

78/7/A/2012

**WYROK**

z dnia 11 lipca 2012 r.

**Sygn. akt K 8/10\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Wojciech Hermeliński  
Adam Jamróż  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar  
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Andrzej Wróbel  
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 28 czerwca 2012 r., wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności:

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 art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

lub alternatywnie o zbadanie zgodności:

- 1) art. 6 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 10 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z art. 2, art. 32 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 13 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z art. 2, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 4) art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 5) art. 17 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 3 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji,
- 6) art. 18 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego w okresie

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 20 lipca 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 837.

- wegetacji roślin od zgody Polskiego Związku Działkowców, z art. 21, art. 64 ust. 3 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji,
- 7) art. 19 i art. 20 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z art. 2, art. 21 oraz art. 167 ust. 4 Konstytucji,
  - 8) art. 24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,
  - 9) art. 30 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji,
  - 10) art. 31 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z art. 58 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

## I

**1. Art. 6 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419, z 2006 r. Nr 220, poz. 1600 oraz z 2008 r. Nr 201, poz. 1237 i Nr 223, poz. 1475) jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 9 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wśród innych niż Skarb Państwa i samorząd terytorialny podmiotów będących właścicielami gruntów, na których mogą być zakładane rodzinne ogrody działkowe wymienia tylko jedną organizację zrzeszającą działkowców, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.**

**3. Art. 10 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.**

**4. Art. 13 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim podział gruntów na tereny ogólne i działki oraz zagospodarowanie rodzinnego ogrodu działkowego przekazuje jednej organizacji zrzeszającej działkowców, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.**

**5. Art. 14 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

**6. Art. 15 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.**

**7. Art. 17 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji.**

**8. Art. 18 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej wyrazy: „, , za zgodą Polskiego Związku Działkowców”, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji.**

**9. Art. 24 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 Konstytucji.**

10. Art. 25 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

11. Art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

12. Art. 31 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

13. Art. 16 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy zwolnienia Polskiego Związku Działkowców od opłat i podatków z tytułu prowadzenia działalności statutowej, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

14. Art. 19 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

15. Art. 21 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

16. Art. 23 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

17. Art. 25 ust. 1 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

18. Art. 26 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

19. Art. 28 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

20. Art. 29 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

21. Art. 30 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

22. Art. 35 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

23. Art. 36 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

24. Art. 37 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

**Przepisy wymienione w części I w punktach 1 i 2 oraz 4-24, w zakresach tam wskazanych, tracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Dnia 22 lutego 2010 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego złożył wniosek o stwierdzenie niezgodności: art. 10 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419, ze zm.; dalej: u.r.o.d. lub ustawa działkowa) z art. 2, art. 32 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; art. 14 ust. 1 i 2 u.r.o.d. z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji; art. 15 ust. 2 u.r.o.d. z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji; art. 30 u.r.o.d. z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji; art. 31 ust. 1, 2 i 3 u.r.o.d. z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji; art. 31 ust. 4 u.r.o.d. w zakresie, w jakim nie określa w sposób wyraźny kręgu osób bliskich, które z mocy ustawy wступują 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 (dalej też: PZD) swobodne uznanie co do wyboru osoby, na rzecz której nastąpi przydział działki, z art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

1.1. W uzasadnieniu wniosku Pierwszy Prezes SN wskazał, że orzecznictwo TK w zakresie objętym niniejszym wnioskiem dotyczyło już bezpośrednio tematyki pracowniczych – a obecnie rodzinnych – ogrodów działkowych, a dotychczasowa judykatura Trybunału dostarcza wnioskodawcy podstaw do zgłoszenia zasadniczych zastrzeżeń do konstytucyjności obecnie przyjętych rozwiązań legislacyjnych.

Zgodnie z art. 10 u.r.o.d., w brzmieniu wynikającym z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174), grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe, przekazuje się nieodpłatnie w użytkowanie PZD (ust. 1). Grunty te mogą również być oddawane nieodpłatnie Polskiemu Związkowi Działkowców w użytkowanie wieczyste (ust. 2). Pierwszy Prezes SN przypomniał, że wyrok Trybunału w sprawie o sygn. K 61/07 doprowadził do utraty mocy obowiązującej art. 10 u.r.o.d. w części odnoszącej się do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, z uwagi na jego niezgodność z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Rozstrzygnięcie to miało charakter zakresowy, tzn. Trybunał derogował wyłącznie nieodpłatne nabywanie praw rzeczowych od jednostek samorządu terytorialnego, nie zaś cały przewidziany w przepisie art. 10 u.r.o.d. mechanizm prawny przekazywania gruntów PZD. Zarzut objęty pkt 1 *petitum* wniosku nie koliduje zatem, zdaniem Pierwszego Prezesa SN, z zasadą *ne bis in idem*.

Wnioskodawca wskazał również, że odpowiadający swoją treścią obecnemu art.

10 ust. 1 u.r.o.d. art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390, ze zm.; dalej: ustawa o pracowniczych ogrodach działkowych) został już uznany za niekonstytucyjny orzeczeniem TK z 20 listopada 1996 r., sygn. K 27/95 (OTK ZU nr 6/1996, poz. 50) i nie utracił na skutek tego mocy obowiązującej tylko dlatego, że to orzeczenie Trybunału, zgodnie z ówczesnym stanem prawnym, zostało oddalone uchwałą Sejmu. W sentencji orzeczenia w sprawie o sygn. K 27/95 Trybunał stwierdził, że art. 8 ust. 1 ostatnio wymienionej ustawy w zakresie, w jakim wynikający z niego obowiązek nieodpłatnego przekazania przez gminę gruntów w użytkowanie dotyczy jedynie Polskiego Związku Działkowców, jest niezgodny z art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. przez to, że ustala wyłączność w uzyskaniu tego prawa na rzecz jednej z organizacji zrzeszających działkowców oraz przez to, że pozbawia obywateli prawa dobrowolnego zrzeszania się w celu użytkowania pracowniczych ogrodów działkowych, przez co narusza zasady demokratycznego państwa prawnego. Zdaniem wnioskodawcy, zastąpienie dawnej ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych obowiązującą ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych, której przepisy są w niniejszej sprawie przedmiotem kontroli, nie usuwa zasadniczych wad dawnej regulacji.

1.2. Pierwszy Prezes SN zaznaczył, że chociaż obowiązująca ustawa działkowa nie stanowi, że PZD zakłada ogrody i prowadzi je na zasadzie wyłączności, to z jej art. 10 wynika w praktyce co innego. Teoretycznie może powstać i funkcjonować stowarzyszenie o profilu i celach zbliżonych do PZD, nie ma ono jednak zagwarantowanego nieodpłatnego przekazania w użytkowanie ani użytkowanie wieczyste gruntów przeznaczonych w planie miejscowym pod ogrody.

Zdaniem wnioskodawcy obowiązująca ustawa petryfikuje wyłączność PZD w dostępie do gruntów przeznaczonych na rodzinne ogrody działkowe, przez co pozbawia inne organizacje zrzeszające działkowców możliwości realizacji zamierzonych skutków prawnych i zmusza tym samym każdy podmiot dążący do uzyskania prawa użytkowania rodzinnego ogrodu działkowego do członkostwa w PZD, utrzymując w ten sposób monopol tej organizacji w prowadzeniu rodzinnych ogrodów działkowych. Takie rozwiązanie powoduje, że art. 10 ust. 1 u.r.o.d. jest sprzeczny zarówno z ideą demokracji, jak i sprawiedliwości społecznej, bowiem utrwała szczególną uprzywilejowaną pozycję PZD jako przymusowej, tworzonej „odgórnie” korporacji.

Uprawnienia przyznane innym, tworzonym na zasadach – w tym ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach – organizacjom działkowców są nieporównywalne ze statusem prawnym Związku. Tworzenie i funkcjonowanie ogrodów działkowych przez obywateli praktycznie nie jest możliwe poza PZD.

1.3. Celem państwa i ustawodawcy nie powinno być utrwalanie „monopoli”. Z tymi tezami, zdaniem Pierwszego Prezesa SN, art. 10 u.r.o.d. koliduje. W szczególności niezgodne z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą sprawiedliwości społecznej jest rozwiązanie, które powoduje automatyczne nabywanie przez PZD roszczenia o ustanowienie na rzecz Związku jako osoby prawnej prawa użytkowania na gruntach przeznaczonych przez gminy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na potrzeby tworzenia ogrodów działkowych. Inne organizacje działkowców teoretycznie mogłyby również uzyskiwać zbliżone uprawnienia, jednakże – zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: u.g.n.) – możliwe byłoby tylko nabycie przez nie prawa własności, i to odpłatnie (co najwyżej z bonifikatą która udzielana jest fakultatywnie). Status PZD jest zatem w dalszym ciągu uprzywilejowany, co jest, zdaniem wnioskodawcy, niezgodne z samą istotą

demokratycznego państwa prawnego, z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą równości.

Ten sam zarzut niekonstytucyjności wnioskodawca rozciągnął także na art. 10 ust. 2 u.r.o.d., gdyż ustawa nie przewiduje w odniesieniu do organizacji niebędących PZD możliwości udzielania preferencji przy nabywaniu prawa użytkowania wieczystego terenów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania. Do rzeczywistej równości organizacji działkowców doprowadzi więc – zdaniem wnioskodawcy – dopiero stwierdzenie niezgodności z Konstytucją całego art. 10 u.r.o.d.

1.3.1. Uzasadniając niezgodność art. 10 u.r.o.d. z art. 64 Konstytucji wnioskodawca wskazał, że kwestionowany art. 10 u.r.o.d. narusza prawo własności przysługujące Skarbowi Państwa, gdyż w ust. 1 bezwarunkowo zobowiązuje ten podmiot do ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego na rzecz ściśle określonej osoby prawnej – PZD – tylko na tej podstawie, że gmina w trybie określonym odrębnymi przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym przeznaczy dany grunt na ogród działkowy. Z woli ustawodawcy Skarb Państwa jako właściciel nie ma zatem wpływu na decyzję o ustanowieniu prawa użytkowania. W ramach zaś całego art. 10 u.r.o.d. nie może także swobodnie zgodzić się na dobór osoby, na rzecz której ustanowienie prawa rzeczowego nastąpi. Wnioskodawca uznał, że w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji ograniczenia narzucone Skarbowi Państwa jako właścicielowi należy uznać za sprzeczne z istotą prawa własności. Skarb Państwa został bowiem zasadniczo pozbawiony możliwości innego zadysponowania daną nieruchomością, zwłaszcza zaś ustanowienia użytkowania (oraz nieodpłatne ustanowienie użytkowania wieczystego) na rzecz innych organizacji działkowców niż PZD.

1.4. Według wnioskodawcy, niezgodny z art. 2 Konstytucji jest również art. 14 ust. 1 i 2 u.r.o.d, gdyż narusza wynikający z zasady prawidłowej legislacji nakaz zachowania przez ustawodawcę dostatecznej określoności przepisów prawa oraz stworzenia adresatom norm prawnych możliwości ustalenia na ich podstawie zakresu swych praw i obowiązków. Ustawa stanowi bowiem o „ustanowieniu prawa użytkowania”, przy czym, choć z ust. 1 można wnosić, iż jest to swoisty termin techniczny na użytek danej ustawy, to jednak w kontekście całego przepisu dochodzi do pomieszania tych pojęć, tak że 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. Uzależnienie ustanowienia prawa do działki od uprzedniego przystąpienia do PZD godzi także, zdaniem wnioskodawcy, w konstytucyjną wolność jednostki (art. 31 ust. 1) i wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1). Art. 14 ust. 1 i 2 u.r.o.d. nierównie traktuje jednostki zależnie od ich przynależności do określonej organizacji (bądź jej braku), przez co powyższe przepisy stanowią bezpośrednią dyskryminację tych osób, które do PZD nie należą i nie chcą należeć. Te osoby nie mogą bowiem uzyskać od PZD jakichkolwiek uprawnień do działek w rodzinnych ogrodach działkowych. Kwestionowane przepisy są zatem także sprzeczne, według wnioskodawcy, z art. 32 Konstytucji.

1.5. Wnioskodawca, wskazując argumenty na rzecz niezgodności art. 15 ust. 2 u.r.o.d. z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji ocenił, że ustawodawca posłużył się tutaj zwrotami niedookreślonymi, a wręcz nieokreślonymi. O ile jako „nasadzenia” można rozumieć rośliny, o tyle pojęcie „urządzeń i obiektów” jest labilne i może prowadzić do rozbieżnych ocen prawnych. Brak ścisłego określenia przesłanek wygaśnięcia prawa własności na poziomie ustawowym oraz nieustalenie na poziomie ustawowym zasad rozliczeń z byłymi użytkownikami działek z tytułu objęcia przez PZD gruntu wraz z „nasadzeniami, urządzeniami i obiektami”, o których mowa w

art. 15 ust. 2 u.r.o.d., w ocenie wnioskodawcy uzasadnia także zarzut naruszenia przez ten przepis art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

1.6. Art. 30 u.r.o.d. stanowi, iż członkami PZD są osoby fizyczne użytkujące działki w rodzinnych ogrodach działkowych. Zdaniem wnioskodawcy treść tego przepisu należy odczytywać jako nakaz należenia przez użytkowników działek do PZD, co powoduje niezgodność wspomnianej regulacji z zasadami, na których opiera się demokratyczne państwo prawne (art. 2 Konstytucji), z prawem do wolności (art. 31 Konstytucji), swobodą zrzeszania się (art. 58 Konstytucji) oraz zasadą równości i zakazem niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji).

1.7. Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.r.o.d., przydział działek w rodzinnych ogrodach działkowych należy do PZD. Zasady przydziału działek w rodzinnych ogrodach działkowych określa statut (art. 31 ust. 2 u.r.o.d.). Przepisy tej treści potwierdzają, że monopol PZD nie został poddany odpowiednio precyzyjnej regulacji prawnej. Nie tylko jest co najmniej utrudnione tworzenie ogrodów działkowych niebędących „rodzinnymi”, a zarządcą wszystkich rodzinnych ogrodów działkowych jest *ex lege* PZD, lecz co więcej, prawa użytkownika działki w rodzinnym (dawniej: pracowniczym) ogrodzie działkowym nie można uzyskać w inny sposób jak przez przydział dokonany tylko przez PZD. Rozwiązanie to jest, według wnioskodawcy, sprzeczne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa, postulatem pewności prawa oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i zasadą sprawiedliwości społecznej. Art. 31 ust. 1-3 u.r.o.d. są też sprzeczne z art. 31 ust. 1 i art. 58 ust. 1 Konstytucji. Wolność jednostki jest w tym przypadku naruszona przez to, że mimo cywilnoprawnej istoty stosunków łączących PZD z użytkownikami działek ci ostatni są praktycznie pozbawieni możliwości wywierania wpływu na powstanie i ukształtowanie treści stosunku użytkownika działki oraz nie mogą realizować swoich interesów poza PZD. Ustawodawca nie przewiduje w ogóle możliwości dobrowolnego zrzeszania się w formach innych niż PZD. Jest to równoznaczne z naruszeniem art. 31 ust. 1 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji, przy czym ograniczenie wolności przewidzianych w tych przepisach nie znajduje usprawiedliwienia na poziomie konstytucyjnym.

1.8. Wnioskodawca kwestionując konstytucyjność art. 31 ust. 4 u.r.o.d., zastrzegł, że zarzucana w *petitum*, zakresowa niezgodność z Konstytucją nie sprowadza się do wskazania na zwykłe zaniechanie ustawowe, lecz ma charakter kwalifikowany. W tym przypadku postulowana kontrola Trybunału dotyczy bowiem tego, czy w przepisie tym nie brakuje pewnych elementów, bez których wynikająca z tego przepisu norma budzi wątpliwości konstytucyjne. Przepisy ustaw zwykłych, które rozstrzygają o przyznaniu jednostkom praw podmiotowych, powinny być wyjątkowo precyzyjne. Tego postulatu ustawodawca w badanym przypadku nie zrealizował, gdyż posłużył się terminem niedookreślonym: „osoba bliska”, nie starając się w ogóle wyjaśnić jego zakresu znaczeniowego. W przypadku, gdy osób ubiegających się o przydział jest więcej, ustawa powierza wybór samemu PZD, a więc nie przewiduje się nawet ogólnych kryteriów, którymi PZD ma się kierować przy przyznaniu prawa użytkownika działki. Jest to sytuacja, którą należy uznać za sprzeczną z zasadą określoności i pewności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Wskutek wspomnianych uchybień art. 31 ust. 4 u.r.o.d. jest – zdaniem wnioskodawcy – także sprzeczny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

1.9. Pismem z 6 września 2010 r. wnioskodawca rozszerzył wniosek w ten sposób, że wniósł o orzeczenie niezgodności całej ustawy działkowej z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji.

Alternatywnie – w przypadku gdyby Trybunał uznał za nieuzasadniony wniosek o rozpatrzenie konstytucyjności całej ustawy – wnioskodawca zaznaczył, że otrzymuje

pierwotny wniosek zawarty w piśmie z 22 lutego 2010 r., a ponadto rozszerzając go wniosł o orzeczenie niezgodności:

- art. 6 u.r.o.d. 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,
- art. 13 ust. 1 u.r.o.d. z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- art. 13 ust. 4 u.r.o.d. z art. 2 Konstytucji,
- art. 17 ust. 2 u.r.o.d. z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji,
- art. 18 u.r.o.d. w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego w okresie wegetacji roślin od zgody PZD, z art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 3 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji,
- art. 19 i art. 20 u.r.o.d. z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 167 ust. 4 Konstytucji,
- art. 24 u.r.o.d. z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji.

1.9.1. Uzasadniając rozszerzenie zakresu zaskarżenia na całą ustawę wnioskodawca wskazał, że w wyroku z 15 grudnia 2004 r. o sygn. K 2/04 (OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117) Trybunał stwierdził, że uznanie całej ustawy za niekonstytucyjną może być konsekwencją zakwestionowania konstytucyjności jej założeń podstawowych, konkretyzowanych przez pozostałe przepisy, jeżeli te ostatnie pozostają w nierozdzielalnym związku treściowym z przepisami zawierającymi normy uznane za podstawowe dla danego uregulowania. Takie też byłyby, zdaniem wnioskodawcy, hipotetyczne konsekwencje uwzględnienia wniosku w jego pierwotnej wersji, gdzie w uzasadnieniu wnioskodawca przedstawił szereg argumentów przemawiających za uznaniem całej ustawy za naruszającą zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zakwestionowana ustawa została skonstruowana z myślą o zachowaniu i utrwaleniu szczególnego statusu PZD w sposób stanowiący dokładne powtórzenie przepisów ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych. Zaniegowanie tego stanu rzeczy oznacza zatem konieczność zrewidowania całej regulacji prawnej ogrodów działkowych, która została stworzona z myślą o potrzebie jej zmonopolizowania przez PZD. Wnioskodawca zaznaczył, że jest rzeczą wyjątkowo trudną – jeśli w ogóle możliwą – oddzielenie w przepisach ustawy działkowej treści możliwych jeszcze do pogodzenia ze standardami konstytucyjnymi od tych, które ich ewidentnie nie zachowują.

