściciela, jest ograniczeniem sprzecznym z istotą prawa własności, wobec tego należy je uznać za niezgodne z art. 64 ust. 3 oraz, w zakresie nieruchomości komunalnych, z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Przechodząc do oceny poszczególnych zarzutów, sformułowanych wobec art. 17 ust. 2 ustawy, w pierwszej kolejności należy odnieść się do, przedstawionych we wniosku, wątpliwości co do poprawności legislacyjnej tego przepisu. Pojęciu „likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego” należy przypisać drugie z proponowanych – preferowane zresztą także przez Wnioskodawcę – znaczenie. „Likwidacją rodzinnego ogrodu działkowego” jest więc przeznaczenie przez właściciela nieruchomości, zajmowanej przez rodzinny ogród działkowy, na inny cel. W rzeczywistości, wykładnia ta jest oczywista nie tylko ze względu na to, że – jak zauważa sam Wnioskodawca – przyjęcie wykładni alternatywnej prowadzi do nieracjonalnych wyników, ale przede wszystkim z uwagi na treść ust. 3 artykułu 17 ustawy, w którym stanowi się, że „do likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego” na cel publiczny stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 Nr 102, poz. 651 ze zm.) dotyczące wywłaszczenia z zachowaniem warunków określonych w ust. 1 i 2 tego artykułu oraz art. 18 – 20 ustawy. Można zatem przyjąć, że zarówno w ust. 2 i ust. 3 artykułu 17 ustawy chodzi w istocie o tę samą „instytucję”, określaną mianem „likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego”, z tym tylko, że w przypadku art. 17 ust. 3 ustawy likwidacja ma miejsce „na cel publiczny”. Wniosek taki znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r., w sprawie o sygn. K 61/07, w którym przedmiotem kontroli konstytucyjności był przepis art. 17 ust. 3 w zw. z ust. 2 ustawy o rodzinnych

ogrodach działkowych (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174). W rozstrzygnięciu tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ustawodawca zastosował technikę odesłania do innej ustawy (ustawy o gospodarce nieruchomościami – przyp. wł.), wskazując, że choć PZD nie jest właścicielem gruntów, na których znajdują się ogrody (jest ich użytkownikiem albo użytkownikiem wieczystym), to do likwidacji ogrodów na cel publiczny stosuje się przepisy o wywłaszczeniu (...), jednak z uwzględnieniem art. 17 ust. 2 ustawy działkowej, zastrzegającym konieczność uzyskania zgody Związku na likwidację ogrodu. Tym samym realizacja celu publicznego, wymagająca wywłaszczenia określonego podmiotu (pozbawienie go prawa użytkowania) i fizycznej likwidacji ogrodu, zależna jest od woli podmiotu wywłaszczanego (pozbawianego prawa użytkowania)” (*ibidem*).

Uwzględniając powyższe ustalenia nie można podzielić twierdzeń Wnioskodawcy o naruszeniu przez kwestionowany przepis konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji. Należy zatem przyjąć, iż art. 17 ust. 2 ustawy jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia, przez art. 17 ust. 2 ustawy, przepisów art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 i art. 165 ust. 1 Konstytucji, przypomnieć trzeba, iż zakwestionowane unormowanie było przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W powołanym już wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż przepis art. 17 ust. 3 w związku z ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego na cel publiczny od zgody Polskiego Związku Działkowców, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Mimo to, treść wskazanego wyroku nie rodzi konieczności umorzenia postępowania w zakresie przepisu art. 17 ust. 2 ustawy ze względu na przesłankę *ne bis in idem*, unormowanie to było bowiem przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału jedynie jako przepis związkowy, i tylko w zakresie, w jakim uzależnia od zgody PZD likwidację rodzinnego ogrodu działkowego na cel publiczny.

W przedmiotowej sprawie badaniu, pod kątem zgodności z przedstawionymi wzorcami kontroli, podlega zatem norma uzależniająca możliwość likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego w każdym innym przypadku (tj. nie na cel publiczny) oraz niezależnie od tego, czy Polski Związek Działkowców dysponuje tytułem prawnym do władania nieruchomością. Oznacza to, że na skutek wymogu uzyskania zgody PZD na likwidację rodzinnego ogrodu działkowego, uprawnienie właściciela nieruchomości, na której znajduje się ogród, do swobodnego dysponowania przedmiotem własności jest ograniczone, a *de facto* – jeśli w konkretnej sytuacji brak jest tej zgody – zupełnie wyłączone. Rzeczywisty skutek zaskarżonej regulacji polega więc na tym, że – jak ujął to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r., w odniesieniu do skutków nieodpłatnego przekazywania gruntów na rzecz PZD – „ustanowienie na rzecz Związku prawa użytkowania jest w aktualnej konstrukcji ustawowej właściwie nieodwołalne, bo likwidacja ogrodu, nawet na cel publiczny, wymaga zgody PZD (...), której uzyskanie jest więcej niż wątpliwe. Tym samym w praktyce nieodpłatne rozporządzenie mieniem komunalnym na rzecz specyficznej organizacji staje się definitywne. W konsekwencji konstrukcja ustawowa znacznie uszczupla władztwo jednostek samorządu terytorialnego nad powierzonym im mieniem komunalnym – choć nominalnie zachowują one oczywiście prawo własności określonego gruntu, trudno jednak przyjąć, że nadal dysponują nim realnie”. Pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony na tle przepisu art. 10 ustawy i w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, ma charakter uniwersalny i w równym stopniu pozostaje aktualny również wobec innych podmiotów, którym przysługuje własność nieruchomości, zajętej pod rodzinny ogród działkowy, skutek zaskarżonego przepisu art. 17 ust. 2 ustawy, jakim jest petryfikacja władania Polskiego Związku Działkowców tymi nieruchomościami, dotyczy bowiem każdego

właściciela, przeciwko któremu kieruje się uprawnienie PZD – Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego i osoby prywatnej.

Analizowana regulacja niewątpliwie narusza istotę prawa własności, do którego podstawowych składników należy między innymi możliwość korzystania z przedmiotu własności. Ustawodawca nie powinien bowiem tworzyć sytuacji, w której na status prawny określonej rzeczy z założenia większy wpływ ma inna osoba niż właściciel, w tym osoba dysponująca tylko pochodnymi uprawnieniami do korzystania z rzeczy, czy nawet niedysponująca żadnym do tego tytułem prawnym (*vide* – Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009, s. 335). Zaskarżony przepis art. 17 ust. 2 ustawy jest również niezgodny z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, który proklamuje zasadę ochrony własności komunalnej. Powołany przepis Konstytucji należy interpretować w powiązaniu z zadaniami jednostek samorządu terytorialnego, zaś wszelkie wykorzystywanie, dysponowanie, zbywanie składników majątku tych jednostek jest dopuszczalne jedynie w tym właśnie celu (por. Paweł Sarnecki, uwaga 4 do art. 165 [w:] red. Leszek Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, op. cit.*). Własność komunalna różni się zatem od własności niepublicznej „nie co do istoty, ale co do warunków” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60). Bezwzględny i niedopuszczający żadnych wyjątków reżim, wynikający z art. 17 ust. 2 ustawy, narusza tę istotę.

W kontekście przedstawionych argumentów należy zatem przyjąć, iż art. 17 ust. 2 ustawy jest niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 i art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza zarzutów przedstawionych wobec przepisu art. 18 ustawy, który – przewidując wymóg uzyskania zgody PZD na likwidację rodzinnego ogrodu działkowego w okresie wegetacji roślin –

zdaniem Wnioskodawcy również jest niezgodny z art. 21, art. 64 ust. 3 i – w zakresie nieruchomości komunalnych – z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

W odniesieniu do wskazanego przepisu należy zauważyć, iż zakres zaskarżenia obejmuje zarówno sytuacje polegające na likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego na cel publiczny, w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak również przeznaczenie przez właściciela nieruchomości zajmowanej przez rodzinny ogród działkowy na inny cel. W związku z tym Wnioskodawca, podkreślając tożsamość zarzutów sformułowanych wobec unormowania z art. 18 i art. 17 ust. 2 ustawy, wśród wzorców kontroli wobec pierwszego z wymienionych przepisów, zawarł również przepis art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej, nawiązując w ten sposób do, powołanego wcześniej, wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r. W rozstrzygnięciu tym Trybunał Konstytucyjny zawarł spostrzeżenie, że twierdzenia uzasadniające niekonstytucyjność przepisu art. 17 ust. 3 w związku z ust. 2 ustawy, „zachowują aktualność również do nakazu zachowania warunków określonych w art. 18 *in fine* ustawy działkowej, to jest do nakazu uzyskania zgody PZD na likwidację ogrodu w okresie wegetacji roślin”. Podkreślił jednocześnie, że „likwidacja ta – zgodnie z art. 18 *in principio* ustawy działkowej – winna mieć miejsce jedynie w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych wypadkach, co winno być wnikliwie rozważone. Niemniej jednak warunkowanie tej likwidacji zgodą Związku – gdyby kwestia ta była merytorycznie badana – również musiałoby zostać uznane za niekonstytucyjne” (*ibidem*). W odniesieniu zaś do sytuacji drugiej, polegającej na warunkowaniu zgodą PZD możliwości likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego na inny cel (niepubliczny) – w okresie wegetacji roślin – aktualne pozostają argumenty wskazane w związku z analizą przepisu art. 17 ust. 2 ustawy.