1.9.2. Sprzeczność całej ustawy z art. 2 Konstytucji wnioskodawca upatruje w obowiązującej na gruncie u.r.o.d. ogólnie utworzonej korporacji o uprzywilejowanym statusie prawnym, która uniemożliwia jednostkom dobrowolną, oddolną organizację i zakładanie ogrodów działkowych. Ponadto według wnioskodawcy uprzywilejowanie przez ustawodawcę jednej tylko organizacji działkowców i faktyczne wyeliminowanie możliwości tworzenia ogrodów działkowych poza PZD jest społecznie niesprawiedliwe i tworzy mechanizm nierównej ochrony własności i innych praw majątkowych. Zakres przywilejów przyznanych PZD w stosunku do mienia komunalnego oraz mienia Skarbu Państwa jest bezprecedensowy na tle innych podmiotów prawa cywilnego. Faktycznie zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i Skarb Państwa zostały przez ustawodawcę w znacznej mierze pozbawione prawa swobodnego rozporządzania ich własnością, również na inne cele niż zakładanie ogrodów działkowych. Wyrazem tych ograniczeń są przepisy art. 6, art. 9-12 i art. 17-22 u.r.o.d. Uprawnienia właściciela nieruchomości „zajętej przez rodzinny ogród działkowy” są według wnioskodawcy tak nikłe, że można tu mówić wręcz o pustym tytule prawnym (*nudum ius*). Ani jednostki samorządu terytorialnego ani Skarb Państwa nie mogą bowiem przeznaczyć gruntu wskazanego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako ogród działkowy na inne cele publiczne, nie mają prawa uzyskać z tego tytułu nawet symbolicznej odpłatności, chociaż ponoszą koszty ustanowienia prawa i przysposobienia terenu dla potrzeb ogrodu, muszą tolerować nawet faktyczne władztwo PZD bez tytułu



prawnego nad swoimi gruntami, a każda likwidacja ogrodu działkowego wymaga zachowania przepisów u.r.o.d. przewidujących w szczególności wymóg zgody PZD. Ustawodawca teoretycznie dopuszcza możliwość tworzenia innych niż rodzinne ogrody działkowych, lecz dyskryminuje organizatorów tego rodzaju inicjatywy bowiem nie istnieje ogólna regulacja prawna, chociażby zbliżona do tej, którą zawiera kwestionowana ustawa. Liczne przepisy ustawy przymuszają obywateli dążących do posiadania i uprawiania ogródka działkowego do członkostwa w PZD. Z tych względów zdaniem wnioskodawcy hipotetyczne uwzględnienie powyższych zarzutów niekonstytucyjności u.r.o.d. doprowadziłoby do powstania kadłubowej regulacji prawnej, która nie tylko nie mogłaby prawidłowo spełniać swojej roli, ale także wciąż zawierałaby pewne elementy nie do pogodzenia z aktualnym porządkiem konstytucyjnym. Skoro – według wnioskodawcy – zarówno w sferze stosunków między państwem i jednostkami samorządu terytorialnego a PZD, jak i pomiędzy PZD a jednostkami naruszone zostały liczne przepisy Konstytucji, to najwłaściwszym rozwiązaniem jest orzeczenie o niezgodności całej ustawy z Konstytucją.

1.9.3. Wnioskodawca dodał, że żądanie orzeczenia o niekonstytucyjności całej ustawy traktuje jako wniosek alternatywny. Jeśli Trybunał uzna, że nie jest to możliwe lub celowe, to wnioskodawca podtrzymuje w całości swój wniosek z 22 lutego 2010 r., a dodatkowo przedstawia do rozstrzygnięcia kolejne zarzuty niekonstytucyjności poszczególnych przepisów u.r.o.d.

1.10. Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 6 u.r.o.d. wnioskodawca zauważył, że przepis ten formułując definicję legalną rodzinnego ogrodu działkowego neguje możliwość funkcjonowania takich ogrodów poza PZD.

Art. 6 u.r.o.d. jest niezgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą sprawiedliwości społecznej, gdyż rodzinny ogród działkowy może być zarządzany wyłącznie przez PZD i z góry eliminuje zorganizowanie ogrodu działkowego przez jakąkolwiek inną organizację. Nawet, gdyby mimo to doszło do powstania „nierodzinnego” ogrodu działkowego, to wobec braku przepisów określających prawa i obowiązki działkowców w takim ogrodzie, nie istniałaby także dla takich osób gwarancja prawna trwałego i swobodnego realizowania ich interesów. Ogrody nierodzinne – wyjęte przez art. 6 u.r.o.d. spod zakresu regulacji ustawy nie mogą korzystać z przywilejów, zagwarantowanych w ustawie na rzecz rodzinnych ogrodów działkowych zarządzanych przez PZD. Rozwiązanie to ma zatem charakter dyskryminujący (art. 32 Konstytucji) i jest społecznie niesprawiedliwe (art. 2 Konstytucji), jak również narusza autonomię decyzyjną jednostek (art. 31 ust. 1 Konstytucji) i sprzeciwia się ich wolności zrzeszania (art. 58 ust. 1 Konstytucji).

1.10.1. Wnioskodawca zarzucił również art. 6 u.r.o.d. naruszenie art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji poprzez to, że ustawodawca, definiując ogród działkowy jako „będący we władaniu” PZD użył sformułowania nie stosowanego w prawie cywilnym. Jeśli celem tego zabiegu legislacyjnego było pozbawienie tytułu prawnego do gruntów, na których PZD urzęduje rodzinne ogrody działkowe, to rozwiązanie to ignoruje prawa podmiotowe właścicieli gruntów, a to z kolei godzi bezpośrednio w istotę prawa własności.

Argumentując na rzecz niekonstytucyjności art. 13 ust. 1 u.r.o.d. wnioskodawca wskazał, że zgodnie z tym przepisem podział gruntu na tereny ogólne i działki oraz zagospodarowanie rodzinnego ogrodu działkowego należy do PZD. W konsekwencji zakwestionowanej regulacji nikt poza PZD nie może założyć rodzinnego ogrodu działkowego. Przepis ten utrwała zatem monopol PZD, co jest sprzeczne z art. 2, art. 58 ust. 1 i art. 32 Konstytucji.

1.11. Odnosząc się do problemu konstytucyjności art. 13 ust. 4 u.r.o.d. wnioskodawca zauważył z kolei, że w myśl tego przepisu działka w rodzinnym ogrodzie działkowym jest przeznaczona do zaspokajania potrzeb użytkownika działki i jego rodziny w zakresie wypoczynku i rekreacji oraz prowadzenia upraw ogrodnich, z wyłączeniem potrzeb mieszkaniowych i wykonywania działalności gospodarczej. Przepis ten jest zdaniem wnioskodawcy niejasny, gdyż jego konstrukcja wskazuje na przeciwstawienie sobie pojęć „wypoczynek i rekreacja” – „zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych” oraz „prowadzenie upraw ogrodnich” – „wykonywanie działalności gospodarczej”. Jego treść nie pozwala ustalić precyzyjnie granicy pomiędzy wypoczynkiem i rekreacją a zamieszkiwaniem oraz między prowadzeniem działalności gospodarczej a prowadzeniem upraw ogrodnich. Przepis ten, nie pozwalając adresatom norm prawnych ustalić zakresu ich praw i obowiązków, stoi w sprzeczności z zasadą przyzwoitej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

1.12. Argumentując na rzecz niekonstytucyjności art. 17 ust. 2 u.r.o.d. wnioskodawca wskazał, że art. 17 dotyczy podstawowych zasad likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych. W ust. 2 tego przepisu ustawodawca uzależnił likwidację rodzinnego ogrodu działkowego od uzyskania zgody PZD na taką likwidację. Taka regulacja oznacza fasadowość uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa oraz samorządu terytorialnego do gruntów pozostających we władaniu PZD. Ponadto wnioskodawca zauważył, że ustawodawca posłużył się w kwestionowanym przepisie potocznym sformułowaniem „likwidacja (...) ogrodu”, abstrahując od kategorii prawnych, co powoduje w konsekwencji sprzeczność art. 17 ust. 2 u.r.o.d. z konstytucyjnym postulatem określoności przepisów prawnych. Przepis ten nie wskazuje również w jakiej formie ma być wyrażona zgoda przez PZD. Taka konstrukcja przepisu dopuszcza daleko idące rozbieżności w jego interpretacji, co również sprawia, że art. 17 ust. 2 u.r.o.d. narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę prawidłowej legislacji.

1.12.1. Według wnioskodawcy art. 17 ust. 2 u.r.o.d. jest też niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji ponieważ dozwala na likwidację rodzinnego ogrodu działkowego urządzonego na gruntach, którymi PZD włada bez tytułu prawnego. Uzależnienie likwidacji ogrodów działkowych na takich gruntach od zgody PZD nakłada nieproporcjonalne i sprzeczne z istotą prawa własności ograniczenia na właścicieli gruntów, pozbawiając ich uprawnienia do korzystania z gruntów i dysponowania nimi wtedy, gdy druga strona – PZD – narusza sferę ich wyłącznego prawa.

1.12.2. Taka regulacja art. 17 ust. 2 u.r.o.d. jest też sprzeczna z art. 64 ust. 3 Konstytucji, a w zakresie dotyczącym nieruchomości komunalnych również z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

1.13. Podobne uwagi sformułował wnioskodawca w odniesieniu do art. 18 u.r.o.d. Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 21 ust. 2 Konstytucji, gdyż wywłaszczenie PZD nie powinno być uzależniane od zgody tej organizacji. Oznacza to bowiem, że brak zgody pojedynczego podmiotu może niweczyć możliwość osiągnięcia ważnego celu społecznego.

1.14. Odnosząc się do kwestii konstytucyjności art. 19 i art. 20 u.r.o.d. wnioskodawca wskazał, że użyty w tych przepisach zwrot „podmiot, w interesie którego nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego” jest niewystarczająco precyzyjny, co pozwala zakwestionować go z punktu widzenia zgodności z zasadą określoności prawa. Wskazane przepisy stanowią również nadmierną ingerencję ustawodawcy w sferę wolności i praw majątkowych zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i Skarbu Państwa. To na publicznych osobach prawnych ciąży powinność ponoszenia poważnych

kosztów i nakładów finansowych, o których mowa w art. 10 i art. 12 u.r.o.d. Zwiększają one wartość nieruchomości, którą – w przypadku nabycia własności lub ustanowienia użytkownika wieczystego praktycznie zupełnie swobodnie – dysponuje następnie PZD. Jest zdaniem wnioskodawcy paradoksem, że właściciel jest następnie zobowiązany do wyrównania wszelkich strat poniesionych przez PZD w związku z likwidacją ogrodu.

1.14.1. Wnioskodawca jako wzorzec kontroli dla art. 19 i art. 20 u.r.o.d. wskazał również art. 167 ust. 4 Konstytucji, który statuuje zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Nałożone w kwestionowanych przepisach obowiązki, które w praktyce ciążą przede wszystkim na gminach, nie zostały zrównoważone z zapewnieniem odpowiednich źródeł ich finansowania. Redukując niemal do zera ciężar finansowy urzędnika rodzinnego ogrodu działkowego po stronie PZD, a przerzucając go na drugą stronę, ustawodawca przekroczył według wnioskodawcy granice swobody regulacyjnej i pozbawił gminy możliwości adekwatnego sfinansowania znacznie zwiększonych kosztów gospodarowania zasobem nieruchomości.

1.15. Wnioskodawca zakwestionował również art. 24 ust. 1 u.r.o.d. Argumentując na rzecz niekonstytucyjności tego przepisu wskazał, że zgodnie z tym przepisem zasadne roszczenia osoby trzeciej do nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy podlegają zaspokojeniu wyłącznie poprzez wypłatę odszkodowania lub zapewnienie nieruchomości zamiennej. Na podstawie art. 24 ust. 2 u.r.o.d. skutki roszczeń osób trzecich obciążają właściciela nieruchomości. Zdaniem wnioskodawcy „zasadne roszczenia osoby trzeciej do nieruchomości” w praktyce obejmują rozmaite żądania oparte na różnych podstawach prawnych, zarówno aktualne w chwili urzędowania ogrodu, jak i takie, które ujawnią się dopiero w przyszłości. Kwestionowany przepis odnosi się przede wszystkim do przypadków, gdy pierwotny właściciel dochodzi od gminy, do której majątku weszła ta nieruchomość 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), zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub ustanowienia na niech prawa wieczystego użytkownika. Ze względu na art. 24 u.r.o.d. gmina nie może wówczas wydać nieruchomości w „naturze”. Wnioskodawca zaznaczył, że roszczeniom osób trzecich nie można zadośćuczynić w najbardziej odpowiedni sposób ze względu na zajęcie gruntu przez rodzinny ogród działkowy, a tym samym gminy mogą jedynie zaspokoić te roszczenia zastępczo przez wypłatę odszkodowania lub wydanie nieruchomości zamiennej. Powoduje to poważne obciążenia po ich stronie. Nie dysponując wystarczającymi zasobami nieruchomości zamiennych – nawet jeśli „zajęcie” spornego gruntu przez rodzinny ogród działkowy jest tylko stanem faktycznym i nastąpiło bez tytułu prawnego – gmina może wypłacić jedynie odszkodowanie. Jest to dla jednostki samorządu terytorialnego znaczny, dodatkowy koszt. Z tych względów zakwestionowana regulacja jest – według wnioskodawcy – niezgodna z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu, w piśmie z 8 grudnia 2010 r. przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 6 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 1, art. 32, art. 58 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji,
- 2) art. 10 u.r.o.d. jest niezgodny z art. 2 i art. 32 oraz nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji,
- 3) art. 13 ust. 1 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 4) art. 13 ust. 4 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
- 5) art. 14 ust. 1 i 2 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1

Konstytucji,

- 6) art. 15 ust. 2 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- 7) art. 17 ust. 2 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2 oraz jest niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 i art. 165 ust. 1 Konstytucji,
- 8) art. 18 u.r.o.d., w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego w okresie wegetacji roślin od zgody Polskiego Związku Działkowców, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 3 i art. 165 ust. 1 Konstytucji,
- 9) art. 19 i 20 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 167 ust. 4 Konstytucji,
- 10) art. 24 u.r.o.d. jest zgodny z art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji i jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji,
- 11) art. 30 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 12) art. 31 ust. 1, 2 i 3 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 13) art. 31 ust. 4 u.r.o.d. w zakresie, w jakim nie określa w sposób wyraźny kręgu osób bliskich, które z mocy ustawy wstępują po zmarłym użytkowniku działki w stosunek użytkownika, a w przypadku, gdy o przydział ubiega się więcej niż jedna osoba bliska pozostawia Polskiemu Związkowi Działkowców swobodne uznanie co do wyboru osoby, na rzecz której nastąpi przydział działki, jest zgodny z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 27 czerwca 2011 r. zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) ustawa działkowa jest zgodna z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji,
- 2) art. 6 u.r.o.d. 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 u.r.o.d. jest niezgodny z art. 2 i art. 32 oraz nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji,
- 4) art. 13 ust. 1 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 5) art. 13 ust. 4 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
- 6) art. 14 ust. 1 i 2 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 7) art. 15 ust. 2 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- 8) art. 17 ust. 2 u.r.o.d. 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 u.r.o.d. 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 u.r.o.d. są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 167 ust. 4 Konstytucji,
- 11) art. 24 u.r.o.d. 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 u.r.o.d. 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 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- 14) art. 31 ust. 4 u.r.o.d. w zakresie, w jakim nie określa w sposób wyraźny kręgu osób bliskich, które z mocy ustawy wstępują, po zmarłym użytkowniku działki, w stosunek użytkownika, 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 u.r.o.d. z art. 21 ust. 2 Konstytucji,
  - b) art. 30 ust. 2 i 3 u.r.o.d. z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz 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.

4. W odpowiedzi na pismo z 23 lipca 2010 r. odnośnie stosowania przez sądy administracyjne art. 15 ust. 2 oraz art. 31 ust. 4 u.r.o.d. Wiceprezes NSA przedstawił następujące stanowisko. Stwierdził, że orzecznictwo sądów administracyjnych w kwestii stosowania art. 15 ust. 2 u.r.o.d. w głównej mierze odnosi się do zagadnienia dotyczącego interesu prawnego użytkowników działek w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Sądy jednolicie przyjmują, że użytkownicy nie mają interesu prawnego w ww. postępowaniach. Uprawnienie wynikające z art. 15 ust. 2 u.r.o.d. przesądza o tym, że użytkownicy działek są właścicielami nasadzeń, urządzeń i obiektów znajdujących się na działce, wykonanych lub nabytych z ich środków finansowych i że mogą oni korzystać z ochrony przysługującej prawu własności. Odrębna od gruntu własność nakładów, nie objętych zwrotem, nie czyni ich właścicielami stronami postępowania o zwrot, co powoduje, że w postępowaniu administracyjnym użytkownicy działek mają jedynie interes faktyczny. Sądy podkreślały, że roszczenia wynikające z poniesionych nakładów na użytkowanej działce (w razie ewentualnej likwidacji ogrodu działkowego, w razie wyrównania szkód), mają charakter cywilnoprawny i mogą być dochodzone przez sądem powszechnym, a nie w ramach postępowania administracyjnego.

Z kolei w odniesieniu do charakteru prawnego gruntu, na którym użytkowany jest ogród działkowy, WSA w Olsztynie, w wyroku z 31 lipca 2006 r., sygn. akt II SA/Ol 248/06 uznał, że omawiany przepis nie uzasadnia stwierdzenia, iż budynek wniesiony na terenie ogrodu działkowego, stanowi odrębną nieruchomość w znaczeniu przepisów prawa cywilnego. W ocenie sądu, obiekt ten nie jest związany stale z gruntem, a więc należy przyjąć, iż w znaczeniu cywilnoprawnym jest on ruchomością.

Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II FSK 265/08, w którym stwierdził, że użytkownik działki nie jest właścicielem gruntu, gdyż w myśl art. 15 ust. 2 u.r.o.d. jest on właścicielem nasadzeń, urządzeń i obiektów znajdujących się na działce, wykonanych osobiście lub nabytych z własnych środków finansowych. Sąd podkreślił, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 47 i art. 48 k.c. Zatem użytkownik działki jest jedynie właścicielem rzeczy znajdujących się na terenie ogrodu działkowego. Odnosząc się do kwestii stosowania przez sądy administracyjne art. 31 ust. 4 u.r.o.d. Wiceprezes NSA poinformował, że zagadnienia związane ze stosowaniem tego przepisu nie były dotychczas przedmiotem rozważań sądów administracyjnych.

5. Prezes Prokuratorii Skarbu Państwa (dalej: Prezes PGSP), w odpowiedzi a pismo z 23 lipca 2010 r. w sprawie przedstawienia przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa (dalej: PGSP) opinii w sprawie stwierdził, że analiza wniosku Pierwszego Prezesa SN uprawnia do stwierdzenia, iż jego zasadniczą treść stanowią wątpliwości, co do

konstytucyjności uprzywilejowanej pozycji PZD oraz jego relacji z członkami tej organizacji (użytkownikami działek), także w aspekcie negatywnym, to jest oddziaływującym na rzeczywiste możliwości funkcjonowania innych organizacji zrzeszających działkowców.

W pierwszej kolejności Prezes PGSP poinformował, że dotychczas PGSP nie wykonywania zastępstwa procesowego w sprawach, w których powyższe kwestie byłyby przedmiotem zgłaszanych roszczeń. Także ze względu na zakres zastępstwa procesowego Skarbu Państwa wykonywanego przez PGSP w ramach ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417, ze zm.), wydaje się mało prawdopodobne, aby w przyszłości PGSP uczestniczyła w sprawach sądowych powstałych na kanwie zakwestionowanych we wniosku przepisów u.r.o.d. Odrębną sprawą stanowią natomiast potencjalne postępowania sądowe mogące wynikać w związku z ewentualnym stwierdzeniem niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

Prezes PGSP wskazał też, że problemy z brakiem nadzoru nad PZD były przedmiotem korespondencji pomiędzy RPO, Ministrem Infrastruktury oraz prezydentem m. st. Warszawy (jako organem właściwym w sprawach nadzoru nad stowarzyszeniami), z której wynika, że ustawowo powinno zostać przesądzone ustalenie organu władzy publicznej sprawującego nadzór nad PZD. Prezes PGSP stwierdził jednak, że wspomniana korespondencja świadczy o konieczności rozstrzygnięcia tego problemu przez ustawodawcę, a nie przez organy stosowania prawa. Stąd też PGSP nie jest w tę kwestię bezpośrednio zaangażowana.

Jednocześnie Prezes PGSP poinformował, że w ramach wykonywanego zastępstwa procesowego PGSP prowadzi szereg spraw, których przedmiotem jest żądanie odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości.

6. Minister Skarbu Państwa w odpowiedzi na pismo z 23 lipca 2010 r. przedstawił opinię w sprawie. W ocenie Ministra Skarbu Państwa należy podzielić argumentację wnioskodawcy, wskazującą, że zakwestionowany art. 10 u.r.o.d. ogranicza wykonywanie prawa własności Skarbu Państwa, odbierając mu prawo swobodnego rozporządzania rzeczą. Zobowiązuje go bowiem, w sposób bezwzględny, tylko na tej podstawie, że gmina w trybie określonym odrębnymi przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym, przeznaczy dany grunt na rodzinne ogrody działkowe – do ustanowienia prawa rzeczowego ograniczającego jego własność. Ograniczenie swobody rozporządzania przez właściciela rzeczą podlega również wskazaniu ściśle określonej osoby prawnej: PZD, na rzecz której następuje ustanowienie tego prawa. Powyższy stan prawny powoduje pozbawienie właściciela również prawa swobodnego wyboru kontrahenta, arbitralnie uprzywilejowując PZD. Dodatkowo ustawodawca wyłączył możliwość wprowadzenia jakiegokolwiek świadczenia pieniężnego w zamian za ograniczenie prawa własności. Z powyższego wynika, że art. 10 u.r.o.d. narusza istotę prawa własności, poprzez wprowadzenie ograniczeń dotyczących podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, co narusza konstytucyjną gwarancję ochrony własności wyrażoną w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Minister Skarbu Państwa stwierdził również, że analizowany przepis narusza art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Za naruszające zasadę równości Minister Skarbu Państwa uznał także różnicowanie uprawnień jednostek w zależności od ich członkostwa w konkretnej organizacji działkowców.

Stwierdził, że wyłączenie PZD w uzyskiwaniu prawa użytkowania gruntów pod rodzinne ogrody działkowe oraz uzależnienie przydziału działek od członkostwa w PZD pozbawia obywatela prawa dobrowolnego zrzeszania się w celu użytkowania ogrodów działkowych. Uznał też, że art. 14 u.r.o.d. nie spełnia konstytucyjnych wymogów

prawidłowej legislacji, gdyż chociaż w obu ustępach wspomnianego przepisu mowa jest o „prawie użytkowania”, to jednak w kontekście całości regulacji zawartej w art. 14 dochodzi do pomieszania pojęć, tak, że adresat normy nie jest w stanie ustalić, czy uprawnienia gwarantowane w ust. 1 i 2 art. 14 u.r.o.d. się od siebie odznaczają.

Minister Skarbu Państwa zgodził się też z zastrzeżeniami wnioskodawcy co do zgodności art. 30 u.r.o.d. z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji. Stworzenie niejako przymusu członkostwa w PZD użytkowników rodzinnych ogrodów działkowych narusza zasady demokratycznego państwa prawnego oraz pozostaje w sprzeczności z prawem do wolności, zasadą równości oraz wolnością zrzeszania się.

Uznał jednocześnie, że art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji są nieadekwatne dla kontroli art. 31 ust. 1 i 2 u.r.o.d. PZD jest samodzielną, samorządną organizacją społeczną powołaną do reprezentowania interesów swoich członków. Zgodnie z ideą samorządności, Państwo nie powinno ingerować w stosunki wewnętrzne pomiędzy PZD a jego członkami w trakcie trwania stosunku członkostwa. Rola państwa powinna się ograniczać do kontroli rzeczywistego respektowania ustalonych przez PZD zasad.

Za sprzeczny z konstytucyjną zasadą określoności i pewności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji uznał Minister art. 31 ust. 4 u.r.o.d. w zakresie wskazanym przez wnioskodawcę. W analizowanym przepisie ustawodawca posłużył się bowiem nieostrym, różnorodnie definiowanym w systemie prawa określeniem „osoba bliska”, nie wyznaczając równocześnie jego zakresu znaczeniowego na potrzeby u.r.o.d. Tak zredagowany przepis nie pozwala w sposób nie budzący wątpliwości ustalić rzeczywistej intencji prawodawcy.

7. Minister Infrastruktury w odpowiedzi na pismo z 23 lipca 2010 r. dotyczącego przedstawienia danych o praktyce przekazywania gruntów należących do jednostek samorządu terytorialnego w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste PZD po wejściu w życie wyroku Trybunału w sprawie o sygn. K 61/07 poinformował Trybunał pismem z 25 sierpnia 2010 r., że w celu poszerzenia i uaktualnienia posiadanej wiedzy w powyższej sprawie wystąpił do organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego o przedstawienie stosownych informacji w możliwie najkrótszym terminie.

8. Krajowa Rada PZD w odpowiedzi na pismo z 23 lipca 2010 r. w sprawie udzielenia wyjaśnień odnośnie praktyki przekazywania w użytkowanie i użytkowanie wieczyste na rzecz PZD gruntów należących do samorządu terytorialnego po wejściu w życie wyroku Trybunału w sprawie o sygn. K 61/07, poinformowała, że czyni starania celem zgromadzenia z terenu całego kraju odpowiednich danych, które pozwolą na udzielenie pełnych wyjaśnień, jednak udostępnienie tych informacji uzależniła od dopuszczenia PZD do udziału w postępowaniu przez Trybunałem w charakterze uczestnika postępowania.

9. Wiceprezes Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (dalej: Wiceprezes PGSP), w odpowiedzi na pismo z 9 maja 2012 r. dotyczące przedstawienia przez PGSP opinii w sprawie w sprawie z wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, przedstawił następujące informacje.

Wśród spraw sądowych, w których PGSP wykonuje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa, jest stosunkowo niewiele takich, w których stroną jest PZD bądź też działkowcy – członkowie PZD. W szczególności są to sprawy o zasiedzenie nieruchomości (najczęściej z wniosku PZD) i w tej kategorii spraw brak jest podstaw do szczególnego traktowania PZD. Sprawą bezpośrednio odnoszącą się do regulacji u.r.o.d. jest sprawa wszczęta przez PZD, który w oparciu o art. 19 u.r.o.d. żądał zasądzenia określonych kwot od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i

Autostrad jako podmiotu w interesie którego nastąpiła likwidacja ogrodu działkowego; powództwo zostało oddalone, gdyż z okoliczności sprawy jednoznacznie wynikało, że likwidacja ogrodu nastąpiła przez gminę.

Wiceprezes PGSP podkreślił przy tym, że z informacji pozyskanych w związku z prowadzonymi sprawami, wynika, że gminy ponoszą wysokie koszty związane z likwidacją rodzinnych ogrodów działkowych.

Odrębną kategorię stanowią sprawy, które bezpośrednio nie odnoszą się do regulacji ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, gdyż podstawą roszczeń zgłaszanych przeciwko Skarbowi Państwa są przepisy dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej – zazwyczaj na skutek stwierdzenia wadliwości decyzji pozbawiającej niegdyś właścicieli praw do nieruchomości, które następnie (formalnie lub bez konkretnej podstawy prawnej) zostały zajęte przez ogrody działkowe.

Sprawy te inicjowane są przez działkowców, którzy w związku z likwacją ogrodu działkowego domagają się różnego rodzaju roszczeń (nie tylko w oparciu o ustawę działkową, lecz przede wszystkim o przepisy kodeksu cywilnego np. w zakresie wynagrodzenia za poczynione przez nich nakłady). W tym kontekście PGSP wskazała na postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 9 listopada 2011 r., w którym sąd ten zajął stanowisko o braku interesu prawnego po stronie PZD w sprawie wszczętej przez działkowców.

Natomiast właściciele, którzy uzyskali stwierdzenie nieważności decyzji pozbawiającej ich niegdyś prawa do nieruchomości, w wyniku „powrotu” swoich praw właścicielskich domagają się od Skarbu Państwa m.in. wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, odszkodowania z tytułu pogorszenia się wartości nieruchomości. W tego rodzaju sprawach prezentowane jest stanowisko, że roszczenia związane z korzystaniem z nieruchomości nie mogą być skutecznie kierowane przeciwko Skarbowi Państwa, który nie korzystał z nieruchomości zajmowanych przez ogrody działkowe.

Z analizy tych spraw, jak też regulacji dotyczących pracowniczych/rodzinnych ogrodów działkowych, wynika, że istotnym zmianom uległa pierwotna funkcja ogrodów działkowych (zmniejszenie niedoborów produktów ogrodniczych). Ogrody działkowe pełnią obecnie funkcje rekreacyjno-wypoczynkowe oraz mieszkalne. Na poparcie tej tezy wiceprezes PGSP wskazał, że powodowie w jednej ze spraw, w których PGSP reprezentuje interesy Skarbu Państwa domagają się od właściciela nieruchomości (co do której stwierdzono nieważność wywłaszczenia) oraz od Skarbu Państwa wynagrodzenia za nakłady w postaci budynków mieszkalnych, podnosząc, że zapewniały one zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych przez cały rok. Jak zauważył wiceprezes PGSP niewątpliwie wpływa to na wartość zgłaszanych żądań zarówno przez PZD jak i jego członków.

Wiceprezes PGSP w szczególności podzielił pogląd wnioskodawcy o niezgodności z Konstytucją art. 17 ust. 2, art. 19 i art. 20 oraz art. 24 u.r.o.d.

10. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) w odpowiedzi na pismo z 9 maja 2012 r. przedstawiła następujące stanowisko. Mając na względzie zakres zaskarżenia oraz przedstawione wzorce kontroli, stwierdziła, że ustawa działkowa jest zgodna z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji. Jednocześnie RPO uznała, że:

- 1) art. 10 u.r.o.d. jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 58 Konstytucji,
- 2) art. 17 ust. 2 u.r.o.d. jest niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 1, art. 165 ust. 1, art. 21 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 18 u.r.o.d. jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 3, art. 165 ust. 1 Konstytucji,



4) art. 24 u.r.o.d. jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji.

RPO, uzasadniając przedstawione stanowisko, wskazała, że ustawa działkowa niewątpliwie zawiera przepisy, których konstytucyjność może budzić wątpliwości. Podobnych zastrzeżeń nie budzi jednak sama idea ogrodów działkowych oraz zrzeczeń reprezentujących interesy działkowców.

Odnosząc się do wniosku Pierwszego Prezesa SN RPO uznała, że wnioskodawca nie wskazał przekonującego uzasadnienia dla uznania całości ustawy za niezgodną z Konstytucją. Przedstawiona przez niego argumentacja odnosi się bowiem jedynie do części przepisów ustawy, nie wskazując na ich związek z całością aktu normatywnego. Brak niezgodności całości ustawy z Konstytucją nie oznacza jednak, że żadne przepisy nie mieszczące się z zakresie zaskarżenia nie mogą budzić wątpliwości co do zgodności z wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli. Dotyczy to m.in. art. 11, art. 12, art. 16, art. 19 ust. 2 i art. 25 ust. 2 u.r.o.d.

## II

1. Na rozprawie 28 czerwca 2012 r. przedstawiciel wnioskodawcy zmodyfikował wniosek w części alternatywnej do podtrzymanego wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419, ze zm.; dalej: u.r.o.d.) z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji. Wniósł mianowicie o zbadanie zgodności art. 6 u.r.o.d. wyłącznie z art. 2 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W zakresie wniosku o zbadanie zgodności art. 10 ust. 1 u.r.o.d. jako wzorzec kontroli zamiast art. 64 ust. 1 Konstytucji wskazał art. 21 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie przedstawiciel wnioskodawcy cofnął wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 13 ust. 4 oraz art. 15 ust. 2 u.r.o.d., a jako dodatkowy wzorzec kontroli art. 17 ust. 2 u.r.o.d. wskazał art. 21 ust. 2 Konstytucji. W zakresie wniosku o zbadanie zgodności art. 19 i art. 20 u.r.o.d., jako wzorzec kontroli zamiast art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazał art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji. W zakresie art. 24 u.r.o.d. dodatkowo wniósł o zbadanie jego zgodności z art. 21 ust. 2 Konstytucji, a także precyzując, że do wzorców kontroli należy art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. W zakresie art. 30 u.r.o.d. przedstawiciel wnioskodawcy doprecyzował, że przedmiotem kontroli konstytucyjności jest wyłącznie ust. 1 tego przepisu. W zakresie art. 31 ust. 1 u.r.o.d. podtrzymał wniosek o zbadanie jego zgodności wyłącznie z art. 58 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie przedstawiciel wnioskodawcy cofnął w całości wniosek o zbadanie zgodności art. 31 ust. 2, 3 i 4 u.r.o.d. z Konstytucją.

2. Przedstawiciel Sejmu, ustosunkowując się do zmodyfikowanego stanowiska wnioskodawcy, wniósł o stwierdzenie, że art. 6 u.r.o.d. jest zgodny z Konstytucją; art. 17 ust. 2 u.r.o.d. oraz art. 18 u.r.o.d. w zakresie, w jakim uzależnia likwidację r.o.d. w okresie wegetacji roślin od zgody PZD art. 21, art. 64 oraz art. 165 zdanie drugie 2 Konstytucji; art. 24 u.r.o.d. jest niezgodny z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz art. 64 Konstytucji. Za bezzasadne uznał natomiast zarzuty naruszenia: art. 167 Konstytucji. przez art. 24 ustawy oraz naruszenia zasad określoności i prawidłowej legislacji wynikających z art. 2 przez art. 17 ust. 2, art. 19, art. 20 oraz art. 24 u.r.o.d.

Ponadto, przedstawiciel Sejmu powtórzył, wyrażony w pisemnym stanowisku, pogląd, że zarzut niezgodności całej ustawy nie znajduje, uzasadnienia. Wskazał, że uznanie za niekonstytucyjne przepisów art. 10, art. 17, art. 18, art. 24 u.r.o.d., o co wniósł Sejm, ma charakter odcinkowy i nie przesądza o niezgodności całej ustawy z Konstytucją.

W pozostałym zakresie przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko wyrażone na

piśmie.

3. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, ustosunkowując się do zmodyfikowanego stanowiska wnioskodawcy podtrzymał co do istoty stanowisko, sformułowane w piśmie procesowym z 27 czerwca 2011 r. W zakresie związanym z modyfikacją wniosku przez wnioskodawcę wniósł o stwierdzenie, że art. 6 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 10 u.r.o.d. jest niezgodny z art. 2 i art. 32 oraz z art. 21 ust. 1 Konstytucji; art. 13 ust. 1 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2, art. 32 oraz z art. 58 ust. 1 Konstytucji; art. 14 ust. 1 i 2 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji, art. 17 ust. 2 u.r.o.d. jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji; natomiast jest niezgodny z art. 21 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, oraz w zakresie, w jakim dotyczy gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego także z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji; art. 18 u.r.o.d. w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego w okresie wegetacji roślin od zgody Polskiego Związku Działkowców, jest niezgodny z art. 21, i art. 64 ust. 3 oraz w zakresie, w jakim dotyczy gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego także z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, art. 19 i 20 u.r.o.d. są zgodne z art. 2 i art. 21 i art. 167 ust. 4 Konstytucji; art. 24 u.r.o.d. jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji, jest natomiast zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji; art. 30 ust. 3 u.r.o.d. jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 1 i 2, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji; art. 31 ust. 1 u.r.o.d. jest zgodny z art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że u.r.o.d. jest zgodna z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Prokurator Generalny, mając na uwadze zaskarżone przepisy i przywołane wzorce w związku z cofnięciem przez wnioskodawcę w tym zakresie wniosku, wniósł o umorzenie postępowania z powodu cofnięcia wniosku.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dotychczasowe regulacje prawne ogrodów działkowych na ziemiach polskich.