Dlatego uznać należy, iż przepis art. 18 ustawy jest niezgodny z art. 21, art. 64 ust. 3 i art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy art. 19 i 20 ustawy zawierają katalog obowiązków względem Polskiego Związku Działkowców oraz jego członków – użytkowników działek, nałożonych na „podmiot, w interesie którego nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego”. Oceniając te unormowania, Wnioskodawca w pierwszej kolejności dostrzega, iż przytoczone pojęcie („podmiot, w interesie którego nastąpi likwidacja ogrodu”) jest niewystarczająco precyzyjne i nie pozwala na ustalenia, czy oznacza ono właściciela nieruchomości (Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego) czy inny podmiot odnoszący jakąkolwiek korzyść w związku z likwidacją rodzinnego ogrodu działkowego (np. spółdzielnia mieszkaniowa zamierzająca na terenie zlikwidowanego ogrodu wybudować budynki mieszkalne). Zakwestionowane przepisy, jako niedostatecznie określające podmioty zobowiązane do pewnych świadczeń na rzecz PZD i jego członków, są zatem niezgodne z art. 2 Konstytucji.

Kolejny zarzut, jaki Wnioskodawca stawia art. 19 i 20 ustawy, po przyjęciu – jak się wydaje – pierwszej z przedstawionych możliwych wykładni pojęcia „podmiot, w interesie którego nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego”, opiera się na uznaniu za nieproporcjonalnie rozbudowany zakresu zobowiązań, o charakterze przede wszystkim finansowym, jakie obciążają jednostki samorządu terytorialnego i Skarb Państwa w związku z likwidacją rodzinnego ogrodu działkowego. Wnioskodawca przypomniał, że, stosownie do art. 12 ustawy, na właścicieli nieruchomości, przeznaczonych na rodzinne ogrody działkowe, nałożono szereg obowiązków, polegających na przygotowaniu infrastruktury oraz bieżącej pieczy na jej stanem. Paradoksalnie, rzetelne wykonanie tych powinności przez jednostki samorządu terytorialnego i Skarb Państwa powoduje wzrost wartości nieruchomości przekazanych Polskiemu Związkowi Działkowców, a w konsekwencji – w przypadku likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego – odpowiednie powiększenie zakresu kompensacji szkód poniesionych przez PZD i zrzeszonych w nim działkowców.



Wnioskodawca zaznaczył, że nie kwestionuje ogólnej zasady, iż wyrządzoną szkodę należy wyrównać, jednak ukształtowanie sposobu jej realizacji w przypadku likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych wykracza poza to, co konieczne i uzasadnione w demokratycznym państwie prawnym. Kwestionowane przepisy art. 19 i 20 ustawy są zatem niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wobec faktu, iż nałożone, przede wszystkim na gminy, obowiązki nie zostały zrównoważone zapewnieniem odpowiednich źródeł finansowania, zaskarżone przepisy art. 19 i 20 ustawy są również – zdaniem Wnioskodawcy – niezgodne z art. 167 ust. 4 ustawy zasadniczej.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutu niedostatecznej precyzji pojęcia „podmiot, w interesie którego nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego”, należy przypomnieć, iż odpowiednikami zaskarżonych przepisów art. 19 i 20 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych były, w ustawie o pracowniczych ogrodach działkowych, unormowania zawarte w art. 21 – 23. W przepisach tych obowiązki względem Polskiego Związku Działkowców oraz użytkowników działek, związane z likwidacją pracowniczego ogrodu działkowego, nałożono na „jednostki organizacyjne, w interesie których pracowniczy ogród działkowy był likwidowany”. Można więc przyjąć, że użycie tego pojęcia miało wskazywać na beneficjenta likwidacji pracowniczego ogrodu działkowego, w odróżnieniu „terenowego organu administracji państwowej”, pojęcia używanego w szeregu innych unormowań ustawy z 1981 r., które wskazywało na podmiot sprawujący m.in. funkcje właścicielskie w stosunku do gruntów, przekazywanych na potrzeby pracowniczych ogrodów działkowych. Wydaje się, że w obowiązującej ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych ustawodawca, co do zasady, powielił rozwiązanie przyjęte w ustawie o pracowniczych ogrodach działkowych, dostosowując je jedynie do obecnych realiów społeczno – ekonomicznych i ustrojowych, w których pojęcie „jednostka organizacyjna” zastąpiono ogólną

kategorią „podmiot”. Może nim być zarówno właściciel nieruchomości, na której znajduje się likwidowany ogród działkowy – Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, jeśli to w jego interesie zlikwidowano ogród, albo inny podmiot – jeśli jest beneficjentem takiej likwidacji.

Do identycznych wniosków prowadzi również wykładnia literalna, preferowana zresztą także przez Wnioskodawcę, słusznie dostrzegającego, iż gdyby ustawodawca obowiązki, o których mowa w art. 19 i 20 ustawy, zamierzał nałożyć na właściciela, to – podobnie jak w art. 24 ustawy – wyraziłby to *expressis verbis*.

Wydaje się zatem, iż zarzut naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 19 i 20 ustawy zasady określoności przepisów prawnych, wynikającej z art. 2 Konstytucji, nie jest uzasadniony.

Jak już wskazano, zaskarżone regulacje wyraźnie nawiązują do rozwiązań zawartych w art. 21 – 23 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych z 1981 r. Nie można więc twierdzić, że ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych wprowadza w zakresie tych obowiązków zmiany w stosunku do poprzednio obowiązujących regulacji prawnych. W tej sytuacji, skoro ustawodawca nie przewidział dla jednostki samorządu terytorialnego nowych zadań, trudno uczynić mu zarzut, iż naruszył art. 167 ust. 4 Konstytucji, nie przewidując środków na ich finansowanie. W przepisie tym ustrojodawca zastrzegł bowiem możliwość zmian w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego tylko wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych, jakkolwiek nie zakazał ograniczania samodzielności finansowej w drodze ustawy, pod warunkiem jednakże, że ograniczenia nie doprowadzą do zniesienia istoty samorządu terytorialnego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. K 43/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 8).

Uzasadniając zarzut naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 19 i 20 ustawy zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji,

Wnioskodawca ogranicza się w zasadzie do stwierdzenia, „że przepisy te stanowią nadmierną ingerencję ustawodawcy w sferę własności i praw majątkowych zarówno jednostek samorządu terytorialnego (głównie gmin), jak i Skarbu Państwa”, oraz że nie uwzględniają bilansu oszczędności, jakie Polski Związek Działkowców osiąga wskutek bezpłatnego nabywania gruntów już przysposobionych do korzystania z nich oraz z braku jakichkolwiek obciążeń związanych z użytkowaniem cudzych nieruchomości.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że zasada proporcjonalności ma dwa źródła. W przypadku kontroli konstytucyjności regulacji ustawowych, dotyczących sfery praw i wolności jednostki, związane z zasadą proporcjonalności ograniczenia ich dotyczące można badać na podstawie postanowień art. 31 ust. 3 Konstytucji. W odniesieniu zaś do regulacji nie dotyczących sfery wolności i praw jednostki Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tę zasadę z pojęcia demokratycznego państwa prawnego (*vide* – Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskie. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, 28). Oceniając kontekst, w jakim sformułowano zarzut naruszenia zasady proporcjonalności przez przepisy art. 19 i 20 ustawy, wyznaczony przede wszystkim pozostałymi wzorcami kontroli powołanymi wobec zaskarżonych unormowań, należy uznać, że – jak się wydaje – powołanie art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest w pełni adekwatne. Wypada jednak również dostrzec, że wykonywanie obowiązków, jakie nakładają przepisy art. 19 i 20 ustawy, może w konkretnej sytuacji dotyczyć innych niż jednostka samorządu terytorialnego i Skarb Państwa podmiotów, o ile w ich interesie nastąpi likwidacja ogrodu działkowego. Wnioskodawca nie wskazał jednak – poza art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim wyraża on zasadę określoności regulacji prawnych, oraz art. 167 ust. 4 ustawy zasadniczej – innych wzorców kontroli, których przedmiotem jest ochrona praw i wolności jednostki. Uwzględniając zarazem ogólnikowe uzasadnienie zarzutu w odniesieniu do przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy uznać, że nie został on