1.1. Rozstrzygając niniejszą sprawę, Trybunał podkreśla, że – kontrolując zgodność z Konstytucją ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419, ze zm.; dalej: u.r.o.d.) – ma świadomość znaczenia ogrodów działkowych dla zaspokajania potrzeb różnych grup obywateli.

Ogrody działkowe zaczęły powstawać w XIX wieku jako narzędzie pomocy gospodarczej dla słabiej sytuowanych rodzin. Pełniły one także funkcje społeczno-kulturalne. W Niemczech powstałe tam ogrody działkowe nazywano „ogrodami ubogich”, a następnie „ogródkami działkowymi”. Pierwsze ogrody działkowe powstały w: Wielkiej Brytanii w Nottingham w 1830 r., w Holandii w 1838 r., w Danii w Kopenhadze w 1884 r., w Szwecji w Malmö w 1895 r. oraz w Finlandii w Tampere w 1916 r. Ten specyficzny rodzaj ogrodnictwa, traktowany jako forma zaopatrzenia w żywność rodzin najuboższych, zyskał popularność także poza Europą, np. w Stanach Zjednoczonych, zwłaszcza w trakcie drugiej wojny światowej (zob. Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, *Informacja o wynikach kontroli zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych*, Warszawa 2010, s. 18; informację NIK oparł o kontrolę przeprowadzoną w

okresie od 5 października do 11 grudnia 2009 r., badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2006 r. do 30 września 2009 r.).

1.2. Na ziemiach polskich ta instytucja ma już ponad stuletnią tradycję. Pierwszy ogród działkowy – „Kąpiele Słoneczne” powstał w Grudziądzu w 1897 r. Pierwsze stowarzyszenie osób prowadzących ogrody na ziemiach polskich – Towarzystwo Ogrodów i Osiedli Działkowych – zostało utworzone na terenach obecnej Rzeczypospolitej Polskiej w 1901 r. (zob. Najwyższa..., s. 18). Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 czerwca 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 4, poz. 17, ze zm.) przewidywał wyłączenie ziemi z parcelacji z przeznaczeniem na „ogródki działkowe” (art. 1 ust. 2 lit. e).

1.3. W dekrete Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1946 r. o ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 34, poz. 208; dalej: dekret z 1946 r.) ogrody działkowe zostały określone jako urządzenia użyteczności publicznej (art. 4 dekretu z 1946 r.). Art. 1 dekretu z 1946 r. stanowił, że:

„celem ogrodów działkowych jest spożytkowanie wolnego czasu ludzi pracy umysłowej i fizycznej oraz ich rodzin przez umożliwienie im zajęcia w zdrowotnych warunkach na działce ziemi i ułatwienie uzyskania tą drogą płodów ogrodniczych dla zaspokojenia własnych potrzeb i podniesienia w ten sposób swego poziomu zdrowotnego i gospodarczego”.

Dekret z 1946 r. dzielił ogrody działkowe na stałe i czasowe. Zgodnie z art. 5 tego aktu, stałe ogrody działkowe miały być tworzone dla każdego osiedla, w którym co najmniej 20% ludności zamieszkiwało domy zbiorowe, pozbawione ogrodów. Obowiązkiem zakładania ogrodów działkowych Rada Ministrów obciążyła gminy oraz zakłady pracy. Te ostatnie, jeśli zatrudniały więcej niż 200 osób, miały zakładać i utrzymywać ogrody działkowe dla swych pracowników i ich rodzin (art. 6 dekretu z 1946 r.). Na cele stałych ogrodów działkowych zostały przeznaczone grunty, które stanowiły własność gminy lub, które zostały nabyte bądź wydzierżawione przez gminę na te cele, jak również grunty przekazane gminie na podstawie dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Ogrody działkowe tworzone przez zakłady pracy miały być zakładane na gruntach stanowiących własność zakładu pracy, a w razie braku takich gruntów na terenach przekazanych na ten cel przez gminę (art. 7 dekretu z 1946 r.).

Grunty pod ogrody działkowe stałe wyznaczała gmina, zgodnie z planami zagospodarowania przestrzennego (art. 8 zdanie pierwsze dekretu z 1946 r.), przy czym można je było tworzyć jedynie na gruntach nadających się do uprawy ogrodniczej (art. 9 ust. 1 dekretu z 1946 r.). Ogrody te miały być tak położone, aby odległość ich od dzielnic dla których są przeznaczone nie powodowała zbyt dużej straty czasu dla użytkowników i nie zniechęcała ich do pracy w ogrodzie (art. 9 ust. 2 dekretu z 1946 r.). Gminy i zakłady pracy zostały też w dekrete zobowiązane do zaopatrzenia ogrodów działkowych w ogrodzenie, wodę i odpowiednie urządzenia techniczne, sanitarne i społeczne oraz do utrzymywania tych urządzeń w stanie zdatnym do użytku.

1.3.1. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 12 dekretu z 1946 r., gminy i zakłady pracy miały wydzierżawiać stałe ogrody działkowe zorganizowanym, w celu prowadzenia tych ogrodów, towarzystwom ogrodów działkowych. Towarzystwa te z kolei miały oddawać swoim członkom poszczególne działki w poddzierżawę. Użytkownikami działek mogły być tylko osoby, nie posiadające gruntu do upraw w obrębie osiedla, uprawiające działki dla potrzeb własnych i rodziny, wykonujące pracę na działce bez sił najemnych i należące do miejscowego towarzystwa ogrodów działkowych (art. 13 dekretu z 1946 r.).

1.3.2. Dekret z 1946 r. przewidywał również, że w osiedlach odpowiadających

warunkom utworzenia w nich stałych ogrodów działkowych miały być tworzone czasowe ogrody działkowe o obszarze odpowiadającym potrzebom ludności. Na cele zakładania ogrodów działkowych czasowych były przeznaczone położone w obrębie osiedla grunty niewyzyskane oraz grunty przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na inne cele publiczne, zwłaszcza na cele innych kategorii zieleni, jeżeli realizacja takich celów miała nastąpić w późniejszym terminie (art. 15 dekretu z 1946 r.).

1.3.3. W art. 21 dekretu z 1946 r. fachowy nadzór nad gradami działkowymi, prowadzenie poradni w sprawach ogrodnictwa działkowego, popieranie prac naukowych w tym zakresie i inicjowanie akcji społecznej powierzono towarzystwom ogrodów działkowych, zrzeszonych w związek towarzystw ogrodów działkowych.

1.4. Właściwa powojenna historia i rozwój ogrodów działkowych rozpoczęła się jednak 9 marca 1949 r., kiedy to Sejm uchwalił ustawę o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 18, poz. 117; dalej: ustawa z 1949 r.). Art. 1 ust. 1 ustawy z 1949 r. zdefiniował pracowniczy ogród działkowy jako obszar ziemi uprawnej, podzielony na działki, ogrodzony, wyposażony w urządzenia niezbędne do uprawy działek oraz urządzenia społeczne i sanitarne. Pracownicze ogrody działkowe mogły być użytkowane przez pracowników, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub stosunku służbowego, osoby pobierające z tytułu takiego stosunku bądź innego szczególnego tytułu zaopatrzenie z ubezpieczenia społecznego, z funduszy Skarbu Państwa bądź z innych funduszy publicznych oraz przez osoby korzystające ze świadczeń społecznych (art. 1 ust. 3 ustawy z 1949 r.).

1.4.1. Zarząd nad pracowniczymi ogrodami działkowymi Sejm przekazał Zrzeszeniu Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisji Centralnej Związków Zawodowych); (dalej: Zrzeszenie), wskazując w art. 2 ust. 2 ustawy z 1949 r., że do zakresu działania Zrzeszenia, w szczególności miał należeć współudział „w planowaniu i czuwaniu” nad akcją zakładania pracowniczych ogrodów działkowych i ich prawidłowym utrzymywaniu jak również ustalanie warunków użytkowania działek oraz zasad ich przydziału. Sposób wykonywania tych zadań określały szczegółowo regulaminy wydawane przez to Zrzeszenie w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami. W ustawie z 1949 r. obowiązek zakładania ogrodów działkowych obciążał gminy oraz zakłady pracy, przy czym podobnie jak w dekrete z 1946 r., ustawodawca zastrzegł, że ogrody działkowe miały być tworzone w każdym osiedlu, w którym co najmniej 20% ludności mieszkało w domach zbiorowych, pozbawionych ogrodów oraz przy zakładach pracy zatrudniających więcej niż 200 osób. Warto zaznaczyć, że zgodnie z art. 3 ustawy z 1949 r. w zarządzaniu pracowniczym ogrodem działkowym brali udział przedstawiciele użytkowników działek na zasadach określonych regulaminem Zrzeszenia.

1.4.2. Przepisy przejściowe ustawy z 1949 r. rozstrzygnęły, że dotychczas działające na podstawie dekretu z 1946 r. towarzystwa prowadzące ogrody działkowe uległy likwidacji, którą przeprowadzało Zrzeszenie. Wszystkie agendy oraz cały majątek ruchomy i nieruchomy tych towarzystw przeszedł na Zrzeszenie. Użytkownicy działek, którzy nabyli prawo użytkowania na podstawie statutu i regulaminu Związku Towarzystw Ogrodów i Osiedli Działkowych, zachowali to prawo (art. 15 ustawy z 1949 r.).

1.5. Dnia 6 maja 1981 r. Sejm uchwalił ustawę o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390, ze zm.; dalej: ustawa z 1981 r.), na podstawie której został powołany Polski Związek Działkowców (dalej: PZD, Związek) scharakteryzowany w art. 24 ust. 1 jako „samodzielna i samorządna organizacja społeczna, zrzeszająca osoby będące użytkownikami działek w pracowniczych ogrodach działkowych”. W art. 6 ust. 1 ustawy z 1981 r. pracowniczy ogród działkowy

zdefiniowano jako obszar gruntu rolnego podzielony na działki przeznaczone pod uprawy ogrodowe i oddane w użytkowanie osób fizycznych, wyposażony w urządzenia niezbędne do prowadzenia upraw ogrodowych oraz służący zarazem do wypoczynku użytkowników działek i innych osób. Zgodnie z ust. 2 wspomnianego przepisu, pracowniczy ogród działkowy podlegał rejestracji w PZD. Związek, który na zasadzie wyłączności przejął zarząd nad pracowniczymi ogrodami działkowymi, odpowiadał za ich tworzenie i prowadzenie. Obowiązek zapewnienia gruntów na potrzeby pracowniczych ogrodów działkowych należał do terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, które w razie potrzeby miały nabywać grunty w drodze wykupu (art. 7 ust. 1 ustawy z 1981 r.).

1.5.1. Na mocy art. 8 ustawy z 1981 r., w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 99, poz. 486; dalej: ustawa zmieniająca z 1995 r.) grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy, przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe, były przekazywane nieodpłatnie w użytkowanie PZD. Grunty te mogły być również oddawane nieodpłatnie PZD w użytkowanie wieczyste.

1.5.2. Podobnie jak dekret z 1946 r., ustawa z 1981 r. przewidywała tworzenie ogrodów działkowych o charakterze stałym, jak i czasowym. Podział gruntu na działki oraz budowa urządzeń na terenie pracowniczego ogrodu działkowego należała do PZD. Zgodnie z art. 12<sup>1</sup> ustawy z 1981 r., osoby fizyczne miały prawo użytkowania działek przeznaczonych pod pracownicze ogrody działkowe, a jeżeli grunty wchodzące w skład pracowniczego ogrodu działkowego znajdowały się w użytkowaniu wieczystym PZD, prawo użytkowania działki jej użytkownik nabywał w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej w formie aktu notarialnego, na jego wniosek. Ustanowione w tej formie prawo użytkowania podlegało ujawnieniu w księdze wieczystej.

1.5.3. Art. 13 ustawy z 1981 r. stanowił w ust. 1, że urządzenia pracowniczego ogrodu działkowego, przeznaczone do wspólnego korzystania przez użytkowników działek były własnością PZD. Zgodnie z ust. 2 nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działce, wykonane lub nabyte ze środków finansowych użytkownika działki, stanowiły jego własność. Z kolei art. 20 ust. 1 ustawy z 1981 r. stanowił, że likwidacja w całości lub w części pracowniczego ogrodu działkowego mogła nastąpić w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi potrzebami gospodarczymi lub społecznymi, za zgodą PZD.

Należy podkreślić, że dekret z 1946 r. przewidywał wielość organizacji zrzeszających działkowców (towarzystwa ogrodów działkowych), które dzierżały grunty. Ustawa z 1949 r. zlikwidowała te stowarzyszenia, uczyniła pracownicze ogrody działkowe urządzeniami użyteczności publicznej, a zarząd nimi powierzyła Zrzeszeniu Pracowniczych Związków Zawodowych (później CRZZ), stwierdzając, że ogrody przechodzą w zarząd i bezpłatne użytkowanie tego Zrzeszenia. W 1981 r. ustawowym następcą tego Zrzeszenia, w zakresie prowadzenia pracowniczych ogrodów działkowych, stał się PZD.

1.6. Podsumowując przedstawioną prawnohistoryczną regulację ogrodnictwa działkowego w Polsce, Trybunał stwierdza, że pierwotnie tego typu ogrody stanowiły przede wszystkim istotne zabezpieczenie egzystencji ludzi ubogich. Powstałe po I wojnie światowej, a następnie po II wojnie światowej ogrody służyły głównie jako grunty uprawy trudnych do zdobycia warzyw i owoców. W okresie PRL stanowiły już pewien rodzaj przywileju przyznawanego pracownikom, przy czym nadal zaspokajały głównie potrzeby konsumpcyjne.

1.7. W ostatnich latach zmienił się jednak kontekst społeczny ogrodnictwa działkowego, które pełni głównie funkcje rekreacyjne. W znacznej mierze korzystają z tej formy odpoczynku ludzie starsi, emeryci i renciści.

Jak zasadnie stwierdził Trybunał w wyroku z 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174), r.o.d., oprócz zaspokajania potrzeb rekreacyjnych ich użytkowników, działki pełnią (a przynajmniej mogą spełniać) swoje funkcje również na rzecz ogółu społeczności lokalnej (np. jako „enklawy” zieleni, czy wręcz „zielone płuca” miast), stanowiąc tym samym obiekty użyteczności publicznej (por. cz. III, pkt 3.4. uzasadnienia wyroku o sygn. K 61/07). Ewolucja funkcji i znaczenia ogrodnictwa działkowego nie tylko w Polsce, lecz także w Europie, wymaga uwzględnienia przy tworzeniu oraz stosowaniu prawa odnoszącego się do ogrodów działkowych.

1.7.1. Trybunał zauważa, że w ostatnich latach zarysowuje się konflikt między środowiskiem użytkowników działek i ich interesami, a interesami ogółu mieszkańców związanymi z modernizacją urbanistyczną i planowaniem przestrzennym w wielkich miastach. Raport NIK o funkcjonowaniu rodzinnych ogrodów działkowych (dalej też: r.o.d.) dowodzi, że obecny stan prawny i faktyczny, kontynuujący rozwiązania mające w znacznej mierze charakter historyczny, prowadzi do nadużyć w korzystaniu z r.o.d. przez działkowiczów. Działki na terenie r.o.d. we wszystkich skontrolowanych gminach były wykorzystywane na cele mieszkaniowe, niezgodnie z art. 13 ust. 4 u.r.o.d. Na obszarze wszystkich skontrolowanych gmin, występowały przypadki budowania na terenie r.o.d. obiektów o wymiarach przekraczających normę 25 m<sup>2</sup> powierzchni zabudowy, określonej w art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.). Inspektorzy nadzoru budowlanego skontrolowali 44 ogrody działkowe na terenie 8 gmin. W wyniku czynności kontrolnych inspektorzy ci stwierdzili 402 przypadki wskazujące na przekroczenie norm dotyczących powierzchni zabudowy oraz 809 przypadków naliczania podatku od nieruchomości, w odniesieniu do budynków położonych na terenie r.o.d., przekraczających normy powierzchni ustalone w tym przepisie. Podatki pobierano na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm.), stanowiącym, że zwalnia się od podatku od nieruchomości budynki położone na terenie r.o.d., nieprzekraczające norm powierzchni ustalonych w przepisach prawa budowlanego dla altan i obiektów gospodarczych, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą. Skontrolowane gminy, pomimo posiadania informacji o przypadkach występowania ponadnormatywnych obiektów, nie powiadamiały powiatowego inspektora nadzoru budowlanego o naruszeniu tych przepisów.

1.7.2. Z tych ustaleń wynika, że częste są przypadki niespełniania przez ogrody działkowe funkcji obiektów użyteczności publicznej tworzonych nie tylko na rzecz ich użytkowników, lecz także na rzecz ogółu społeczności lokalnej jako tzw. „enklaw zieleni” w centrum lub na obrzeżach miast. Nadużywanie przepisów u.r.o.d. oraz wcześniej ustawy z 1981 r. wskazuje, że obowiązujący stan prawny nie zapewnia właściwego funkcjonowania ogrodów działkowych w obecnych realiach gospodarczych, społecznych i urbanistycznych. Trybunał kilkakrotnie orzekał o uchybieniach konstytucyjnych tak w poprzednim stanie prawnym – w ustawie z 1981 r. – jak i w u. r.o.d.

2. Orzeczenia Trybunału dotyczące konstytucyjności przepisów ustawy z 1981 r. oraz u.r.o.d.

Ustawa z 1981 r. była kilkakrotnie przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 1995 r.

## 2.1. Orzeczenie z 20 listopada 1996 r. w sprawie K 27/95.

2.1.1. W orzeczeniu z 20 listopada 1996 r., sygn. K 27/95 (OTK ZU nr 6/1996, poz. 50) Trybunał stwierdził, że art. 8 ust. 1 ustawy z 1981 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej z 1995 r., w zakresie, w jakim wynikający z niego obowiązek nieodpłatnego przekazania przez gminę gruntów w użytkowanie dotyczy jedynie Polskiego Związku Działkowców, jest niezgodny z art. 1 przepisów konstytucyjnych 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.; dalej: Ustawa Konstytucyjna), 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.