udowodniony, co prowadzi do wniosku, iż przepisy art. 19 i 20 ustawy są zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca zakwestionował przepis art. 24 ustawy, zgodnie z którym „zasadne roszczenia osoby trzeciej do nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy podlegają zaspokojeniu wyłącznie poprzez wypłatę odszkodowania lub zapewnienie nieruchomości zamiennej” (ust. 1) a „skutki roszczeń, o którym mowa w ust. 1, obciążają właściciela nieruchomości” (ust. 2). We wniosku zwrócono uwagę, że wykładnia zaskarżonej regulacji nie jest jednolita w orzecznictwie sądowym, przy czym rozbieżności interpretacyjne dotyczą pytania, czy przepis art. 24 ustawy obejmuje swą dyspozycją roszczenia windykacyjne (wydobywcze). Zdaniem Wnioskodawcy, który skłania się do twierdzącej odpowiedzi na to pytanie, kwestionowany przepis odnosi się przede wszystkim do przypadków, gdy pierwotny właściciel dochodzi od gminy, do której majątku sporna nieruchomość weszła na skutek aktu komunalizacji mienia Skarbu Państwa w oparciu o przepisy ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), zwrotu tej nieruchomości. Wobec treści art. 24 ust. 1 ustawy, gmina nie może wydać nieruchomości podmiotowi przedstawiającemu takie żądanie (nawet wtedy, gdy PZD zajmuje tę nieruchomość bez tytułu prawnego), a jego roszczenie może zaspokoić jedynie zastępczo – przez wypłatę odszkodowania lub wydanie nieruchomości zamiennej. W konsekwencji skutkuje to poważnymi obciążeniami po stronie jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności wówczas, gdy jednostka ta nie dysponuje odpowiednimi nieruchomościami zamiennymi, a jedyną drogą zaspokojenia roszczeń jest wypłata odszkodowania. Jest to dla jednostki samorządu terytorialnego dodatkowy koszt, którego nie da się zakwalifikować jako związanego z realizacją zadań własnych.

Wnioskodawca, analizując użyte w zaskarżonym przepisie pojęcie „nieruchomość zajęta przez rodzinny ogród działkowy”, podkreślił, że, regulując stosunki własnościowe w demokratycznym państwie prawnym, ustawodawca nie powinien posługiwać się zwrotami pozbawionymi znaczenia prawnego (oznaczającymi „stan czysto faktyczny”), utrudniającymi jednolitą interpretację. Ponadto, skutkiem pozostawania w systemie prawa zaskarżonego przepisu władztwo PZD nad zajętymi pod rodzinne ogrody działkowe gruntami ma charakter niemal niewzruszalny, i to niezależnie od tego, czy do gruntów tych podmiotowi temu przysługuje jakikolwiek tytuł prawny. Przejawia się w tym lekceważenie, przez ustawodawcę, prawa własności, co narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wkroczenie ustawodawcy w sferę praw właścicielskich Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego jest nieproporcjonalne do celu, który zamierza osiągnąć i prowadzi do bezprecedensowego uprzywilejowania Polskiego Związku Działkowców kosztem ogółu członków wspólnoty samorządowej i właścicieli nieruchomości. Wnioskodawca podkreślił również, że ochrona własności i innych praw majątkowych, przysługujących PZD i osobom trzecim, nie jest równa, gdyż te przysługujące Polskiemu Związkowi Działkowców są chronione bezwzględnie (nawet wówczas, gdy tym prawem jest jedynie faktyczne władanie), zaś właściciele nieruchomości zajętych na rodzinne ogrody działkowe są właściwie pozbawieni ochrony. Również na tle uprawnień ogółu osób ubiegających się o zwrot nieruchomości, pozycja podmiotów, które domagają się zwrotu nieruchomości zajętych przez PZD, sytuuje ich w znacznie gorszej sytuacji, uniemożliwiając realizację roszczeń, o których mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

W konkluzji Wnioskodawca uznał, że przepis art. 24 ustawy jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji.

W odniesieniu do poddanej w wątpliwość poprawności legislacyjnej zaskarżonego przepisu, w zakresie, w jakim posługuje się on wyrażeniem „nieruchomość zajęta przez rodzinny ogród działkowy”, wydaje się, że – wobec braku definicji w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych – należy odwołać się do literalnego znaczenia wyrazu „zajęcie”, oznaczającego „wzięcie czegoś w posiadania, zawładnięcie” (por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 czerwca 2010 r., sygn. II SA/Bk 21/10, tekst dostępny na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W istocie rzeczy w przepisie tym chodzi bowiem o stan faktyczny, polegający na władaniu nieruchomością przez PZD, bez względu na posiadanie przez ten podmiot tytułu prawnego oraz sposób zawładnięcia nieruchomością. Pogląd taki wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 maja 2010 r., sygn. I OSK 1052/09 (LEX nr 594858), podkreślając, że „zajęcie nie jest pojęciem prawnym, ale faktycznym”, zaś „art. 24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych nie normuje stanu prawnego, ale stan faktyczny”.

Oceniając zarzuty przedstawione wobec przepisu art. 24 ustawy, należy w pierwszej kolejności ustalić, jaki jest jego zakres przedmiotowy. W szczególności, czy przepis ten ma zastosowanie do roszczeń windykacyjnych, a więc, czy wyłącza możliwość dochodzenia przez właściciela żądania wydania jego nieruchomości, w sytuacji, gdy faktycznie pozostaje ona, jako zajęta przez rodzinny ogród działkowy, we władaniu Polskiego Związku Działkowców.

W orzecznictwie sądowym zaznaczyła się rozbieżność co do wskazanej kwestii. Wnioskodawca zdaje się przychylić do takiej interpretacji przepisu art. 24 ustawy, zgodnie z którym każdy sposób wejścia we władanie gruntem przez rodzinny ogród działkowy wyłącza roszczenie wydobywcze. Wykładnia taka została przedstawiona w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 czerwca 2010 r., sygn. II SA/Bk 21/10 (*op.cit.*), zawierającym pytanie prawne skierowane do Trybunału

Konstytucyjnego. Należy zaznaczyć, że pogląd ten nie został, w powołanym judykacie, szerzej uzasadniony, a ponadto stwierdzenie o wyłączeniu przez zaskarżony przepis roszczeń wydobywczych, w stosunku do gruntów zajętych przez rodzinne ogrody działkowe, wieńczy tę część wyводу Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego, która dotyczy wzajemnych relacji pomiędzy art. 24 ust. 1 ustawy a przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami normującymi zwrot wywłaszczonych nieruchomości.

W wyroku z dnia 11 kwietnia 2008 r., w sprawie II CSK 650/07 (LEX nr 391825), Sąd Najwyższy przyjął natomiast, że norma art. 24 ust. 1 i 2 ustawy w ogóle nie ma zastosowania do roszczeń windykacyjnych, ponieważ ogranicza ona sposób zaspokojenia roszczeń osoby trzeciej do nieruchomości, skutki których to roszczeń obciążać mają właściciela tej nieruchomości. Sięgając do wykładni językowej zaskarżonego przepisu, Sąd Najwyższy dostrzegł, iż właściciela nieruchomości nie można traktować jako „osobę trzecią”. Przeciwny wniosek prowadziłby natomiast do, trudnej do zaakceptowania, konkluzji, iż przepis art. 24 ust. 1 ustawy mógłby być podstawą do roszczeń kierowanych przeciwko samemu sobie, skoro skutki tych roszczeń – jak stanowi ust. 2 artykułu 24 ustawy – „obciążają właściciela nieruchomości”.

Przyjmując, że rzeczywisty zakres normowania zaskarżonego przepisu nie obejmuje roszczeń windykacyjnych przysługujących właścicielowi, jego istota sprowadza się więc przede wszystkim do wyłączenia możliwości realizacji roszczeń osób wywłaszczonych o zwrot nieruchomości, które zostały zajęte przez rodzinne ogrody działkowe. Osoby takie są niewątpliwie „osobami trzecimi” w rozumieniu art. 24 ust. 1 ustawy, dopóki bowiem nie zrealizują swojego roszczenia o zwrot nieruchomości, nie mogą być uznane za ich właścicieli.

Roszczenia osób wywłaszczonych o zwrot nieruchomości znajdują oparcie w przepisach rozdziału 6 w Dziale III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 136 ust. 3 tej ustawy, poprzedni

właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeśli, stosownie do art. 137 tej ustawy, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. W razie uznania zasadności roszczenia o zwrot, orzeczeniu o takim zwrocie sprzeciwia się przepis art. 24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, zatem, mimo stwierdzenia podstaw do zwrotu, organ orzekający w sprawie nie jest władny wydać decyzji uwzględniającej żądanie zwrotu, lecz zobligowany jest odmówić zwrotu [por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. II SA/GL 1070/09 (LEX nr 600122)]. Przepis art. 24 ustawy ma zatem, w stosunku do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, charakter unormowania szczególnego. W powołanym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził ponadto, iż zaspokojenie roszczeń osób trzecich w trybie art. 24 ustawy nie należy do drogi administracyjnej, lecz ma charakter sprawy cywilnej i podlega kognicji sądów powszechnych. Decyzja odmawiająca zwrotu, z której wynika, że przesłanki zwrotu zostały spełnione, lecz faktyczny zwrot nie jest możliwy ze względu na ograniczenie z art. 24 ustawy, stanowić może podstawę do domagania się od właściciela nieruchomości (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) jedynie odszkodowania albo nieruchomości zamiennej.