2.1.2. Ponadto Trybunał rozstrzygnął we wspomnianym orzeczeniu, że art. 2 ust. 1-3 oraz 5 i 6 ustawy zmieniającej z 1995 r. w zakresie, w jakim wynikające z niego roszczenie dotyczy gruntów stanowiących własność gminy, jest niezgodny z art. 1 i art. 7 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej przez nadmierną, bo nieusprawiedliwioną względami interesu publicznego, ingerencję w uprawnienia własnościowe gmin, prowadzącą tym samym do naruszenia wynikających z przepisów konstytucyjnych zasad ochrony praw słusznie nabytych i proporcjonalności oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2.1.3. W ostatnim punkcie orzeczenia Trybunał stwierdził, że art. 8 ust. 2 ustawy z 1981 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej z 1995 r., jest zgodny z art. 1 i art. 7 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej i nie jest niezgodny z art. 73 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej.

Uzasadniając swe rozstrzygnięcie, Trybunał wskazał m.in., że art. 8 ust. 1 ustawy z 1981 r., w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 1995 r., narusza zasady demokratycznego państwa prawnego zawierając jednoznacznie określone ograniczenie podmiotowe, wyrażające się w ustanowieniu obowiązku nieodpłatnego przekazania w użytkowanie gruntów przeznaczonych pod pracownicze ogrody działkowe jedynie na rzecz PZD.

Rozwiązanie to nawiązywało, zdaniem Trybunału, do przyjętej w ustawie z 1981 r., konstrukcji wyłączności PZD w zakresie zakładania i prowadzenia pracowniczych ogrodów działkowych. Tymczasem, w systemie gospodarki wolnorynkowej, w którym prawa cywilne nabywa się na mocy umów, przepis ten stanowił swoistą reminiscencję systemu nakazowego.

2.1.4. Co prawda, monopolistyczna pozycja PZD uległa – przynajmniej w teorii – zasadniczej zmianie w chwili wejścia w życie ustawy zmieniającej z 1995 r. Ustawodawca znowelizował tam art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.) przez dodanie trzeciego zdania w brzmieniu:

„Grunty przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe mogą być oddawane nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste organizacjom zrzeszającym działkowców”.

Przytoczony przepis przez sformułowanie „organizacjom zrzeszającym działkowców”, użyte w liczbie mnogiej, wskazywał, zdaniem Trybunału, że polski system prawny dopuszcza istnienie wielu, a nie tylko – jak dotychczas – jednej organizacji zrzeszającej działkowców. Zarazem jednak z treści art. 8 ust. 1 ustawy z 1981 r., w

brzmieniu nadanym przez zaskarżoną nowelizację, wynikał ciążyący na kierownikach urzędów rejonowych/starostów lub zarządach gmin obowiązek nieodpłatnego każdorazowego przekazania gruntów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe PZD. Przepis ten w istocie utrzymywał więc monopol PZD.

2.1.5. PZD była jedynym podmiotem, na rzecz którego istniał obowiązek nieodpłatnego przekazywania gruntów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe. Tym samym przepis ten uprzywilejował PZD w stosunku do innych organizacji zrzeszających działkowców. Uprzywilejowanie to miało szczególny charakter. Faktycznie wykluczało ono – w sposób godzący w wolność zrzeszania się – możliwość tworzenia innych niż PZD organizacji zrzeszających działkowców mogących realizować zakładane cele (zob. pkt 6 uzasadnienia).

W dalszej części uzasadnienia orzeczenia o sygn. K 27/95 Trybunał zaznaczył, że: „Zasada praworządności materialnej, której istotne elementy wynikają z art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy, wymaga aby prawo wyrażało wartości odpowiadające demokratycznemu charakterowi państwa (por. orzeczenie z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K. 7/90, OTK w 1990, poz. 5, s. 54-55). Wolność zrzeszania się obywateli określona w art. 84 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych wynika immanentnie z założeń demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny raz jeszcze potwierdza stanowisko zawarte w orzeczeniu z 12 lutego 1991 r., K. 6/90 (OTK w 1991 r., poz. 1, s. 21), że obywatele pragnący jednoczyć swą działalność mają swobodę dokonywania wyboru formy prawno-organizacyjnej w zależności od celów jakie zamierzają realizować, wybierając taką formę, w której będą mogli osiągnąć zamierzone skutki prawne. W demokratycznym państwie prawnym nie są dopuszczalne merytorycznie nieuzasadnione ograniczenia prawa zrzeszania się obywateli”.

2.1.6. Orzeczenie Trybunału o sygn. K 27/95 nie dokonało jednak zmiany w naszym systemie prawnym. Sejm uchwałą z 24 kwietnia 1997 r. uchylił je.

## 2.2. Wyrok z 20 lutego 2002 r. o sygn. K 39/00.

2.2.1. Art. 2 ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej z 1995 r. został poddany ponownej kontroli Trybunału Konstytucyjnego – już na gruncie obowiązującej Konstytucji. W wyroku z 20 lutego 2002 r. o sygn. K 39/00 (OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4) Trybunał, analizując dopuszczalność merytorycznego orzekania w poprzedniej sprawie o sygn. K 27/95 – w kontekście zasady *res iudicata* uznał, że:

„W niniejszej sprawie istnieją co najmniej dwie podstawy (z których każda oddzielnie, a tym bardziej obie łącznie) uprawniają do rozpoznania zgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów. Są to: po pierwsze – powołanie innego niż poprzednio konstytucyjnego wzorca kontroli; po drugie – fakt, że Sejm RP (w okresie gdy taka kompetencja mu przysługiwała) oddalił stwierdzające niekonstytucyjność konkretnych przepisów prawnych orzeczenie Trybunału” (cz. IV uzasadnienia).

Trybunał zasadnie przyjął, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, że możliwe jest ponowne rozstrzygnięcie sprawy, co do której zapadło orzeczenie przed wejściem w życie Konstytucji, jeżeli pojawiły się nowe konstytucyjne wzorce odniesienia. Nawet przy zbliżonym brzmieniu przepisów konstytucyjnych będących wzorcami kontroli pochodzących z różnych aktów konstytucyjnych, może nie istnieć ich materialna tożsamość, gdy ich usytuowanie w ramach ustawy zasadniczej i związek z innymi jej przepisami tworzy odmienne normatywne układy odniesienia, prowadzące do rozbieżności co do ich treści. Podobnie jak istnieje możliwość ponownej kontroli tych samych



przepisów, gdy powołane zostały inne wzorce kontroli, także pochodzące z tej samej Konstytucji.

W wyroku o sygn. Trybunał orzekł, że kontrolowany przepis naruszał art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji.

2.2.2. O ile w sprawie o sygn. K 27/95 Trybunał zajmował się przede wszystkim problemem monopolistycznej pozycji PZD, jak również ochroną prawa własności *in genere*, o tyle w wyroku w wyroku o sygn. K 39/00 podstawowym wzorcem kontroli stały się art. 165 i art. 167 Konstytucji statuujące szczególnego rodzaju konstytucyjną ochronę własności komunalnej. Treść art. 2 ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej z 1995 r. prowadziła do znacznego uszczuplenia władztwa jednostek samorządu terytorialnego nad powierzonym im mieniem oraz do zagrożenia bardzo poważnym uszczerbkiem w ich majątku. Rzeczywisty sens naruszenia wskazanych wzorców konstytucyjnych tkwił w długotrwałym pozbawieniu gmin istotnej części majątku, z którego dochody stanowiły jedno z przewidzianych w ustawie źródeł finansowania ich zadań własnych. Trybunał wskazał, że wartości tego prawa nie można utożsamiać jedynie z brakiem opłat z tytułu użytkowania wieczystego, ale także z innymi niż w przypadku przekazania nieruchomości jednostek samorząd terytorialnego tylko w użytkowanie, możliwościami zadysponowania przysługującym prawem własności. Stąd też wynikająca z art. 167 ust. 1 Konstytucji równowaga między dochodami a zadaniami gmin została wyraźnie zachwiana. Preferencyjne, nieusprawiedliwione obiektywnymi przesłankami, „uwłaszczenie” PZD kosztem mienia komunalnego jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą ochrony własności jednostek samorządu terytorialnego (zob. cz. XII, pkt 3 uzasadnienia).

Trybunał wskazał również, że:

„(...) analiza treści kwestionowanych przepisów ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych z perspektywy wskazanych wzorców konstytucyjnej kontroli, potwierdza brak wystarczającego uzasadnienia dla dokonywania omówionych zmian. Interes publiczny PZD nie uzasadnia w istocie tak daleko idącej ingerencji ustawodawcy w konstytucyjnie chronione prawa jednostek samorządu terytorialnego” (zob. część XII, pkt 4 uzasadnienia).

2.2.3. Należy w tym miejscu zauważyć dwa wyroki Sądu Najwyższego klaryfikujące skutki wyroku Trybunału w sprawie o sygn. K 39/00. W wyroku z 30 stycznia 2003 r. (sygn. akt IV CK 20/04, OSNC nr 4/2004, poz. 66) SN orzekł, że po ogłoszeniu wyroku TK w sprawie o sygn. K 39/00 PZD nie będzie mógł skutecznie dochodzić zobowiązania gminy do oddania mu nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste gruntów wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych. Z kolei w wyroku z 30 września 2004 r. (OSNC na 9/2005, poz. 161) SN uznał, że „stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 39/00 niezgodności z Konstytucją przepisów art. 2 ust. 1 i 3 ustawy [zmieniającej 1995 r.] stwarza podstawy do ustalenia, w drodze powództwa przewidzianego w art. 189 k.p.c., nieważności umowy przeniesienia użytkowania wieczystego, zawartej na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją, także przed ogłoszeniem tego wyroku.

2.3. Wyrok z 9 grudnia 2008 r. o sygn. K 61/07.

2.3.1. W wyroku z 9 grudnia 2008 r. o sygn. K 61/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174), zawisłej przed Trybunałem z wniosku Rady Miejskiej Wrocławia, Trybunał orzekł, że art. 10 u.r.o.d., w zakresie odnoszącym się do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji oraz że art. 17 ust. 3 w związku z ust. 2 u.r.o.d. w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego na cel publiczny od zgody PZD, jest niezgodny

z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Ponadto, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zakresowy charakter pierwszego punktu wyroku wynikał z ograniczeń w zakresie zaskarżenia, jakie nakłada Konstytucja na podmioty legitymowane funkcjonalnie do wniesienia wniosku do TK. W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził m.in., że:

„Analogiczny do obecnie zaskarżonego art. 10 ust. 1 ustawy działkowej przepis – art. 8 ust. 1 u.p.o.d. – został zakresowo uznany za niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Tym samym oczywiste jest, że w zasadę tę – w tym samym zakresie – godzi również art. 10 ust. 1 ustawy działkowej, co jednak nie może znaleźć odzwierciedlenia w sentencji niniejszego wyroku, gdyż art. 2 Konstytucji nie został powołany jako wzorzec kontroli. Niemniej jednak zdumienie musi budzić fakt, że unormowanie, którego niekonstytucyjność została orzeczona przez Trybunał Konstytucyjny, zostało przez ustawodawcę ponownie uchwalone w nowej ustawie. To, że w dawnym stanie konstytucyjnoprawnym Sejm miał możliwość oddalenia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, nie zwalnia ustawodawcy od obowiązku respektowania dokonanych przezeń ustaleń i nie uchyla nakazu powstrzymania się od uchwalania przepisów jawnie niekonstytucyjnych. Równocześnie należy zwrócić uwagę ustawodawcy na to, że powołane wyżej orzeczenia zawierają konsekwentne, jednoznaczne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii ustawowego kształtowania monopolu rozmaitych organizacji społecznych i wyposażania tych organizacji – a nie ich członków – w szczególne przywileje. W tym kontekście zaskakujące jest więc powracanie do zdyskwalifikowanych przez Trybunał Konstytucyjny rozwiązań i forsowanie uregulowań, które muszą spotkać się z negatywną oceną ich konstytucyjności”.

2.3.2. Trybunał Konstytucyjny w obecnym pełnym składzie podtrzymuje te ustalenia i wnioski wynikające z orzeczeń Trybunału z lat 1996, 2002 oraz 2008. Rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności przepisów ustawy z 1981 r. jak i obowiązującej u.r.o.d. zapewniających PZD pozycję monopolisty w zakresie dostępu do gruntów i zarządzania ogrodami działkowymi (najpierw pracowniczymi, a następnie rodzinnymi) dowodzą negatywnej oceny przez Trybunał takich posunięć ustawodawcy.

3. Regulacje ogrodów działkowych państwach sąsiednich (Czechy, Słowacja, Niemcy) oraz w Austrii.

3.1. Dla uzyskania szerszej, prawno-porównawczej, perspektywy kwestii pozyskiwania gruntów pod ogrody działkowe i zarządzania nimi celowe jest przedstawienie regulacji obowiązujących w państwach sąsiednich, doświadczonych eksperymentem komunistycznym. Trybunał przedstawi stan prawny i związane z nim orzecznictwo sądowe Republiki Czeskiej, Republiki Słowackiej (oraz wcześniej Czechosłowacji), a także RFN (wcześniej NRD).

3.2. W okresie istnienia państwa czechosłowackiego został utworzony „Czechosłowacki Związek Działkowców i Sadowników (Československý zahrádkářský a ovocnářský svaz – dalej: CZDS) – stowarzyszenie powstałe 29 września 1957 r. w Pradze. CZDS było członkiem tzw. Frontu Narodowego Czechów i Słowaków (Národní fronta), do którego należały wszystkie stowarzyszenia i partie polityczne Czechosłowacji. Stowarzyszenie to nie miało jednak gwarantowanego prawnie monopolu na zarządzanie ogrodami działkowymi. Również aktualnie prawo czeskie nie przyznaje przywileju w postaci własności lub zarządzania ogrodami działkowymi jednej organizacji.

3.3. Obecnie podstawą funkcjonowania ogródków działkowych w Czechach są przede wszystkim ustawa o stowarzyszeniach (č. 83/1990 Sb), kodeks cywilny (č. 40/1964

Sb), ustawa o gruntach (č. 95/1999 Sb.), prawo budowlane (č. 229/1991 Sb.), a także ustawa o przeniesieniu majątku stanowiącego własność państwa na rzecz innych osób (č. 95/1999 Sb).

3.4. Przepisy ustawy o regulacji własności gruntów i innych nieruchomości rolnych (č 229/1991) dotyczą m.in. wydania nieruchomości osobom uprawnionym, w szczególności, jeśli nieruchomości przeszły na własność państwa lub innych osób prawnych w określonych ustawą okolicznościach. Wspomniana ustawa wyraźnie jednak wyłącza możliwość wydania nieruchomości w razie, gdy na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego na gruncie utworzono ogródki działkowe lub osiedle domków letniskowych, z wyjątkiem osiedli tymczasowych lub jeśli na gruncie znajduje się ogródek działkowy lub osiedle domków letniskowych, założone przed październikiem 1976 r. (§ 11 ust. 1 lit. d ustawy).

Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej nie orzekał do tej pory w przedmiocie konstytucyjności przepisów dotyczących ogrodów działkowych.

3.5. Również w Słowacji *de lege lata* nie ma prawnie gwarantowanego monopolu jednej organizacji w zakresie przyznawania prawa własności, użytkowania lub prawa zarządzania ogródkami działkowymi.

Istotną różnicą słowackiego prawa działkowego w stosunku do czeskiej regulacji jest uchwalenie szczególnej ustawy o ogródkach działkowych – ustawy o użytkowaniu gruntów, na których ustanowiono ogródki działkowe (č 64/1997 Zb.; dalej: ustawa z 1997 r.). Oprócz tego aktu normatywnego kwestie związane z ogródkami działkowymi normuje kilka innych ustaw, w tym przede wszystkim ustawa o regulacji własności gruntów i innych nieruchomości rolnych (č 229/1991 Zb.), ustawa o scalaniu gruntów, o strukturze własności gruntów, o obwodowych urządach ziemskich, o Funduszu Ziemskim oraz o wspólnotach ziemskich (č. 330/1991 Zb.), ustawa o niektórych sposobach organizacji własności gruntów (č. 180/1995), ustawa o odpadach (č. 223/2001 Zb.), ustawa o podatku dochodowym (č. 595/2003) oraz ustawa o ochronie i wykorzystywaniu gruntów rolnych (č. 220/2004).

3.6. Ustawa z 1997 r. wzmocniła pozycję słowackich dzierżawców w stosunku do właścicieli gruntów, na których ustanowione zostały ogródki działkowe. Przed wejściem w życie ustawy właściciele mogli odzyskać faktyczne władztwo nad gruntami na podstawie § 22 ust. 3 ustawy o regulacji własności gruntów i innych nieruchomości rolnych (č. 229/1991). Na gruncie ustawy z 1997 r. jest to możliwe tylko w wyjątkowych sytuacjach. Co więcej, działkowcy mogą w specjalnym postępowaniu uzyskać własność użytkowanych gruntów.

3.7. Konstytucyjność ustawy z 1997 r. o użytkowaniu gruntów, na których ustanowiono ogródki działkowe kontrolował słowacki Sąd Konstytucyjny w sprawie PL ÚS 17/00 (wyrok z 30 maja 2001 r.). Orzekł niekonstytucyjności przepisu stanowiącego, że jeżeli użytkownik nie zapłacił odszkodowania oraz wartości udziału w momencie wydania decyzji o wykonaniu projektu, w związku z postępowaniem w przedmiocie nabycia własności gruntów przez działkowców, starostwo powiatowe w decyzji o wykonaniu projektu miało rozstrzygnąć, że grunt oraz udział przechodzą na własność Republiki Słowackiej w zarządzie Słowackiego Funduszu Gruntowego. Fundusz nie mógł przy tym ich sam użytkować, ale wydierżawiał je użytkownikowi. Sąd Konstytucyjny uznał, że brak jest interesu publicznego, który uzasadniałby przeniesienie własności gruntu na własność państwa w wypadkach, w których użytkownik gruntu nie opłacił należnego dzierżawnego. Jednocześnie jednak Sąd nie obalił domniemania zgodności z Konstytucją innych zakwestionowanych przepisów ustawy.

Słowacki Sąd Konstytucyjny uznał w tej sprawie, że przymusowa dzierżawa ziemi, dopuszczalna na podstawie ustawy z 1997 r., została ustanowiona jedynie jako środek tymczasowy poprzedzający przyznanie własności gruntu działkowcom. Celem regulacji było zapewnienie użytkownikom pewności co do ich sytuacji prawnej, a także zapewnienie optymalnego użytkowania gruntu, zgodnie z wymaganiami krajobrazowymi oraz środowiskowymi. Regulacja ta została zatem, zdaniem Sądu, uchwalona w interesie publicznym. Jej zastosowanie było ograniczone w czasie i nie było nieproporcjonalne, ponieważ wypełniła ona powstałą wcześniej lukę prawną. Dlatego ustawodawca nie przekroczył przysługującego mu marginesu swobody regulowania stosunków społecznych oraz wyważył ochronę interesu publicznego oraz ochronę praw podmiotowych właścicieli gruntów. Sąd ten odniósł się także do argumentów na rzecz niezgodności zakwestionowanej ustawy z 1997 r. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół nr 1). Według Sądu przepis ten nie nakłada na Państwa-Strony żadnych szczególnych zobowiązań co do odszkodowań za użytkowanie własności w interesie publicznym, zatem argument, zgodnie z którym zakwestionowany § 4 ustawy z 1997 r. ustanawia wysokość dzierżawnego na nieproporcjonalnie niskim poziomie, nie zasługuje na uwzględnienie. Zdaniem Sądu, przeniesienie własności gruntu na podstawie § 7 i nast. ustawy z 1997 r. należy rozpatrywać w szerszym kontekście konsolidacji gruntów. Konsolidacji przyświecał cel ustanowienia zintegrowanych jednostek gruntowych, zgodnie z potrzebami indywidualnych właścicieli, za ich zgodą oraz z poszanowaniem ogólnych wymagań co do ukształtowania krajobrazu, środowiska oraz rozwoju inwestycji. Zakwestionowane przepisy ustawy z 1997 r. nie wpłynęły, zdaniem Sądu, na wspomniany interes publiczny konsolidacji gruntów. Sąd słowacki orzekł również, że odszkodowanie dla właścicieli gruntów na podstawie § 11 ustawy z 1997 r. jest odpowiednie oraz zgodne z wymaganiami art. 1 Protokołu nr 1, właścicielom gruntów przysługiwał bowiem wybór między alternatywnymi gruntami a odszkodowaniem pieniężnym. Działkowcy nie ponoszą odpowiedzialności za to, że właściciele gruntów zostali pozbawieni możliwości korzystania z ich własności pod rządami reżimu, który nie szanował zasad demokratycznych. Ponadto, użytkownicy gruntów poprzez swoje użytkowanie przyczynili się do wzrostu wartości gruntów. A zatem przepisy ustawy z 1997 r. ustalające odszkodowania dla właścicieli na podstawie wartości gruntów z początku użytkowania przez działkowców są zgodne z Konstytucją.

3.8. Słowacka regulacja z 1997 r. została jednak zaskarżona do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), a ten w wyroku z 27 listopada 2007 r. w sprawie *Urbárska obec Trenčianske Biskupice przeciwko Słowacji* (dalej: sprawa *Urbárska*) orzekł o naruszeniu art. 1 Protokołu nr 1, uznając za naruszające prawo własności unormowanie dotyczące przeniesienia własności gruntów skarżącego na rzecz członków stowarzyszenia działkowców oraz przymusowego najmu gruntów skarżącego na warunkach określonych w ustawie z 1997 r.

3.8.1. Odwołując się do swojego orzecznictwa ETPC zaznaczył w sprawie *Urbárska*, że art. 1 Protokołu nr 1 dozwala na wyłączenie tylko wtedy, jeśli jest ono zgodne z zasadą praworządności, dokonywane jest w interesie publicznym, w uzasadnionym celu i przy użyciu środków proporcjonalnych do zamierzonego celu. Pojęcie interesu publicznego jest przy tym rozumiane szeroko. W szczególności, w przypadku wyłączenia zwykle brane są pod uwagę kwestie polityczne, ekonomiczne i socjalne. ETPC stwierdził, że z tych racji państwom-stronom Konwencji przysługuje szeroki margines swobody w definiowaniu interesu publicznego. Szczególne znaczenie ma

to w okresie transformacji ustrojowych państw. Co więcej, wywłaszczenie może być dokonane w interesie publicznym również wtedy, gdy przeprowadzane jest w określonym legitymowanym celu społecznym czy ekonomicznym, lecz większość społeczeństwa nie będzie bezpośrednio korzystać z odebranej własności.

3.8.2. Orzekając w sprawie *Urbárska*, ETPC badał, czy została zachowana równowaga między kolidującymi ze sobą interesami, bo chociaż art. 1 Protokołu nr 1 nie gwarantuje prawa do pełnego odszkodowania w każdym wypadku, to jednak w podobnych sprawach istnieje bezpośredni związek między wagą lub konkurencyjną naturą interesu publicznego, który państwo zamierza chronić, a odszkodowaniem, które jest zagwarantowane w ramach art. 1 Protokołu nr 1. Balansując zakres i stopień ważności interesu publicznego oraz naturę i kwotę odszkodowania, należy zastosować skalę opadającą.

3.8.3. ETPC uznał, że ideologia i praktyka reżimu funkcjonującego w Czechosłowacji do 1989 r. uniemożliwiała przez dekady korzystanie z własności członkom skarżącego stowarzyszenia oraz ich potomnym. Ustanowienie ustawy o regulacji własności gruntów i innych nieruchomości rolnych (č. 229/1991 Zb.) umożliwiło im odzyskanie prawa do pełnego władztwa nad ich gruntami po wygaśnięciu okresu obowiązkowej dzierżawy. Jednakże ustawodawca zmienił tę regulację poprzez uchwalenie ustawy z 1997 r., dając pierwszeństwo interesom dzierżawców i uprawniając ich do uzyskania własności gruntów, na których prowadzone były ogrody działkowe. Argument, że ograniczenie takie jest dopuszczalne w kontekście zwiększenia wartości gruntu przez nakłady działkowców, można przeciwstawić do pewnego stopnia innej tezie: działkowcy przez długi czas mogli czerpać korzyści z gruntów nie stanowiących ich własności (zob. § 127). Znaczenie ma również fakt, że przez dłuższy okres czasu działkowcy nie uiszczali opłat za korzystanie z gruntów, które z założenia jedynie czasowo były im oddane w dzierżawę. Dopiero na początku transformacji gospodarki w wolnorynkową ustawodawca zobowiązał działkowców do płacenia czynszu dzierżawnego, a właścicieli gruntów do wypłacenia odszkodowań działkowcom w razie nieprzedłużania umowy dzierżawy (zob. § 128-129). ETPC stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie deklarowany interes publiczny nie był na tyle szeroki i konkurencyjny wobec praw skarżących by uzasadnić przyjętą różnicę pomiędzy realną, rynkową wartością odbieranych gruntów a wysokością wypłacanego skarżącym odszkodowania za wywłaszczenie i w konsekwencji orzekł naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

3.8.4. Za niedopuszczalne na gruncie tego unormowania konwencyjnego ETPC uznał także nałożony na właścicieli obowiązek ustanawiania dzierżawy ich gruntów na rzecz działkowców. Zgodnie z akapitem 2 art. 1 Protokołu nr 1 Państwa-Strony mają prawo wydawać akty normatywne, pozwalające kontrolować w interesie ogółu korzystanie z własności. Jednakże każdorazowo unormowanie takie powinno być wydane w legitymowanym celu, a przyjęte przez prawodawcę środki – proporcjonalne do tego celu. W sprawie *Urbárska* strony nie kwestionowały samego faktu ograniczenia korzystania z własności w rozumieniu Konwencji. Jednym z celów słowackiej ustawy z 1997 r., było bowiem określenie warunków użytkowania przez działkowców gruntów i określenie wysokości czynszu dzierżawy w sytuacjach, w których wysokość ta nie została ustalona przez wcześniejsze umowy lub na podstawie wcześniejszych regulacji prawnych. Dlatego ETPC nie znalazł powodów do kwestionowania istnienia legitymowanego celu ustawy z 1997 r. Nie wyważała ona jednak odpowiednio interesu ogółu oraz interesów właścicieli gruntów, na których powstały i funkcjonowały ogrody działkowe. Żadne racje nie przemawiały za ustaleniem czynszu dzierżawnego na ustawowo zaniżonym poziomie, co było niezgodne z prawem skarżącego do niezakłóconego korzystania z własności, a w

konsekwencji naruszało art. 1 Protokołu nr 1. Powyższych kwestii dotyczą jeszcze inne wyroki wydane przez ETPC w sprawach słowackich (zob. np. z 3 listopada 2009 r. w sprawie *Jenisová*, skarga nr 58764/00).

W wyniku tych wyroków ETPC Słowacja przyjęła ustawę, która weszła w życie 1 kwietnia 2011 r. Reguluje ona na nowo czynsz z tytułu użytkowania gruntów przez działkowców.

3.9. Niemieckie prawo działkowe ma długą tradycję (por. L. Mainczyk, *Bundesklingartengesetz. Praktiker-Kommentar*. Hütig Jehle Rehm GmbH, Heidelberg-München-Landsberg-Berlin 2006, s. 3 i n.). Pierwszym aktem rangi ustawy w Republice Weimarskiej dotyczącym funkcjonowania ogródków działkowych była ordynacja o ogródkach działkowych oraz o dzierżawie drobnych gruntów z dnia 31 lipca 1919 r. (RGBl. I 1919 Nr 150, s. 1371 i n.). Ustawa ta ustanowiła szczególny tryb wypowiedzenia umów dzierżawy ogródków działkowych, regulację czynszów dzierżawy ogródków działkowych oraz szczególne wymagania co do treści umów dzierżawy ogródków działkowych. W okresie wielkiego kryzysu końca lat 20., ogródki działkowe stanowiły istotne zabezpieczenie egzystencji ludzi ubogich.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeszy z 7 października 1931 r. o zabezpieczeniu gospodarki i finansów oraz o zwalczaniu ekscesów politycznych wprowadziło do niemieckiego prawa działkowego urząd Komisarza Rzeszy podporządkowanego bezpośrednio Kanclerzowi Rzeszy, któremu na podstawie wspomnianego rozporządzenia przysługiwało prawo wywłaszczania gruntów za odszkodowaniem w celu utworzenia ogrodów działkowych do oddania do dyspozycji bezrobotnym albo przeznaczenia na cele drobnego osadnictwa na przedmieściach.

Już w okresie III Rzeszy ustawa z dnia 26 czerwca 1935 r. uzupełniająca ordynację o ogródkach działkowych oraz dzierżawie drobnych gruntów (RGBl I 1935 Nr 67, s. 809-810) dodatkowo utrudniła wypowiedzenia stosunków dzierżawy przez wydzierżawiających w ten sposób, że stałe użytkowanie ogródka działkowego w celach mieszkaniowych przestało stanowić podstawę wypowiedzenia dzierżawy ogródka działkowego, jeśli posiadacz altany zamieszkał w niej przed 31 marca 1935 r. jeśli nie mógł wystarać się o inne zakwaterowania w odpowiednich warunkach.

Wreszcie rozporządzenie z dnia 27 września 1939 r. o ochronie przed wypowiedzeniem dzierżawy (RGBl. I 1939, s. 1966) wprowadziło ogólny zakaz wypowiedzenia dzierżawy ogródków działkowych przez wydzierżawiających. Rozporządzenie z dnia 23 maja 1942 r. o ochronie przed wypowiedzeniem oraz o innych przepisach dotyczących ogródków działkowych (RGBl. I 1949 Nr 56, s. 343 i n.) wprowadziło listę wyjątków od tego zakazu. W rozporządzeniu tym upoważniono również Ministra Pracy Rzeszy, w porozumieniu z Ministrem Rzeszy do spraw Wyżywienia i Gospodarki Rolnej do tworzenia, łączenia lub rozwiązywania zrzeszeń lub stowarzyszeń działkowców, a także do ustalania, zmieniania lub uzupełniania statutów tych organizacji. Wyższy organ administracji mógł m.in. zarządzić, że w umowy zawarte z poszczególnymi działkowcami może wstąpić w charakterze poddzierżawcy przedsiębiorstwo działkowe użyteczności publicznej, jeśli jest to konieczne do prawidłowego i celowego gospodarowania gruntem. Rozporządzenie z dnia 15 grudnia 1944 r. (RGBl. I 1994 Nr 65, s. 345 in.) zmodyfikowało wyjątki od zakazu wypowiedzenia dzierżawy ogródków działkowych przez wydzierżawiających.

3.9.1. Po wojnie w RFN w dalszym ciągu obowiązywała ustawa z 1919 r., znowelizowana w 1969 r. (BGBl. I s. 1013). Nowelizacja ułatwiła wypowiedzenie stosunku dzierżawy przez wydzierżawiającego. Ostatecznie ustawę z 1919 r. zastąpiła ustawa z 1983 r. (*Bundesklingartengesetz*, dalej: ustawa z 1983 r.), która nie przyznaje prawa

własności, użytkowania lub zarządzania ogródkami działkowymi jednej organizacji.

3.9.2. Powstanie NRD wprowadziło kolejne komplikacje do niemieckiego prawa działkowego. Obowiązywały tam regulacje szczególne, dotyczące ogródków działkowych. Na początku lat 50-tych jako stowarzyszenie zarejestrowane (e.V. czyli *eingetragener Verein*) powstał Związek Działkowców i Drobnych Hodowców (*Verband der Kleingärtner, Siedler und Kleintierzüchter*, dalej: VKSK). Osobowość prawną VKSK nabyło na podstawie rozporządzenia z 22 kwietnia 1954 r. o wspieraniu działkownictwa i osadnictwa oraz drobnej hodowli. Rozporządzenie z 3 grudnia 1959 r. o działkownictwie, osadnictwie i drobnej hodowli wprowadziło monopol VKSK w zakresie prawa do dzierżawienia gruntów w celu poddzierżawy działkowcom, chociaż w literaturze wskazuje się, że w praktyce zdarzały się jednak niekiedy przypadki bezpośredniego dzierżawienia gruntów państwowych przez działkowców (por. W. Ernst, W. Bielenberg, M. Krautzberger – komentarz do § 20a ustawy z 1983 r.: *Kommentar zum BKleinG* [w:] W. Ernst, W. Zinkahn; *Baugesetzbuch. Kommentar*, München 2008). Ponadto w NRD kwestie ogrodów działkowych regulowały takie akty normatywne jak: rozporządzenie z 19 grudnia 1984 r. o odpowiedzialności rad gmin, okręgów miejskich oraz miast przy wznoszeniu oraz modyfikacji budowli przez ludność, rozporządzenie o budowlach ludności, przyznające warunkowo na podstawie uchwały rady (gminy, miasta etc.) kompetencje zarządowi jednostki VKSK do udzielania zgody na dokonywanie zmian w budowlach znajdujących się, a także wprowadzające zakaz budowania garaży w ogródkach działkowych oraz drugie rozporządzenie o budowlach ludności z 14 sierpnia 1989 r., modyfikujące nieznacznie regulacje rozporządzenia z 19 grudnia 1984 r., np. poprzez dopuszczenie w wyjątkowych sytuacjach możliwości wybudowania garażu w ogródku działkowym na podstawie decyzji przewodniczącego rady okręgu.

3.9.3. W zjednoczonych Niemczech obowiązuje kilka rodzajów stosunków dzierżawnych ogródków działkowych, w tym przede wszystkim:

- dzierżawa związana w landach zachodnich pod rządami ustawy z 1919 r. oraz BGB;
- dzierżawa związana w landach zachodnich pod rządami ustawy z 1919 r., znowelizowanej w 1969 r. oraz BGB;
- dzierżawa związana w landach zachodnich pod rządami ustawy z 1983 r. oraz BGB;
- dzierżawa związana w landach wschodnich pod rządami rozporządzenia z 1954 r. oraz BGB;
- dzierżawa związana w landach wschodnich pod rządami rozporządzenia z 1959 r. oraz BGB;
- dzierżawa związana w landach wschodnich pod rządami rozporządzenia z 1959 r. oraz kodeksu cywilnego NRD;
- dzierżawa związana w landach wschodnich w zjednoczonych Niemczech.

3.9.4. Dotychczas Federalny Sąd Konstytucyjny (dalej: FSK), dwukrotnie orzekał w przedmiocie konstytucyjności norm stanowiących podstawę funkcjonowania ogródków działkowych w Niemczech. W wyroku z 12 czerwca 1979 r. FSK dokonał kontroli konstytucyjności przepisów ustawy z 1919 r. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 1969 r. FSK orzekł wówczas m.in., że niezgodne z ustawą zasadniczą jest podporządkowanie prywatnych wydzierżawiających szczególnemu reżimowi umów dzierżawy ogródków działkowych (sztywne ceny, wyłączenie możliwości zawierania umów na czas określony), a także, że zastrzeżenie udzielenia zgody na wypowiedzenie umowy dzierżawy ogródków działkowych nie odpowiada wymaganiom państwa prawa. Z kolei w wyroku z 23 września 1992 r. FSK rozstrzygał o konstytucyjności przepisów ustawy z 1983 r. o regulacji czynszów dzierżawnych, stwierdzając, że ograniczenie czynszu dzierżawy ogródków działkowych jest w swojej wysokości dla prywatnych dzierżawców niezgodne z zasadą

ochrony własności wyrażoną w art. 14 ustawy zasadniczej. Skarżący inicjujący omawiane postępowanie przed FSK wniósł także skargę do ETPC, w którym Trybunał orzekł w przedmiocie naruszenia art. 6 Konwencji (zob. wyrok z 1 lipca 1997 r. w sprawie *Pammel przeciwko Niemcom*, nr 17820/91).

W uzasadnieniu wyroku FSK z 14 lipca 1999 r. porównał szczególne reżimów wypowiedania stosunków umownych, których przedmiotem były z jednej strony grunty, na których ustanowiono ogródki działkowe, a z drugiej strony zaś grunty służące do spędzania czasu wolnego lub do wypoczynku. Należy przy tym zaznaczyć, że wspomniane orzeczenie nie dotyczyło konstytucyjności przepisów o funkcjonowaniu ogródków działkowych, lecz dostosowania stosunków umownych między właścicielami gruntów służących do spędzania czasu wolnego lub do wypoczynku oraz korzystającymi z nich w celu wypoczynku na podstawie k.c. NRD oraz ustawy z 21 września 1994 r. o dostosowaniu prawa zobowiązaniowego na skutek zjednoczenia Niemiec (*Schuldrechtsanpassungsgesetz* – dalej: ustawa dostosowująca). FSK orzekł w omawianym wyroku, że zaskarżone przepisy ustawy dostosowującej w zakresie, w jakim zgodne są z prawem własności gwarantowanym konstytucyjnie (art. 14), zgodne są też z konstytucyjną zasadą równości (art. 3), mimo że właściciele gruntów służących do spędzania czasu wolnego lub do wypoczynku, którzy podlegają regulacjom ustawy dostosowującej są gorzej traktowani od właścicieli gruntów, które na terytorium byłej NRD są użytkowane w ramach ogrodów działkowych i z tego powodu podlegają przepisom ustawy z 1983 r.