Odnosząc się do przedstawionych wobec przepisu art. 24 ustawy zarzutów, należy w tym miejscu zauważyć, iż konstytucyjną przesłanką dopuszczalności wywłaszczenia jest niezbędność jego dokonania, na co wskazuje użyty w przepisie art. 21 ust. 2 Konstytucji zwrot „jedynie wówczas”. Wywłaszczenie ma bowiem charakter wyjątkowy i usprawiedliwiony ważnymi powodami, zatem nie jest konstytucyjnie dopuszczalna sytuacja, w której dobro wywłaszczone zostało przekazane na inny cel niż cel publiczny. W takich wypadkach ustawodawstwo zwykle przewiduje zwrot wywłaszczonej nieruchomości (*vide* – Wiesław Skrzydło, Sabina Grabowska, Radosław



Grabowski [red.], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 696).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadzie zwrotu nadano rangę konstytucyjną wskazując, że należy ją traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne” – tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy (*vide* – wyrok z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216). Zasada zwrotu stanowi również zabezpieczenie przed ewentualnym pochopnym wywłaszczeniem lub wywłaszczeniem pozornym, z ukrytym zamiarem przekazania wywłaszczonego dobra określonym podmiotom, nierealizującym celów publicznych związanych z dobrem ogółu (*vide* – Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009, s. 134).

W wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r., w sprawie SK 43/07, Trybunał Konstytucyjny, rozwijając i uzupełniając linię orzecniczą, zapoczątkowaną, w omawianej kwestii, powołanym wyrokiem w sprawie SK 22/01, wskazał, że „obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. Obowiązek dopuszczenia w ustawodawstwie zwrotu nieruchomości w określonych sytuacjach nie zawsze musi oznaczać obowiązek dokonania zwrotu. W szczególności nieruchomość wywłaszczona na określony cel publiczny nie musi zostać zwrócona w sytuacji, w której jest ona niezbędna dla realizacji innego celu publicznego, który również uzasadnia wywłaszczenie. Istotne znaczenie dla sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma ponadto czynnik czasu i konieczność zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych. Ustawodawca może określić minimalny okres wykorzystywania nieruchomości na cele określone w decyzji o wywłaszczeniu, po upływie którego przeznaczenie

nieruchomości na inny cel publiczny nie musi pociągać za sobą obowiązku jej zwrotu” (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175).

W świetle powyższego rozważenia wymaga zatem, czy zajęcie nieruchomości przez rodzinny ogród działkowy mieści się w kategorii „cel publiczny”. Bez wątplenia katalog celów publicznych, określony w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie obejmuje zakładania i prowadzenia ogrodów działkowych, zarówno rodzinnych jak i „nierodzinnych”. Zgodnie jednak z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, normatywną podstawą dla określenia zakresu pojęć, używanych przez ustrojodawcę w Konstytucji, powinny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych (*vide* – wyrok z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60). W piśmiennictwie wskazuje się, że przesłanka „celu publicznego”, o jakiej mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, ma charakter generalny, zatem wystarczające jest powiązanie wyłączenia z jakimkolwiek celem publicznym, nawet jeżeli wykracza on poza cele wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym bowiem zakresie art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej zawiera własną treść. Cel publiczny może być ujmowany wyłącznie w sensie opisowym jako najwłaściwsze rozwiązanie dla danej, konkretnej sytuacji społecznej przy uwzględnieniu powszechnie w społeczeństwie akceptowanych wartości oraz bieżących uwarunkowań gospodarczych i politycznych (*vide* – Leszek Garlicki, teza 17 do art. 21 [w:] Leszek Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003). W doktrynie wskazuje się także, iż pojęcie celu publicznego należy rozumieć jako interes ogółu, to znaczy całego społeczeństwa bądź społeczności regionalnej, wyłączenie nie może bowiem zmierzać do zaspokojenia potrzeb prawnie ograniczonej liczby osób, ponadto żadnej osobie, z góry indywidualnie oznaczonej, bądź określonej ściśle grupie osób nie może być zabroniony dostęp do korzyści, którym ma służyć wyłączenie. Przedsięwzięcie mające uzasadniać wyłączenie musi

mieścić się w ramach ciężących na państwie lub gminie zadań i funkcji oraz służyć ich wykonaniu, dlatego nie może uzasadniać wywłaszczenia np. tworzenie ogrodu zoologicznego, klubu sportowego czy ogrodów działkowych (*vide* – Wiesław Skrzydło, Sabina Grabowska, Radosław Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskie. Komentarz encyklopedyczny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 696).

Powyższe ustalenia nie pozwalają na uznanie, że zajęcie nieruchomości przez ogród działkowy realizuje cel publiczny w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, zatem nadanie bezwzględnego prymatu uprawnieniu Polskiego Związku Działkowców do utrzymania władztwa nad nieruchomością (nawet bez tytułu prawnego), do której roszczenia osoby wywłaszczonej lub jej spadkobiercy mają podstawę konstytucyjną, narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Gwarancje nienaruszalności władztwa PZD nad nieruchomością, na której urządzono rodzinny ogród działkowy, bez względu na tytuł prawny, jaki do takiej nieruchomości przysługuje wskazanemu podmiotowi, nie mieszczą się również w katalogu przesłanek dopuszczających ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, jaki został sformułowany w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Zaskarżony przepis jest również niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Powołane unormowanie konstytucyjne obejmuje wprawdzie swym zakresem przedmiotowym, w odróżnieniu od ust. 1 i 2 tego artykułu, jedynie prawo własności, zakazując jego ograniczania prowadzącego do naruszenia istoty prawa własności. Prawo byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości, która nie została wykorzystana do realizacji celu publicznego, ma natomiast charakter roszczenia o zwrot takiej nieruchomości, przy czym, ze względu na kompleksowe unormowanie warunków zwrotu w ustawie o gospodarce nieruchomościami, decyzja administracyjna jest jedynie formalnym stwierdzeniem spełnienia tych warunków. Można więc zasadnie twierdzić,

iż byłym właścicielom wywłaszczonych nieruchomości przysługuje maksymalnie ukształtowana ekspektatywa prawa własności, podlegająca ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji. W wyroku z dnia 24 października 2000 r., w sprawie SK 7/00, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że objęcie ochroną ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, odnosi się także do prawa własności, „zwłaszcza jeżeli wziąć pod uwagę rangę, jaką art. 21 konstytucji temu prawu przypisuje. Jeżeli można więc stwierdzić, że po stronie danego podmiotu istniała już «ekspektatywa maksymalnie ukształtowana», należy do tej ekspektatywy odnieść podobny reżim ochrony, jaki przysługuje prawom nabytym. Uzasadnia to rozpatrywanie zakwestionowanej regulacji zarówno z punktu widzenia ogólnych konsekwencji zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), jak i z punktu widzenia ochrony własności [art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1]” (OTK ZU nr 7/2000, poz. 256).

Kwestionowany przepis art. 24 ustawy jest również niezgodny z, wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji, zasadą równej dla wszystkich ochrony prawnej prawa własności i innych praw majątkowych, gdyż, poprzez wyłączenie możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ze względu na fakt, iż została ona zajęta przez rodziny ogród działkowy, stawia byłych właścicieli takich nieruchomości oraz ich spadkobierców w sytuacji gorszej niż byłych właścicieli i ich spadkobierców innych wywłaszczonych nieruchomości, które nie zostały wykorzystane na cel publiczny. Kryterium różnicowania, jakim jest zawładnięcie nieruchomością przez Polski Związek Działkowców, nie ma charakteru relewantnego z punktu widzenia przesłanek zwrotu nieruchomości.

W odniesieniu do zarzutów niezgodności art. 24 ustawy z art. 167 Konstytucji należy zauważyć, iż w *petitum* wniosku wskazano, jako wzorce kontroli, przepisy ust. 2 i 4 tego artykułu. W uzasadnieniu wniosku, we wstępnej części wyводу dotyczącego art. 24 ustawy, powołano ponownie przepisy art.

167 ust. 2 i 4 ustawy zasadniczej, jednak argumentacja Wnioskodawcy wskazuje, iż rzeczywistymi wzorcami kontroli są przepisy art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, co znajduje zresztą potwierdzenie w końcowej części Wniosku, zawierającej rekapitulację argumentacji Wnioskodawcy.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, art. 167 Konstytucji wyraża zasadę samodzielności finansowej gmin w realizacji zadań publicznych. Istota tej samodzielności polega na zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego systemu dochodów, stwarzających gwarancję realizowania przypisanych im zadań publicznych, a zarazem pozostawiających im swobodę w kształtowaniu wydatków. Art. 167 Konstytucji służy stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie (*vide* – wyroki: z dnia 24 marca 1998 r., sygn. K. 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12 oraz z dnia 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 89). Ustęp 1 tego przepisu zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, zaś w ust. 4 ustrojodawca zastrzegł możliwość zmian w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego tylko wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. W wyroku z dnia 28 lutego 2008 r., w sprawie o sygn. K 43/07, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „Konstytucja nie zakazuje ograniczania samodzielności finansowej w drodze ustawy, pod warunkiem jednakże, że ograniczenia nie doprowadzą do zniesienia istoty samorządu terytorialnego, która wyraża się m.in. w swobodzie politycznej dysponowania wydatkami. Trybunał respektuje swobodę ustawodawcy zarówno określania źródeł dochodów gmin i ich poziomu, jak i decydowania o przydziale zadań i nakładaniu nowych obowiązków. Do ustawodawcy także, a nie do Trybunału, należy ocena, czy zachowana została odpowiednia proporcja między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom samorządu terytorialnego. Zasada proporcjonalności limituje zatem ingerencję ustawodawcy w samodzielność finansową jednostek samorządu

terytorialnego. Trybunał natomiast, w oparciu o argumenty przedstawione przez strony postępowania, bada, czy wydatki związane z nowymi zadaniami nie znoszą istoty samodzielności finansowej gmin. Zatem samo poszerzenie zakresu zadań nie przesądza o niekonstytucyjności danej regulacji, o ile dochody z innych źródeł umożliwiają realizację tych zadań, a nowe obowiązki nie redukują swobody decyzyjnej gminy określania swoich wydatków” (OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 8).