Trzeba przy tym zauważyć, że obie grupy właścicieli gruntów podlegają w Niemczech szczególnym w stosunku do k.c. regulacjom wypowiedania stosunków dzierżawy. FSK orzekł, że odmienne traktowanie obu grup właścicieli jest obiektywnie uzasadnione, skoro już ustawodawca traktatu zjednoczeniowego objął ogródki działkowe znajdujące się na terytorium byłej NRD regulacjami federalnego prawa działkowego. Prawo to ustanowione zostało na czas nieokreślony, dlatego też właściciele gruntów objętych regulacjami federalnego prawa działkowego na czas nieograniczony podlegają przy wypowiedaniu stosunków dzierżawy ograniczeniom wskazanym w federalnej ustawie o ogródkach działkowych. Tymczasem zaskarżone normy ustawy dostosowującej mają charakter „społecznie amortyzujący” i ograniczony w czasie. To odróżnia je istotnie od regulacji federalnej ustawy o ogródkach działkowych, które zostały ustanowione na czas nieokreślony. FSK uznał, że związane z tym faktem niekorzystne skutki są nieuniknione w okresie przejściowym i nie prowadzą do naruszenia ogólnej zasady równości.

3.10. Normowanie ogródków działkowych na obszarze dwóch zbadanych byłych państw komunistycznych i powstałego na tym tle po 1989 r. orzecznictwa sądów konstytucyjnych wskazuje na kilka istotnych podobieństw. Po pierwsze, w każdym z państw, których system prawny został poddany analizie, w okresie komunizmu ustawodawca zdecydował się utworzyć organizację mającą wyłączność w zakresie tworzenia ogrodów działkowych i zarządzania nimi. Po 1989 roku monopol został zniesiony, chociaż tak w Słowacji, jak i niemieckich landach wschodnich istnieją zrzeszenia mające dominującą pozycję na tym polu. Po drugie, dostrzegalna jest przed 1989 r. podobna ochrona stosunku dzierżawy między właścicielem gruntu a bezpośrednio działkowiczem lub organizacją zrzeszającą działkowców. Ochrona ta niekiedy była na tyle silna, że stanowiła istotną ingerencję w sferę praw właścicielskich. W Niemczech dysproporcja ta została dostrzeżona przez ustawodawcę i następowała stopniowa modyfikacja uprzywilejowanej pozycji działkowców lub organizacji zrzeszającej działkowców. Natomiast w Słowacji ustawodawca nie dokonał tu zmian, a tamtejszy Sąd Konstytucyjny uznał stan prawny za zgodny z konstytucyjnym prawem własności. Takie podejście zostało uznane przez ETPC za naruszające prawo własności.



3.11. W Austrii kwestię tworzenia i funkcjonowania ogrodów działkowych reguluje ustawa z 16 grudnia 1958 r. (*Bundeskleingartengesetz*; BGBl. Nr 6/1959, ze zm.). Ustawodawca nie określa, na jakich terenach mogą być urządzone ogródki działowe; co więcej ogródki mogą, ale nie muszą, być położone w obrębie zespołu ogrodowego (*Kleingartenanlage*). Sam ogródek jest definiowany jako grunt lub część gruntu o powierzchni 120-650 m<sup>2</sup> (chyba, że większe dopuszczają przepisy prawa budowlanego), przeznaczony do prywatnego korzystania (niesłużące prowadzeniu działalności gospodarczej) i odpoczynku.

Utworzenie ogródka jest możliwe na dwa sposoby. Po pierwsze, poprzez zawarcie umowy dzierżawy generalnej (*Generalpachtvertrag*) gruntu lub części gruntu w celu oddawania go użytkownikom ogródków w dzierżawę przez uprawnionego do gruntu (typowo: właściciela gruntu), zwykle z gminą, ze stowarzyszeniem działkowców, ze związkami stowarzyszeń działkowców albo z przedsiębiorcą, który oddaje ogródki do używania swoim pracownikom (*Betriebsangehörigen*). Następnie ogródki (grunt lub część gruntu) są oddawane w poddzierżawę działkowcom (*Unterpacht*). Po drugie, utworzenie ogrodu działkowego może odbyć się na mocy umowy dzierżawy indywidualnej między właścicielem gruntu i działkowcem (*Einzelpacht*); do której stosuje się niektóre (ale nie wszystkie) przepisy ustawy.

Umowa dzierżawy, poddzierżawy i dzierżawy indywidualnej może zostać zawarta na czas oznaczony lub nieoznaczony. Umowy na czas oznaczony są jednak dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli okres dzierżawy przekracza 10 lat. Umowa zawarta na okres krótszy jest uważana za umowę zawartą na okres 10 lat. W umowie należy oznaczyć czynsz odpowiedni do położenia i przydatności gruntu; przepisy regulują również zasady zmiany wysokości czynszu.

Jeżeli została zawarta umowa dzierżawy generalnej, może ona zostać wypowiedziana na koniec roku kalendarzowego z półrocznym okresem wypowiedzenia (krótsze okresy obowiązują, jeżeli grunt jest potrzebny do celów transportu kolejowego, lotniczego lub zaopatrzenia w energię), z tym, że wydzierżawiający może wypowiedzieć umowę zawartą na czas nieoznaczony tylko z powodów wyliczonych w ustawie.

Wypowiedzenie może nastąpić tylko przed sądem; co więcej wypowiedzenie z powodu zwłoki może zostać uchylone, jeżeli generalny dzierżawca nie dopuścił się rażącego niedbalstwa i w toku postępowania zapłacił zaległość.

Powstanie ogrodu działkowego (zespołu ogrodów) zależy zatem wyłącznie od woli stron, zawarcie umowy następuje swobodnie, brak jest przymusu jego utworzenia. Natomiast jeżeli ogródek zostanie już utworzony, jego likwidacja napotyka na ograniczenia, które jednak nie krępują nadmiernie swobody uprawnionego do gruntu (właściciela) w dysponowaniu gruntem, w szczególności wówczas, jeżeli może on zostać przewidziany na cele budowlane. Ustawa reguluje szczątkowo stowarzyszenia działkowców i związki stowarzyszeń działkowców (§ 19) w ten sposób, że uznaje za nie te stowarzyszenia, których celem jest wspieranie ogrodnictwa działkowego i ochrona interesów działkowców. Jeżeli mamy do czynienia z takim stowarzyszeniem, jest ono zobowiązane do oddawania gruntów będących ich własnością w poddzierżawę działkowcom, chyba że są one przeznaczone na urządzenia wspólne. Sankcji na naruszenie tego nakazu jednak brak. W ustawie brak jest ograniczenia, że tereny będące w posiadaniu związków lub stowarzyszeń mogą być oddawane w poddzierżawę albo dzierżawę indywidualną na ogródki tylko członkom tych stowarzyszeń lub związków działkowców. Jedyne ograniczenie w tej dziedzinie dotyczy sytuacji, w której umowę dzierżawy generalnej zawarł przedsiębiorca, ponieważ wtedy ogródki powinny zostać oddane w poddzierżawę jego pracownikom (*Betriebsangehörigen*).

Umowa poddzierżawy zawarta przez generalnego dzierżawcę z działkowcem

także może być zawarta na czas nieoznaczony lub oznaczony nie krótszy niż 10 lat (krótsze są uważane za zawarte na 10 lat). Stroną umowy może być tylko osoba fizyczna albo małżeństwo lub osoby pozostające w konkubinacie (*Lebensgefährten*) łącznie. Dzierżawca ogródka oraz jego małżonek może posiadać tylko jeden ogródek w danym landzie. Czynsz płacony przez poddzierżawcę oznaczony w umowie odpowiada przypadającym na niego częściom: czynszu płaconego przez generalnego dzierżawcę, podatków i danin publicznych, kosztów administrowania i kosztów urządzeń wspólnych. Umowy poddzierżawy mogą zostać wypowiedziane na 31 marca lub na 30 listopada z 3-miesięcznym terminem wypowiedzenia, z tym że generalny dzierżawca może wypowiedzieć działkowcowi umowę (na czas oznaczony lub nieoznaczony) tylko z ważnych powodów, które są przykładowo wyliczone (np. zaległość w zapłacie czynszu, przeszkadzające lub nieprzyzwoite zachowanie działkowca, dopuszczenie się przez działkowca przestępstwa przeciwko generalnemu dzierżawcy, niewykorzystanie gruntu jako ogródka). Prawo do ogródka może zostać przeniesione na zasadach przewidzianych w ustawie, jest niedziedziczne, ale przepis przewiduje instytucję podobną do naszego wstąpienia w stosunek najmu (na oświadczenie, nie z mocy prawa).

Podobnie jak przy umowie dzierżawy generalnej, konstrukcja uzyskania prawa do ogródka działkowego jest pozostawiona autonomii stron. Raz powstałe prawo do ogródka (dzierżawa) staje się jednak prawem o charakterze trwałym, a możliwość jego odebrania lub wygaśnięcia jest ograniczona.

#### 4. Projekt u.r.o.d. w postępowaniu ustawodawczym w Sejmie w 2005 r.

4.1. Przedstawione wyżej ustalenia dowodzą, że prawne gwarancje uprzywilejowanej pozycji majątkowej scentralizowanej, „tworzonej odgórnie”, z gwarancją monopolu organizacji działkowców nie da się pogodzić z europejskim standardem ochrony prawa własności. Tymczasem w trakcie prac parlamentarnych nad obowiązującą u.r.o.d. ustalenia te były ignorowane, prowadząc *de lege lata* do petryfikacji faktycznego monopolu PZD.

Analizując przebieg prac ustawodawczych nad u.r.o.d., warto na wstępie zaznaczyć, że w marcu 2005 r., czyli na kilka miesięcy przed końcem kadencji Sejmu, do łaski marszałkowskiej wpłynęły dwa projekty dotyczące regulacji ogrodów działkowych. Po trzech miesiącach, jeden projekt (autorstwa grupy posłów SLD) znalazł bezpośrednią drogę na wspólne posiedzenie trzech komisji do pierwszego czytania, natomiast drugi projekt został przez jednego z marszałków zakwestionowany i skierowany do Komisji Ustawodawczej w ramach kontroli jego konstytucyjności.

Wątpliwości natury konstytucyjnej były już przedstawiane w trakcie pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (druk nr 3905/IV kadencja Sejmu), które odbyło się 30 czerwca 2005 r. na posiedzeniu Komisji: Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Skarbu Państwa, obradujących pod przewodnictwem posłów Waldy Dzikowskiego z PO i Jana Kochanowskiego z SLD.

4.2. Podczas pierwszego czytania w komisjach dopuszczonego do dyskusji projektu zgłaszano m.in. wniosek formalny o odrzucenie go, z powodu wielu zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury Andrzej Bratkowski, oceniając projekt ustawy, zwrócił uwagę na fakt, że projekt utrzymuje monopol PZD przyjęty w ustawie z 1981 r.

Posłowie zwracali uwagę na kontrowersyjne brzmienie art. 6 projektu, który odnosił definicję rodzinnego ogrodu działkowego wyłącznie do gruntów pozostających we władaniu PZD (posłowie Marek Suski i Marek Kuchciński – PiS; prawnik Biura

Legislacyjnego Kancelarii Sejmu dalej: BLKS, Mariusz Przerwa). Posłanka Joanna Grobel-Proszowska (SLD) zaproponowała dopisać do art. 8 projektu wyrazy „jak i innych ogrodów pracowniczych”, tak by nadać mu następujące brzmienie: „Istnienie i rozwój rodzinnych ogrodów działkowych, jak i innych ogrodów pracowniczych, powinny uwzględniać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego”. Prezes PZD Eugeniusz Kondracki stwierdził jednak, że projekt ustawy dotyczy rodzinnych ogrodów działkowych i nie należy w nim zapisywać nic, co wykracza poza te rodzinne ogrody działkowe, które już są. Przedstawiciel BLKS, Mariusz Przerwa poparł to stanowisko. Taka zmiana zrodziłaby, jego zdaniem, ujemne konsekwencje dla tej regulacji i cały projekt należałoby przepracować i poszerzyć, tak by dotyczył nie tylko rodzinnych ogrodów działkowych. W praktyce oznaczałoby to napisanie ustawy od początku, aby objęła wszystkie ogrody działkowe, nie tylko rodzinne. Uznał, że nie wystarczy wprowadzić w art. 8 jednej takiej zmiany, bo to oznaczałoby wprowadzenie nowej filozofii tej ustawy.

Poseł Jan Kochanowski z SLD, odnosząc się do treści art. 10 projektu wskazał, że słowa „mogą być oddawane nieodpłatnie” oznaczają, iż decyzję o takim oddaniu podejmuje samorząd i może przekazać nieodpłatnie, ale nie musi. Jednakże prawnik BLKS Mariusz Przerwa stwierdził, że art. 10 łączy się z art. 11, do którego BLKS ma poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. Z art. 11 wynika bowiem, że PZD za te grunty nie musi wносить gminie jakichkolwiek opłat. Poseł Władysław Stępień z SLD zaznaczył, że obydwie rozwiązania proponowane w art. 10 i art. 11 są przepisane z obecnie obowiązującej ustawy.

Mariusz Przerwa z BLKS zgłosił również wątpliwości do przyznania PZD monopolu polegającego na tym, że tylko i wyłącznie PZD może zrzęcać działkowców. W odpowiedzi posłanka Joanna Grobel-Proszowska (SLD) zauważyła, że podobnie jest w ustawie – Prawo łowieckie, gdzie Polski Związek Łowiecki jest właścicielem nieruchomości, które wybudowali wszyscy członkowie związku, i też jest monopolistą, zaś niezrzeszona posłanka Barbara Blida zaznaczyła, że projekt dotyczy tzw. specustawy. Poseł Marek Suski z PiS stwierdził, że specustawa o Polskim Związku Łowieckim była ustawą typowo lobbystyczną i była silnie krytykowana, absurdalne jest przywoływanie jej jako przykładu budowania prawa w Polsce. Poseł Marek Dyduch z SLD bronił projektu i argumentował, że w Polsce jest tylko jedna instytucja, która może się w tej sprawie wypowiedzieć, i jest to Trybunał Konstytucyjny, jeżeli posłowie mają jakieś wątpliwości, to niech zaskarżą do niego ustawę. Wniósł, aby wnioski i pytania o konstytucyjność, jeśli nadal będą zgłaszane, uchylać.

4.3. Dnia 1 lipca 2005 r. Komisje: Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Skarbu Państwa, obradujące pod przewodnictwem posła Jana Kochanowskiego z SLD, odbyły posiedzenie, stanowiące kontynuację pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. (Biuletyn nr 4850/IV kadencja Sejmu). W posiedzeniu uczestniczyli przedstawiciele: Ministerstwa Infrastruktury z podsekretarzem stanu Andrzejem Bratkowskim, PZD z prezesem Eugeniuszem Kondrackim.

W opinii z 6 lipca 2005 r. w sprawie projektu u.r.o.d. (druk nr 3905), ekspert M. Granat wskazał na niekonstytucyjność art. 10, art. 11 ust. 2, art. 24 i art. 33 projektu. Stwierdził, że art. 11 ust. 2 jest ewidentnie sprzeczny z konstytucyjnym przepisem o ochronie własności, gdyż już w wyroku o sygn. K 39/00 Trybunał jednoznacznie uznał za kwalifikowane naruszenie prawa własności przez przepisy ustawowe, które nieodpłatnie i preferencyjnie przekazywały nieruchomości w użytkowanie wieczyste, co z kolei zakłada art. 10 projektu albo niezależnie od woli właściciela rozporządzały nieruchomością (art. 11 ust. 2). Nieodpłatnie korzystanie z cudzych praw majątkowych jest podwójnym uprzywilejowaniem PZD. Tego typu rozwiązanie ustawowe zostało już zdyskwalifikowane

przez Trybunał w wyroku z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 87). Za wyraz wyjątkowej arogancji wobec respektowania zasady równości wobec prawa uznał ekspert art. 24 ust. 2 zwalniający z odpowiedzialności PZD i jego członków, przy jednoczesnym braku wskazania innego podmiotu podlegającego odpowiedzialności. Z kolei art. 33 projektu, według M. Granata, nie odpowiadał wymogom określoności prawa i stwarzał niebezpieczeństwo naruszenia prawa do ochrony danych osobowych. W konkluzji opinii zostało zawarte stwierdzenie, że uchwalenie projektu w zakresie stanowiącym przedmiot opinii „stanowiłoby wyraz nie liczenia się z dorobkiem orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i byłoby forsowaniem arbitralnych rozwiązań preferujących określony podmiot prawa wbrew określonym zasadom ustrojowym zawartym w Konstytucji RP” (s. 3 opinii).

4.4. Dnia 6 lipca 2006 r. w Sejmie trwała debata na temat projektu ustawy i zostały zgłoszone do niego liczne poprawki. Zestawienie poprawek zostało przedłożone na piśmie marszałkowi. Sejm głosował 7 lipca 2005 r. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisja Skarbu Państwa, obradujące pod przewodnictwem posła Jana Kochanowskiego z SLD, rozpatrzyły poprawki zgłoszone w drugim czytaniu poselskiego projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (druki nr 3905 i 4252/IV kadencja Sejmu; Biuletyn nr: 4892/IV kadencja Sejmu). Posłowie głosowali projekt, z którym większość z nich nie miała okazji się zapoznać. W trakcie debaty poprawki zostały zgłoszone ustnie bez uzasadnienia. Mimo to komisje 27 głosami, przy 7 przeciwnych i braku głosów wstrzymujących się, rekomendowały Sejmowi przyjęcie poprawki nr 1, nadającej nowe brzmienie projektowanej ustawie. W dniu 8 lipca 2005 r. w głosowaniu nr 300 Sejm uchwalił u.r.o.d., przy 226 głosach za, 129 przeciw oraz 1 wstrzymującym się od głosu. Senat nie wniósł poprawek. 15 sierpnia 2005 r. Prezydent podpisał u.r.o.d.

5. Rekonstrukcja zakresu zaskarżenia i ustalenie granic dopuszczalności orzekania w sprawie.

5.1. Przedstawione powyżej orzecznictwo Trybunału stwierdzające niekonstytucyjność szeregu przyjętych rozwiązań ustawowych, jak również przebieg prac ustawodawczych w Sejmie nad obowiązującą u.r.o.d., wskazują jednoznacznie na uporczywość ustawodawcy przyjmowania niekonstytucyjnych norm.