W świetle argumentów przedstawionych we Wniosku, ocena, czy nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego, przez przepis art. 24 ustawy, obowiązków, polegających na zaspokojeniu roszczeń osoby trzeciej w stosunku do nieruchomości zajętej przez ogród działkowy (wypłacenie odszkodowania lub zapewnienie nieruchomości zastępczej), stanowi zagrożenie dla samodzielności finansowej gmin, nie jest możliwa. Należy przy tym zwrócić uwagę, że obciążenia, o których mowa w zaskarżonym przepisie, nie mają charakteru wydatków sztywnych i w gruncie rzeczy nie jest możliwa ścisła ocena, jaki jest ich realny poziom, a tym bardziej trudno będzie określić, czy w następstwie ponoszenia wydatków w związku z regulacją art. 24 ustawy swoboda decyzyjna w kształtowaniu polityki wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego jest zniesiona lub zmarginalizowana.

Godzi się również zauważyć, że zobowiązanie do ponoszenia kosztów związanych z realizacją obowiązków wyrażonych w art. 24 ustawy, co – w oczywisty sposób – jest niekorzystne dla interesów majątkowych jednostek samorządu terytorialnego, samo w sobie nie uzasadnia tezy o dysproporcji ich zadań do środków, jakimi dysponują na ich realizację (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. K 29/07, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 49).

Wobec powyższego, należy uznać, że przepis art. 24 ustawy jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, jako że w tym zakresie domniemania konstytucyjności zakwestionowanego przepisu nie obalono.

Kolejnym unormowaniem, zakwestionowanym we Wniosku, jest przepis art. 30 ustawy, który, w jego ust. 1, stanowi, że „członkami PZD są osoby fizyczne użytkujące działki w rodzinnych ogrodach działkowych”. Odczytanie rzeczywistej treści tej, na pozór oczywistej i niebudzącej wątpliwości, regulacji, w kontekście szczególnego statusu Polskiego Związku Działkowców, jako organizacji ustawowo powołanej do zarządu rodzinnymi ogrodami działkowymi, a praktycznie monopolistę w tej dziedzinie życia społecznego, pozwala – zdaniem Wnioskodawcy – na uznanie, iż ustanawia ona w istocie przymus prawny przynależności do PZD osób fizycznych użytkujących lub pragnących użytkować działki w rodzinnych ogrodach działkowych. Jest to – zdaniem Wnioskodawcy – sprzeczne z zasadami, na jakich opiera się demokratyczne państwo prawne (art. 2 Konstytucji) oraz z prawem do wolności (art. 31 Konstytucji) oraz swobodą zrzeszania się (art. 58 Konstytucji). Ze względu na to, że w ogrodach działkowych innych niż rodzinne, nie łączy się, na poziomie ustawowym, statusu członkostwa w organizacji zrzeszającej działkowców z użytkowaniem działki, kwestionowana regulacja narusza także wymaganie równego traktowania i zasadę niedyskryminacji (art. 32 ustawy zasadniczej) osób innych niż członkowie PZD. Ograniczenia praw i wolności przysługujących użytkownikom działek, nałożone przez art. 30 ustawy, nie mogą być racjonalnie uzasadnione w świetle kryteriów wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do przedstawionych wobec art. 30 zarzutów, należy w pierwszej kolejności dostrzec, że zawarta we wniosku argumentacja dotyczy w istocie jedynie ust. 1 tego artykułu, i to w kontekście każdego z powołanych wzorców kontroli, zgodnie zaś z art. 32 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego powinien zawierać zarówno sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, jak

i uzasadnienie przedstawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 66 powołanej ustawy, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego bądź skargi konstytucyjnej, a konsekwencją tego związania jest niemożność samodzielnego określania przez Trybunał Konstytucyjny przedmiotu kontroli. Dotyczy to także sytuacji, w której wnioskodawca ogranicza się do wskazania i zacytowania treści zakwestionowanego przepisu oraz wzorca kontroli, bez powołania jakichkolwiek argumentów na potwierdzenie postawionych we wniosku zarzutów (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15 i z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. K 41/07, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 127). Wniosek, w zakresie przepisów art. 30 ust. 2 – 3 ustawy, nie zawiera uzasadnienia, dlatego postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone, wobec niedopuszczalności orzekania.

Przechodząc do oceny art. 30 ust. 1 ustawy, należy w pierwszej kolejności przypomnieć, iż – jak już wskazano – na tle obowiązującego stanu prawnego istnieją podstawy, by nie utożsamiać pojęcia „rodzinny ogród działkowy” z pojęciem „ogród działkowy”. Przyjmując powyższe założenie należy przyjąć, że norma, jaka wynika z zakwestionowanego przepisu, znajduje zastosowanie wyłącznie do „rodzinnych ogrodów działkowych” – pozostających we władaniu Polskiego Związku Działkowców. Nie ma ona natomiast zastosowania do innych ogrodów działkowych i innych organizacji zrzeszających działkowców. Okoliczność tę zdaje się dostrzegać również Wnioskodawca, twierdząc, że „gdyby PZD była jedną z wielu organizacji działkowców o równym statusie prawnym, można byłoby oczywiście postrzegać ten przepis jako obojętny z punktu widzenia omówionych już norm i wartości” (powołanych wzorców konstytucyjnych – przyp. wł.). Znaczenie i funkcję art. 30 ust. 1 ustawy determinuje jednak – jak twierdzi Wnioskodawca – szczególny status prawny PZD – praktycznego monopolisty w dziedzinie zarządu rodzinnymi ogrodami działkowymi. Jednak, jak już wcześniej zaznaczono, źródłem faktycznego



zmonopolizowania tej dziedziny życia społecznego, jest – w obecnie obowiązującym stanie prawnym – przede wszystkim uprzywilejowujący PZD system pozyskiwania gruntów należących do Skarbu Państwa, określony w art. 10 ustawy (w przypadku gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, wskutek powołanego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, preferencje, których beneficjentem był wyłącznie Polski Związek Działkowców, zostały wyeliminowane), oraz szereg postanowień ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, których treścią jest nałożenie na gminy obowiązków wobec PZD (np. art. 12 ust. 2 i 3 ustawy), zwolnienie z ciężarów publicznych Polskiego Związku Działkowców i jego członków (np. art. 11 i art. 16 ustawy) czy wreszcie szczególna ochrona rodzinnych ogrodów działkowych, o której mowa w przepisach art. 17 i 18 ustawy, regulujących zasady ich likwidacji.

W wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych nie stanowi już – w przeciwieństwie do ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych – iż Polski Związek Działkowców zakłada ogrody i prowadzi je na zasadzie wyłączności. W ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych brak jest bowiem odpowiednika przepisu art. 4 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, który normę o takiej treści zawierał. Zastrzegając, że powstanie innego – nierodzinnego – ogrodu działkowego oraz stowarzyszenia, o profilu i celach zbliżonych do PZD, jest teoretycznie możliwe, Trybunał Konstytucyjny wskazał jednocześnie, że nie ma ono zagwarantowanego nieodpłatnego przekazania w użytkowanie czy użytkowanie wieczyste gruntów przeznaczonych w planie miejscowym pod ogrody, zatem źródło uprzywilejowania Polskiego Związku Działkowców tkwi w regulacji zawartej w art. 10 ustawy (*vide – ibidem*). Z kolei w orzeczeniu z dnia 20 listopada 1996 r., w sprawie K. 27/95, Trybunał Konstytucyjny powiązał skutki ustanowienia monopolu Polskiego Związku Działkowców w nieodpłatnym pozyskiwaniu gruntów pod pracownicze ogrody

działkowe (do czego podstawę dawał przepis art. 8 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, w swej treści w zasadzie tożsamy z obecnie obowiązującym art. 10 ustawy) z pozbawieniem innych organizacji zrzeszających działkowców „możliwości realizacji zamierzonych skutków prawnych”, zmuszając tym samym „każdy podmiot dążący do uzyskania prawa użytkownika pracowniczego ogrodu działkowego do członkostwa w PZD, utrzymując w ten sposób monopol tej organizacji w prowadzeniu pracowniczych ogrodów działkowych”, co narusza również zasady demokratycznego państwa prawnego (*vide* – OTK ZU nr 6/1996, poz. 50).

W świetle powyższych ustaleń, unormowanie zawarte w art. 30 ust. 1 ustawy nie może być zatem postrzegane jako „nakaz przynależności do PZD przez użytkowników działek”. Warto również zauważyć, iż zakwestionowany przepis znajduje się w rozdziale 3 ustawy, zatytułowanym „Polski Związek Działkowców”, w którym zamieszczono przepisy regulujące ogólne zasady funkcjonowania PZD, określono jego zadania, wewnętrzną organizację, organy samorządu, a także zasady członkostwa w tej organizacji. Zaskarżony przepis nie odnosi się więc do zasad członkostwa obowiązujących w innych organizacjach zrzeszających działkowców ani też nie kreuje – w stosunku do tych organizacji – przywilejów dla Polskiego Związku Działkowców.

Wobec powyższego należy uznać, iż przepis art. 30 ust. 1 ustawy jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Wedle unormowania zawartego w kolejnym z zakwestionowanych przepisów ustawy – art. 31 ust. 1 – przydział działek w rodzinnych ogrodach działkowych należy do PZD. Statut tego zrzeszenia ma, zgodnie z ust. 2 artykułu 31 ustawy, określać zasady przydziału działek, które powinny uwzględniać przede wszystkim statutowe zadania PZD w zakresie pomocy rodzinie, warunki bytowe, miejsce zamieszkania i warunki pracy osób ubiegających się o działki (ust. 3 artykułu 31 ustawy). Wnioskodawca zwrócił

uwagę, że w świetle powołanych regulacji Polskiemu Związkowi Działkowców pozostawiono uprawnienie do ukształtowanie treści stosunków prawnych pomiędzy nim a użytkownikiem działki. O ile ustawodawca, ingerując w stosunki wewnątrzorganizacyjne pomiędzy PZD a członkami tego zrzeszenia (w trakcie trwania stosunku członkostwa i użytkowania działki), powinien zachować pewną powściągliwość, pozostawiając kwestie te do rozstrzygnięcia przez sam Polski Związek Działkowców – jako struktury o cechach samorządu – o tyle nie jest do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego sytuacja, gdy ustawodawca rezygnuje z unormowania treści stosunków „wychodzących na zewnątrz”. Co najmniej przydział działki oraz pozbawienie tego przydziału powinno być poddane regulacji na poziomie ustawowym. Nieograniczona swoboda w przydzielaniu działek godzi w zasadę zaufania obywateli do państwa, zaś powierzenie PZD dowolnego uregulowania w statucie przesłanek i trybu przydziału działek powoduje osłabienie ochrony interesów działkowców, jako słabszej strony w stosunku do PZD, godząc przez to w zasadę sprawiedliwości społecznej. Wprawdzie w ust. 3 artykułu 31 ustawy zawarto pewne dyrektywy, które powinny decydować o zasadach przydziału działek, jednak ze względu na ogólnikowość tych wskazań, przepis ten nie może stanowić gwarancji ochrony praw działkowców.

Przepisy zawarte w art. 31 ust. 1 – 3 ustawy są również – zdaniem Wnioskodawcy – sprzeczne z art. 31 ust. 1 i art. 58 Konstytucji. Kwestionowana regulacja narusza zasadę wolności jednostki, jako że mimo cywilnoprawnej istoty stosunków, łączących Polski Związek Działkowców z użytkownikami działek, użytkownicy ci są praktycznie pozbawieni możliwości wywierania wpływu na powstanie i ukształtowanie treści stosunku użytkowania działki, co zostało powierzone jednej tylko stronie tego stosunku. Jest to sprzeczne z, fundamentalną dla prawa prywatnego, zasadą autonomii woli stron. Osoby użytkujące działki w rodzinnych ogrodach działkowych nie mogą otrzymać przydziału od innej organizacji niż PZD ani też nie mogą zmienić

przynależności organizacyjnej bez utraty statusu użytkownika działki, co jest z kolei równoznaczne z naruszeniem art. 58 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W odniesieniu do przedstawionych przez Wnioskodawcę twierdzeń, zgodnie z którymi zaskarżone przepisy art. 31 ust. 1 – 3 ustawy „potwierdzają trafność wcześniejszego ustalenia, że obowiązująca ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych przyjmuje konstrukcję ustawowego monopolu Polskiego Związku Działkowców”, należy odwołać się do uwag poczynionych w niniejszym stanowisku w związku z analizą zarzutów wobec art. 30 ustawy, w szczególności wskazujących na rzeczywiste źródło faktycznego monopolu, jaki przysługuje PZD w zakresie tworzenia i prowadzenia ogrodów działkowych. Uwagi te pozostają adekwatne w zakresie oceny przepisów art. 31 ust. 1 – 3 ustawy.

Szerszej analizy wymaga natomiast ta część argumentacji wniosku, w której akcentuje się, iż mocą zakwestionowanych przepisów ustawodawca pozostawił Polskiemu Związkowi Działkowców wyłączną kompetencję do decydowania, według ustalonych przez siebie kryteriów, o przydziale działki, a także o – związanym z tym – nabyciu i utracie członkostwa w PZD. Stosunek prawny, jaki nawiązuje się pomiędzy PZD a jego członkiem, ma natomiast charakter „wychodzący na zewnątrz”, gdyż przydział działki powiązany jest z nabyciem członkostwa w PZD, zaś ustanie tego członkostwa – z utratą użytkowania działki.

Wobec zarzutów Wnioskodawcy należy zaznaczyć, iż treść prawa rzeczowego, jakie stanowi przedmiot przydziału w rozumieniu art. 30 ust. 1 ustawy, jest poddana regulacji zawartej w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy. W tym zakresie, uregulowania statutowe nie mogą wprowadzać jakichkolwiek zmian.

Charakter użytkowania (prawa rzeczowego), jako prawa związanego z członkostwem w Polskim Związku Działkowców, omówiono we wcześniejszych fragmentach niniejszego stanowiska. W tym miejscu należy zatem jedynie przypomnieć, że konstytucyjność tej konstrukcji nie została, co do

istoty, zakwestionowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który kwestię tę rozważał m.in. na tle ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 ze zm.), oraz ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. O niekonstytucyjności tej konstrukcji, w przypadku spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, przesądziło jego podobieństwo – z ekonomicznego punktu widzenia – do prawa własności, toteż uzależnienie nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu od obowiązku nabycia członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej uznano za nadmierną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo majątkowe (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2008 r., sygn. K 12/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 176). W przedmiotowej sprawie konstrukcja praw związanych dotyczy jednak ograniczonego prawa rzeczowego, które zresztą *ex definitione* nie jest prawem zbywalnym.

W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny zauważył również, że ustawodawca pozostawił spółdzielniom szeroką swobodę określania warunków członkostwa spółdzielni mieszkaniowych w drodze statutu, przy czym nie wykluczono wprowadzenia w tym zakresie pewnych ograniczeń poprzez wprowadzanie określonych warunków członkostwa. Tak szeroką swobodę, choć może ona budzić wątpliwości ze względu na zasadę określoności regulacji prawnych, wyznaczają nie tylko obowiązujące ustawy, ale także zasady i normy konstytucyjne. Spostrzeżenie to jest aktualne również w przypadku Polskiego Związku Działkowców, który, jako „ogólnopolska, samodzielna i samorządna organizacja społeczna” (art. 25 ustawy) nie powinien być takiej swobody pozbawiony. W tym kontekście należy podkreślić, że przepis art. 12 Konstytucji, odwołujący się do idei społeczeństwa obywatelskiego, statuuje zasadę pluralizmu społecznego, którego istotą jest swoboda tworzenia i działania różnego rodzaju zrzeszeń, których celem jest reprezentacja wobec organów władzy publicznej oraz obrona zróżnicowanych interesów społeczno – ekonomicznych obywateli. Celowi temu służy swobodne

funkcjonowanie dobrowolnych organizacji społecznych i stowarzyszeń, jak również wolność zrzeszania się, będąca przedmiotem regulacji konstytucyjnej w art. 58 ustawy zasadniczej. Należy także zwrócić uwagę, iż PZD jest osobą prawną o charakterze korporacyjnym, a jego substratem osobowym są członkowie tego zrzeszenia, którzy poprzez wykonywanie swoich praw związanych z członkostwem mogą wpływać zarówno na bieżące funkcjonowanie Polskiego Związku Działkowców, jak i na tworzenie jego aktów prawnych o charakterze wewnętrznym (statutu, regulaminów itp.).

Należy wreszcie przypomnieć, że nabycie lub utrata członkostwa oraz nabycie lub utrata użytkowania działki w rodzinnym ogrodzie działkowym podlegają kontroli sądowej (art. 32 ustawy). W wyroku z dnia 21 czerwca 2005 r., w sprawie o sygn. P 25/02, Trybunał Konstytucyjny, oceniając konstytucyjność uregulowań ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.), dotyczących przymusowego wykupu akcji, stwierdził m.in., że „[a]kcjonariusz uzyskujący prawa udziałowe w spółce akcyjnej musi liczyć się z tym, że zakres jego uprawnień w spółce jest ściśle uzależniony od proporcji jego udziału w kapitale, i z tym, że może być swych praw podmiotowych pozbawiony – wbrew swej woli – w przypadkach przewidzianych w ustawie (przymusowy wykup) lub statucie (przymusowe umorzenie). Istotne jest jednak to, iż pozbawienie go praw udziałowych poddane jest kontroli sądowej (art. 45 Konstytucji) i że decyzje spółki w tym zakresie, wyrażone w uchwałach walnych zgromadzeń, podlegają kontroli sądowej” (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65).

Mając na uwadze powyższe, za zasadny należy uznać wniosek, iż przepisy art. 31 ust. 1 – 3 ustawy są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Niekonstytucyjności przepisu art. 31 ust. 4 ustawy Wnioskodawca upatruje w kwalifikowanym zaniechaniu ustawowym. Kwestionowana regulacja

przewiduje, że „w razie wygaśnięcia prawa użytkowania działki na skutek śmierci członka, przy przydziale użytkowanej przez niego działki pierwszeństwo mają jego osoby bliskie użytkujące z nim wspólnie działkę; w przypadku ubiegania się o przydział działki więcej niż jednej osoby bliskiej – wybór należy do PZD”. Jak podkreślił Wnioskodawca, przepisy, które rozstrzygają o przyznaniu jednostkom praw podmiotowych, powinny być wyjątkowo precyzyjne, tymczasem w zaskarżonym unormowaniu, mieszczącym się w kategorii przepisów „przyznających prawa podmiotowe”, ustawodawca posłużył się niedookreślonym pojęciem „osoba bliska”. Statut PZD – zdaniem Wnioskodawcy – nie precyzuje w dostatecznym stopniu tego pojęcia, poprzestając jedynie na stwierdzeniu, że pierwszeństwo w takiej sytuacji ma współmałżonek niebędący członkiem PZD, a w dalszej kolejności osoba bliska wskazana jako następca oraz pozostałe osoby bliskie. Reguła, powierzająca decyzji Polskiemu Związkowi Działkowców wybór osoby, której zostanie nadane członkostwo w PZD i przydział działki, w przypadku, gdy więcej niż jedna osoba ubiega się o przydział i członkostwo w PZD, jest konstytucyjnie niedopuszczalna i sprzeczna z zasadami określoności i pewności prawa, wypływającymi z art. 2 Konstytucji.

Legislacyjna wadliwość przepisu art. 31 ust. 4 ustawy prowadzi również do sprzeczności tego unormowania z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, gdyż prawo użytkowania działki i ekspektatywa nabycia tego prawa przez osoby bliskie zmarłego członka PZD objęte są konstytucyjnym pojęciem „własności i prawa dziedziczenia”. Pozbawienie adresatów norm prawnych, wysłowionych w art. 31 ust. 4 ustawy, pewności co do tego, czy przysługuje im prawo do objęcia użytkowania działki, tworzy pozór uprawnienia i jest sprzeczne ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Odnosząc się do zakwestionowanego, jako niepoprawnego legislacyjnie, pojęcia „osoba bliska”, należy zauważyć, że pojęcie to występuje również w prawie cywilnym materialnym, np. w art. 446 § 2 k.c., art. 908 § 3 k.c. oraz

w art. 923 k.c. Na tle tego ostatniego przepisu, zgodnie z którym „małżonek i inne osoby bliskie spadkodawcy, które mieszkały z nim do dnia śmierci, są uprawnione do korzystania w ciągu trzech miesięcy od otwarcia spadku z mieszkania i urządzenia domowego w zakresie dotychczasowym”, wypada zwrócić uwagę, że przez osoby bliskie rozumie się osoby złączone ze spadkobiercą nie tylko stosunkiem pokrewieństwa lub powinowactwa, ale także stosunkiem faktycznym. Krąg osób bliskich, uprawnionych na równi z małżonkiem, ustala się z uwzględnieniem konkretnych okoliczności faktycznych (*vide* – Elżbieta Skowrońska – Bocian, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008, s. 36 – 37).

Z kolei, na tle art. 908 § 3 k.c., wedle którego „dożywocie można zastrzec także na rzecz osoby bliskiej zbywcy nieruchomości”, komentatorzy zwracają uwagę, że ze względu na to, iż ustawa nie określa, jak należy rozumieć pojęcie „osoby bliskiej” zbywcy w rozumieniu komentowanego przepisu, konieczne jest poczynienia indywidualnych ustaleń w każdym przypadku ustanowienia prawa dożywocia na rzecz osoby innej niż zbywca nieruchomości, przy czym pomocne mogą być w tym przypadku inne przepisy określające osobę bliską, a w szczególności art. 691 k.c., zawierający wyliczenie osób wstępujących w stosunek najmu lokalu mieszkalnego w razie śmierci najemcy (*vide* – Zdzisław Gawlik, Andrzej Janiak, Andrzej Kidyba, Katarzyna Kopaczyńska-Pieczniak, Grzegorz Kozieł, Elżbieta Niezbecka, Tomasz Sokołowski, *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część szczególna*, LEX, 2010, teza 3 do art. 908).

Na tle art. 446 § 2 k.c., zgodnie z którym osoby bliskie, którym zmarły dobrowolnie i stale dostarczał środków utrzymania, mogą żądać renty od zobowiązanego do naprawienia szkody, jeżeli wskutek uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia nastąpiła śmierć poszkodowanego, można natomiast przyjąć, iż osobami bliskimi są osoby pozostające faktycznie



w bliskich stosunkach uczuciowych ze zmarłym, niezależnie od istnienia lub braku więzi rodzinnych (pokrewieństwa, powinowactwa) oraz niezależnie od płci. W szczególności do takich osób bliskich trzeba zaliczyć konkubenta, wychowanka, członków rodziny zastępczej, osobę, z którą zmarłego łączyły bliskie więzi przejawiające się we wspólnym, wieloletnim prowadzeniu gospodarstwa domowego (por. także Andrzej Śmieja [w:] *System prawa prywatnego, Tom 6, Prawo zobowiązań – część ogólna*, Adam Olejniczak [red.], C.H.Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2009, s. 730 i nast.).

Pojęcie osoby bliskiej występuje również w Kodeksie postępowania cywilnego. W postępowaniu nieprocesowym o uznanie za zmarłego, w art. 533 k.p.c., stanowi się, że „przed wydaniem postanowienia uznającego zaginionego za zmarłego sąd powinien wysłuchać w miarę możliwości osoby bliskie zaginionego”. W przypadku tego przepisu w doktrynie podkreśla się konieczność jak najszerszego rozumienia pojęcia „osoby bliskie zaginionego” ze względu na wielką wagę postępowania w przedmiocie uznania za zmarłego i bardzo daleko idący skutek prawny, pojawiający się w sytuacji rodzinnej, osobistej i majątkowej wielu osób, nie tylko będących członkami rodziny. Osoby bliskie to, oprócz rodziny, małżonka, w konkretnej sytuacji mogą być także przyjaciele, konkubenci (*vide* – Jacek Gudowski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze. Część druga. Postępowanie zabezpieczające, tom 3*, Tadeusz Ereciński [red.], Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 102).

Należy zauważyć, że pojęcie „osoba bliska”, występujące we wskazanych unormowaniach, z reguły podlega uściśleniu przez opatrzenie go dodatkowym określeniem, precyzującym ów stosunek bliskości z inną osobą (np. wspólne zamieszkiwanie czy dostarczanie środków utrzymania). Prowadzi to do pewnych odrębności w rozumieniu pojęcia „osoba bliska” na tle poszczególnych przepisów prawa cywilnego. Jest to jednak zrozumiałe, gdy zważy się, że celem ustawodawcy, decydującego się na użycie niedookreślonego pojęcia

„osoba bliska”, było zapewnienie regulacji prawnej odpowiedniej elastyczności we wskazaniu kręgu podmiotów, którego ujęcie w zamkniętym wyliczeniu nie jest możliwe lub uzasadnione. Doprecyzowanie pojęcia „osoba bliska” następuje przez wskazanie dodatkowej przesłanki, uwypuklającej jeden z elementów sytuacji faktycznej, istotny z punktu widzenia celu konkretnej regulacji. W zakwestionowanym przepisie art. 31 ust. 4 ustawy pojęcie osoby bliskiej, mającej pierwszeństwo przy przydziale działki, także jest uściślone przez przyjęcie przesłanki, związanej z istotą zaskarżonej regulacji i całej ustawy, jaką jest wspólne (z uprawnionym) użytkowanie działki, której użytkowanie wygasło na skutek śmierci członka PZD.

Trzeba również zaznaczyć, że – wbrew twierdzeniom zawartym we Wniosku – doprecyzowanie pojęcia „osoba bliska” nie nastąpiło w statucie Polskiego Związku Działkowców, uchwalonym przez V Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Działkowców w dniu 6 kwietnia 2006 r. Wskazany przez Wnioskodawcę przepis § 31 ust. 1 statutu, wedle którego pierwszeństwo w nadaniu członkostwa i przydziale działki ma współmałżonek niebędący członkiem PZD, a w dalszej kolejności osoba bliska wskazana jako następca oraz pozostałe osoby”, w rzeczywistości dotyczy sytuacji, gdy dotychczasowy członek zrzekł się członkostwa w PZD. Sytuacji, o której mowa w art. 31 ust. 4 ustawy, dotyczy natomiast przepis § 67 ust. 3 statutu, który stanowi, iż „w razie wygaśnięcia prawa użytkowania działki na skutek śmierci członka zwyczajnego, przy przydziale użytkowanej przez niego działki pierwszeństwo mają jego osoby bliskie, użytkujące wspólnie działkę; w wypadku ubiegania się o przydział działki więcej niż jednej osoby bliskiej – wybór należy do zarządu PZD”. Treść powołanego uregulowania statutowego powiela – jak widać – zawartość normatywną zaskarżonego przepisu art. 31 ust. 4 ustawy.

Przywołując wcześniejsze ustalenia co do treści zasady poprawnej legislacji, należy przypomnieć, że posługiwanie się zwrotami niedookreślonymi

jest tradycyjną techniką ustawodawczą, niebudzącą zastrzeżeń z punktu widzenia dookreśloności przepisów, które takimi zwrotami się posługują, jeśli tylko zachowane są gwarancje proceduralne dotyczące wypełniania tych zwrotów realną treścią. Orzeczenia sądowe, podjęte w ramach prawidłowo prowadzonego postępowania i prawidłowo uzasadnione, zapewniają istnienie tych gwarancji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53). Należy w tym miejscu przypomnieć, że, zgodnie z art. 32 ustawy, w sprawach nabycia lub utraty członkostwa w PZD oraz nabycia lub utraty użytkowania działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, zainteresowany może – po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego – dochodzić swoich praw na drodze sądowej. Należy więc uznać, że w przypadku zakwestionowanej regulacji istnieją proceduralne gwarancje zapewniające wypełnienie realną treścią niedookreślonego pojęcia „osoba bliska”.

Z tych względów zaskarżony przepis art. 31 ust. 4 ustawy jest zgodny z zasadami poprawnej legislacji oraz pewności prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

Nie można również podzielić przedstawionych we Wniosku zarzutów, iż przepis art. 31 ust. 4 ustawy jest niezgodny z art. 21 ust.1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. W przypadku pierwszego z powołanych wzorców kontroli należy zaznaczyć, że niezgodność pomiędzy jego określeniem w *petitum* wniosku, w którym zamieszczono – jako wzorzec kontroli – cały art. 21 ustawy zasadniczej, łącznie z jego ustępem 2, dotyczącym konstytucyjnych warunków wyłączenia, a uzasadnieniem wniosku, gdzie powołano jedynie ust. 1 artykułu 21 Konstytucji, należy rozstrzygnąć przyjmując, iż rzeczywisty zakres wyznacza jedynie ust. 1 artykułu 21 Konstytucji. Do takiej konkluzji skłania zarówno pominięcie we wniosku argumentacji dotyczącej problematyki wyłączenia (w kontekście analizowanego unormowania), jak i treść

kwestionowanego przepisu, który – w istocie – nie ma związku z problematyką wywłaszczenia.

Przechodząc do oceny konstytucyjności art. 31 ust. 4 ustawy na płaszczyźnie tak doprecyzowanych wzorców kontroli, należy przede wszystkim zwrócić uwagę, iż użytkowanie, jako prawo rzeczowe, zgodnie z art. 266 k.c. wygasa najpóźniej ze śmiercią osoby, na rzecz której prawo to ustanowiono. Użytkowanie należy do tych praw niedziedzicznych i niewłączalnych do spadku (bezwzględnie niedziedzicznych), które – ze względu na swą naturę lub na podstawie wyraźnego przepisu ustawy – nie są składnikami spadku. Trzeba więc przyjąć, że użytkowanie działki, ustanowione na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy, wygasa ze śmiercią osoby, na rzecz której to prawo ustanowiono. W przypadku „prawa użytkowania” działki, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy (prawa słabszego niż użytkowanie, jako prawo rzeczowe w rozumieniu art. 252 k.c.), należy przyjąć, że wskutek śmierci użytkownika działki, którego uprawnienie do jej eksploatacji wypływa z art. 14 ust. 1 ustawy, prawo to również wygasa. Uwzględniając powyższe uwarunkowania należy uznać, iż przyznanie pierwszeństwa, przy przydziale działki, osobie bliskiej zmarłego, dotychczasowego jej użytkownika, nie może być utożsamione z prawem dziedziczenia czy też z niego wywodzone. Źródłem uprawnienia, polegającego na wskazanym pierwszeństwie, jest bowiem wyłącznie przepis art. 31 ust. 4 ustawy. Wątpliwym jest również przedstawione we wniosku założenie, że uprawnienie do pierwszeństwa „przy przydziale działki”, wskazane w art. 31 ust. 4 ustawy, kreuje prawo majątkowe czy choćby jedynie ekspektatywę nabycia prawa użytkowania działki. W wyroku z dnia 1 lipca 2003 r. Trybunał Konstytucyjny, orzekając o zgodności z Konstytucją przepisu art. 26 pkt 12 w zw. z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733), w zakresie, w jakim dokonał zawężenia kręgu osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym najemcy, który określono w art. 691

k.c., stwierdził m.in., że „lokator przyjęty do wspólności mieszkaniowej w wyniku realizacji przez najemcę jego własnego obowiązku alimentacyjnego nie ma żadnych uprawnień wobec wynajmującego (właściciela). Nie wobec właściciela zatem realizowałaby się ewentualna ekspektatywa jako sytuacja prawnie chroniona (*vide* – OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 58). Przywołanie cytowanego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego jest o tyle istotne, iż konstrukcja prawna, przewidziana w art. 691 k.c., jest zbliżona do przyjętej w zaskarżonym przepisie art. 31 ust. 4 ustawy. Wedle wnioskodawcy, zawiera ona zresztą – jak podkreślił – modelowe rozwiązanie w zakresie sposobu określenia kręgu osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, w razie śmierci najemcy. W tym kontekście trzeba jednak zauważyć, iż pierwotna wersja przepisu art. 691 k.c. wskazywała, jako uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu, „osoby bliskie najemcy, które stale z nim mieszkały aż do chwili śmierci”. Przepis ten uchylono ustawą z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.), a następnie ponownie wprowadzono do Kodeksu cywilnego powołaną ustawą o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w brzmieniu obowiązującym obecnie. Uwzględniając ukształtowane w orzecznictwie pojęcie osoby bliskiej i fakt, że ustawodawca, kształtując ponownie treść art. 691 k.c., zrezygnował z ogólnego określenia „osoba bliska” na rzecz ścisłego wskazania osób wstępujących w stosunek najmu, pozwala zakładać, że jego zamiarem było zawężenie przyjętego w orzecznictwie zakresu tego pojęcia (*vide* – Helena Ciepła [w:] Gerard Bieniek, Helena Ciepła, Stanisław Dmowski, Jacek Gudowski, Krzysztof Kołakowski, Marek Zychowicz, Tadeusz Wiśniewski, Czesława Żuławska, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania, tom 2*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 397). Nie ma natomiast żadnych przesłanek, by twierdzić, że poprzednia wersja przepisu

dotknięta była wadliwością, znamioną dla – jak wskazuje Wnioskodawca – zakwestionowanego przepisu.

Reasumując, należy przyjąć, że przepis art. 31 ust. 4 ustawy jest zgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Podsumowując, przeprowadzona analiza zarzutów przedstawionych wobec zaskarżonych przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, prowadzi do konkluzji, iż niezgodne z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi są przepisy art. 10, art. 17 ust. 2, art. 18 oraz art. 24 ustawy. Unormowania te nie mają zasadniczego charakteru dla konstrukcji całej ustawy, a ich eliminacja z porządku prawnego nie prowadzi do powstania regulacji kadłubowej. Istotą wskazanych przepisów jest bowiem nieusprawiedliwione konstytucyjnie uprzywilejowanie Polskiego Związku Działkowców względem innych organizacji zrzeszających działkowców oraz pozostałych podmiotów – uczestników obrotu cywilnoprawnego. Uznanie za niekonstytucyjne wskazanych przepisów ma charakter odcinkowy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117) i nie przesądza o niekonstytucyjności całej ustawy. Co więcej, przepisy te, wyłączone z jej tekstu, nie wymagają zastąpienia nowymi uregulowaniami.

Nie zmienia to oczywiście – wyrażonej już wcześniej – negatywnej oceny przyjętej przez ustawodawcę koncepcji unormowania, w zaskarżonej ustawie, materii związanej z problematyką ogrodów działkowych oraz aktualności formułowanego w doktrynie postulatu kompleksowej regulacji w tym zakresie. Należy jednocześnie przypomnieć, że punktem wyjścia kontroli konstytucyjności ustaw jest założenie szerokiej swobody regulacyjnej ustawodawcy. Parlament wybrany w demokratycznych wyborach ma rozległe kompetencje w zakresie wyboru polityki państwa, a także istotne kompetencje w zakresie konkretyzacji i urzeczywistniania Konstytucji. Granice swobody

regulacyjnej parlamentu zostały wyznaczone przez zasady i normy konstytucyjne, zaś przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie może być ocena racjonalności i celowości stanowionych regulacji.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.