Tylko słabym usprawiedliwieniem tej uporczywości jest skala problemu i zakładany przez prawodawcę społeczny oddźwięk tej ustawy. Dokumentacja przebiegu procesu ustawodawczego wskazuje na szereg, na ogół sprzecznych, interesów które większość parlamentarna starała się w 2005 r. uwzględnić. Inne interesy mieli pojedynczy działkowcy, inne władze PZD, inne jednostki samorządu terytorialnego.

Wynik prac Sejmu i Senatu – obowiązująca ustawa (w dużej mierze zakotwiczona treściowo w rozwiązaniach swej poprzedniczki: ustawy z 1981 r.) – trafia po raz kolejny przed Trybunał Konstytucyjny. Tym razem jednak wnioskodawca zdecydował się na najszerszy z możliwych zakres zaskarżenia i przedstawił Trybunałowi żądanie zbadania konstytucyjności całej ustawy albo – jako alternatywę – jej poszczególnych, wskazanych we wniosku przepisów.

5.2. Dlatego w rozpatrywanej sprawie pierwszą i szczególnie istotną kwestią, wymagającą rozważenia przed rozstrzygnięciem zawisłego wniosku, jest ustalenie zakresu dopuszczalności orzekania co do *meritum*.

Modyfikacja pierwotnego wniosku Pierwszego Prezesa SN spowodowała rozszerzenie zakresu zaskarżenia. W piśmie zmieniającym zakres zaskarżenia Pierwszy

Prezes SN wniósł o rozpatrzenie przez TK kwestii konstytucyjności całej u.r.o.d. z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 oraz z art. 64 Konstytucji, a w przypadku uznania przez Trybunał takiego wniosku za nieuzasadniony, wnioskodawca zaznaczył, że podtrzymuje pierwotny wniosek zawarty w piśmie z 22 lutego 2010 r. (wnoszący o stwierdzenie niezgodności: art. 10 u.r.o.d. z art. 2, art. 32 i art. 64 Konstytucji; art. 14 ust. 1 i 2 u.r.o.d. z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 58 ust. 1 Konstytucji; art. 15 ust. 2 u.r.o.d. z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji; art. 30 u.r.o.d. z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji; art. 31 ust. 1, 2 i 3 u.r.o.d. z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji; art. 31 ust. 4 u.r.o.d. 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 PZD swobodne uznanie co do wyboru osoby, na rzecz której nastąpi przydział działki, z art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji) rozszerzając go dodatkowo o orzeczenie niezgodności dalszych przepisów u.r.o.d. (art. 6 u.r.o.d. 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; art. 13 ust. 1 u.r.o.d. z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji; art. 17 ust. 2 u.r.o.d. z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji; art. 18 u.r.o.d. w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego w okresie wegetacji roślin od zgody PZD z art. 21, art. 64 ust. 3 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji; art. 19 i art. 20 u.r.o.d. z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 167 ust. 4 Konstytucji; art. 24 u.r.o.d. z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 167 ust. 2 i 4 Konstytucji).

Ostateczny kształt wniosku przybiera więc postać dwóch alternatywnych zakresów zaskarżenia, które, ściśle rzecz biorąc, pozostają w relacji ewentualnej. Po pierwsze, wnioskodawca wnosi o zbadanie konstytucyjności całej u.r.o.d., a ewentualnie, jeśli Trybunał uzna to żądanie za nieuzasadnione, wnioskodawca wnosi o rozstrzygnięcie, czy wskazane przez niego w obu pismach przepisy u.r.o.d. są zgodne z wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnymi.

Oznacza to, że w pierwszej kolejności rozstrzygnięcia wymaga dopuszczalność orzekania o konstytucyjności całej ustawy.

6. Dopuszczalność kontroli konstytucyjności całej ustawy w orzecznictwie Trybunału.

6.1. Kwestia kontroli konstytucyjności całej ustawy była kilkakrotnie przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Na gruncie wypracowanej linii orzeczniczej nie budzi wątpliwości dopuszczalność orzekania o zgodności z Konstytucją całej ustawy, jeśli przywołany przez wnioskodawcę wzorzec ma charakter normy proceduralnej bądź kompetencyjnej. W takim przypadku Trybunał nie dokonuje jednak kontroli treści norm wyrażonych w przepisach ustawy, lecz bada konstytucyjność dojścia aktu normatywnego do skutku.

6.2. Różne wątpliwości wywołuje natomiast orzekanie o zgodności z Konstytucją całej ustawy, jeśli jako wzorce kontroli wnioskodawca podaje przepisy materialnoprawne. W takim przypadku badana jest bowiem nie konstytucyjność dojścia do skutku aktu normatywnego, lecz treść norm wyrażonych w tym akcie. (por. wyroki z: 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98; 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117; 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153; 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104). W wyroku o sygn. K 8/98 wydanym w pełnym składzie, Trybunał – orzekając w sprawie połączonych wniosków Rady Miasta i Gminy Margonin, Rady Miasta w Cieszynie oraz Rady Miejskiej w Knurowie o zbadanie konstytucyjności ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania

wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. Nr 123, poz. 781, ze zm.) – ustalając zakres kontroli konstytucyjnej stwierdził, że:

„żaden z wnioskodawców nie wskazał konkretnych przepisów zaskarżonej ustawy naruszających, jego zdaniem, konstytucję. Z wniosków sformułowanych w oparciu o uchwały rad gmin wynika, że kwestionują one ustawę jako całość. Gminy bowiem zarzut niezgodności z konstytucją kierują przeciwko wprowadzonemu ustawą mechanizmowi przekształcania użytkowania wieczystego we własność, którego skutkiem jest odjęcie im własności bez ich zgody a nadto – bez odpowiedniej rekompensaty finansowej. Jednocześnie jednak wydaje się, że wnioski nie trafiłyby do Trybunału, gdyby gminy w zamian za utracone prawo własności otrzymały odpowiednią rekompensatę finansową” (cz. V, pkt 1 uzasadnienia wyroku).

Dalej jednak Trybunał wskazał na specyfikę kwestionowanej wówczas ustawy, stwierdzając, że w rozpatrywanej sprawie trudno było „wyłuskać” z tekstu ustawy poszczególne przepisy i poddać je ocenie w oderwaniu od pozostałych. Kwestionowana ustawa miała bowiem charakter aktu incydentalnego, kompleksowo regulującego określoną procedurę. Jej zastosowanie dotyczyło zamkniętego kręgu podmiotów i określonego z góry przedziału czasu. Trybunał stwierdził, że:

„W ustawie są oczywiście normy decydujące o charakterze prawnym samego przekształcenia i takie, które mają znaczenie techniczne, służą jedynie wykonaniu jej podstawowych postanowień” (cz. V, pkt 1 uzasadnienia wyroku).

6.3. Ścisła zależność między normami o fundamentalnym charakterze, konstruującymi mechanizm przyjętym w ustawie, a resztą przepisów kontrolowanego aktu, które w stosunku do tych pierwszych pełnią „funkcję służebną”, niejako dopełniając je treścią sprawiła, że rozważając hipotetyczne skutki orzeczenia niekonstytucyjności wszystkich najważniejszych przepisów ustawy Trybunał uznał, iż takie orzeczenie spowodowałoby, że pozostałe przepisy ustawy „straciłyby rację bytu.” (por. cz. V, pkt 1 uzasadnienia wyroku).

W omawianym wyroku o sygn. K 8/98 Trybunał przyjął, że przedmiotem zaskarżenia są wszystkie przepisy ustawy, stwierdzając jednak, że:

„Założenie to nie przesądza oczywiście wniosku końcowego. Poddanie analizie całego aktu normatywnego z punktu widzenia jego konstytucyjności, nie oznacza przyjęcia alternatywy: całość zgodna albo całość niezgodna z konstytucją. Zmusza natomiast do zbadania z punktu widzenia zgodności z konstytucją wszystkich przepisów aktu i prześledzenia poszczególnych przepisów w ich wzajemnym powiązaniu.” (cz. V, pkt 1 uzasadnienia wyroku).

6.4. Analizując problem dopuszczalności kontroli merytorycznej całej ustawy należy zwrócić uwagę na redakcję sentencji wyroku o sygn. K 8/98. W dwóch pierwszych punktach sentencji wyroku Trybunał przesądził kwestię konstytucyjności kilku kluczowych przepisów ustawy, a w trzecim punkcie – kwestię zgodności „ustawy w pozostałym zakresie” z kilkoma konstytucyjnymi wzorcami kontroli o charakterze materialno-prawnym.

Oznacza to, że w sprawie o sygn. K 8/98 Trybunał dokonał kontroli merytorycznej całej ustawy poprzez kontrolę wszystkich ich przepisów.

6.5. Szereg podobieństw do obecnie rozstrzyganej sprawy wykazuje sprawa o sygn. K 14/03 (wyrok z 7 stycznia 2004 r., OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1). Podobieństwa te uwidaczniają się przede wszystkim w konstrukcji wniosku.

Sprawę zainicjowała grupa posłów, którzy wystąpili o stwierdzenie niezgodności w całości ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym

Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 45, poz. 391, ze zm.; dalej: ustawa o NFZ) z art. 2, art. 15 ust. 1, art. 17 ust. 2, art. 20, art. 22, art. 32, art. 68 ust. 2, art. 92 ust. 1 Konstytucji. Alternatywnie wnioskodawca wniósł o stwierdzenie niezgodności z przepisami Konstytucji poszczególnych przepisów ustawy o NFZ. Zarzuty wnioskodawcy dotyczyły przepisów o różnym charakterze: od takich, które kreowały podstawę konstrukcji prawnej powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego i finansowania świadczeń z Narodowym Funduszem Zdrowia (dalej: NFZ), po przepisy, które dotyczyły jedynie niektórych jego aspektów, albo rozstrzygnięć o charakterze incydentalnym.

Trybunał uznał, że dla kontroli całej ustawy kluczowe znaczenie miał zarzut niekonstytucyjności art. 36 ust. 1 ustawy o NFZ w związku z pozostałymi przepisami tej ustawy, dotyczącymi organizacji i zasad działania Funduszu (rozdziały 1 i 4), zasad zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych i organizacji udzielania świadczeń zdrowotnych (rozdziały 5, 6, 7 i 8), gospodarki finansowej (rozdział 9), zasad nadzoru i kontroli wykonywania zadań NFZ (rozdział 13). Zdaniem Trybunału, wszelkie dalsze przyjęte w ustawie uregulowania związane były z takim a nie innym ukształtowaniem środków i instytucji Funduszu oraz jego miejscem w systemie organów i instytucji państwa (zob. cz. III, pkt 1 uzasadnienia w tej sprawie).

Trybunał w sentencji orzekł, że: art. 36 ust. 1 ustawy o NFZ w związku z przepisami tej ustawy dotyczącymi organizacji i zasad działania NFZ (rozdziały 1 i 4), zasad zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych i organizacji udzielania świadczeń zdrowotnych (rozdziały 5, 6, 7 i 8), gospodarki finansowej (rozdział 9), zasad nadzoru i kontroli wykonywania zadań NFZ (rozdział 13), są niezgodne z art. 68 w związku z art. 2 Konstytucji przez to, że, tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, naruszają zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Jednocześnie Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej wskazanych przepisów ustawy do 31 grudnia 2004 r. W sentencji wyroku Trybunał orzekł jedynie o niekonstytucyjnych postanowieniach kontrolowanej ustawy, co spowodowało wyeliminowanie ich z systemu prawa. Niemniej jednak skutkiem orzeczenia była niestosowalność całej ustawy o NFZ. Trybunał wskazał bowiem, że „uznanie za niezgodne z Konstytucją przepisów ustawy o NFZ, określonych w pkt 1 sentencji wyroku, odnoszących się do podstawowych elementów ustawy o Narodowym Funduszu Zdrowia oznacza, że konieczne jest opracowanie nowego, całościowego uregulowania prawnego w tym zakresie.” (cz. III, pkt 6 uzasadnienia).

Orzeczenie to jest przykładem wyroku, w którym Trybunał rozstrzygnął o niekonstytucyjności fundamentalnych przepisów ustawy, czy też pewnych mechanizmów prawnych przyjętych przez ustawodawcę. Konsekwencją stwierdzenia ich sprzeczności z Konstytucją było uznanie przez Trybunał, że wywiera to skutki w stosunku do całej ustawy; mianowicie bezprzedmiotowe stają się pozostałe części regulacji ustawowej.

6.6. Kolejnym ważnym rozstrzygnięciem w kwestii dopuszczalności orzekania o zgodności całej ustawy z wzorcem o charakterze materialno-prawnym jest wyrok z 15 grudnia 2004 r. o sygn. K 2/04 z wniosku grupy posłów dotyczącego tzw. mienia zabużańskiego. Należy zwrócić uwagę, że podobnie jak w aktualnie rozpatrywanej sprawie, wniosek kwestionujący konstytucyjność ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39; dalej: ustawa o zaliczaniu) miał charakter alternatywny. Wnioskodawca domagał się kontroli zgodności całej ustawy z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 52 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, a w przypadku gdyby Trybunał Konstytucyjny nie uznał zasadności takiego wniosku o

dokonanie kontroli z przepisami Konstytucji kilkunastu przepisów ustawy. Rozważając problem alternatywnych żądań sformułowanych we wniosku Trybunał przyjął za właściwe rozpatrzenie, w pierwszej kolejności, zarzutów kierowanych pod adresem konkretnych przepisów ustawy, stwierdzając, że:

„Postępowanie takie w wyższym bowiem stopniu odpowiada wymogom ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie powinności wnioskodawcy dotyczącej wskazania przepisów, do których kierowany jest zarzut niekonstytucyjności oraz wyraźnego określenia wzorców kontroli konstytucyjnej. Uznanie całej ustawy za niekonstytucyjną może, w tym kontekście, nastąpić tylko w konsekwencji zakwestionowania konstytucyjności podstawowych założeń ustawy, wobec których pozostałe przepisy stanowią w istocie rzeczy konkretyzację zakwestionowanych założeń, a nadto pozostają w nierozdzielalnym związku treściowym z przepisami zawierającymi normy uznane za podstawowe dla danego uregulowania” (cz. III, pkt 1 uzasadnienia).

Analizując skutki orzeczenia w sprawie o sygn. K 2/04, Trybunał w uzasadnieniu wskazał, że:

„Trybunał Konstytucyjny, kierując się domniemaniem konstytucyjności, stoi na stanowisku, iż uznanie za niekonstytucyjne przepisów ustawy z 12 grudnia 2003 r., tj. art. 2 ust. 1 pkt 3, art. 3 ust. 2, art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. a oraz art. 2 ust. 2 zdanie 1, art. 2 ust. 4 i art. 16 w zakresie wskazanym w sentencji wyroku, nie przesądza o niekonstytucyjności całej ustawy i ma charakter odcinkowy. Uznane za niezgodne z Konstytucją przepisy mogą być wyłączone z jej tekstu i zastąpione nowymi uregulowaniami, bez konieczności uchylania pozostałych postanowień. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska o niezgodności z Konstytucją ustawy z 12 grudnia 2003 r. w całości, biorąc również pod uwagę okoliczność zgłoszenia przez wnioskodawców alternatywnego wniosku dokonania kontroli konstytucyjności wskazanych konkretnie przepisów” (cz. III, pkt 17 uzasadnienia).

Sprawa o sygn. K 2/04 stanowi więc przykład rozstrzygnięcia o przepisach ustawy, którego skutkiem była utrata mocy obowiązującej (odroczone w czasie na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji) tylko pewnych przepisów ustawy, bez konsekwencji w postaci niestosowalności reszty regulacji ustawowych. Innymi słowy, przepisy uznane przez Trybunał za niekonstytucyjne, nie były fundamentalnymi przepisami ustawy, bez których reszta regulacji ustawowej stawała się bezprzedmiotowa, niestosowalna.

6.7. Dopuszczalność kontroli zgodności całej ustawy z wzorcami o charakterze materialno-prawnym, a nie formalno-prawnym, była również przedmiotem sprawy K 47/04 (wyrok z 27 listopada 2006 r.) zawieszony z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik wniósł o zbadanie zgodności (całej) ustawy z 9 lipca 2003 r. o gwarancji zapłaty za roboty budowlane (Dz. U. Nr 180, poz. 1758) z art. 2, art. 22 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu wyroku w tej sprawie Trybunał stwierdził, że:

„Na wstępie Trybunał Konstytucyjny rozważył kwestię zakresu zaskarżenia. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył całą ustawę z 9 lipca 2003 r. o gwarancji zapłaty za roboty budowlane (...), choć konkretne zarzuty postawił art. 1-5. W tej sytuacji, choć Trybunał Konstytucyjny podzielił tylko część zastrzeżeń wnioskodawcy, to wypowiedzieć się musi o wszystkich jej przepisach” (cz. III, pkt 1 uzasadnienia).

W dalszej części uzasadnienia potwierdził to założenie, odnosząc się do zarzutu niezgodności zaskarżonej ustawy z art. 22 Konstytucji. Uznał bowiem, że:

„(...) w świetle uzasadnienia wniosku zarzut ów dotyczy w istocie tylko art. 3, art. 4 i art. 5 ustawy gwarancyjnej. Skoro jednak *petitum* wniosku obejmuje całą ustawę, to zachodzi konieczność rozstrzygnięcia w tym aspekcie o wszystkich jej przepisach, które nie łamią zasad wynikających z art. 2 Konstytucji (czyli z wyjątkiem art. 4 ust. 4 i art. 5 ust. 1-2) (cz. III, pkt 6 uzasadnienia).



Założenie to nie znalazło jednak pełnego odzwierciedlenia w sentencji wyroku, która przyjęła postać rozstrzygnięcia o kilku tylko (a nie wszystkich) przepisach ustawy.

6.8. Z kolei w wyroku z 8 lipca 2008 r. o sygn. K 46/07 dotyczącej konstytucyjności ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz. U. Nr 127, poz. 880), Trybunał orzekł niezgodność całej ustawy z art. 2, art. 20 i art. 22 Konstytucji. Z uzasadnienia wyroku wynika, że przedmiotem kontroli był ukształtowany w kilku fundamentalnych przepisach mechanizm (por. cz. III, pkt 1 uzasadnienia). Zarzuty wniosku dotyczyły kilku przepisów ustawy (obowiązek uzyskania pozwolenia na utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego), z zaznaczeniem, że pozostałe przepisy kontrolowanej ustawy (definiujące wielkopowierzchniowy obiekt handlowy, określające elementy wniosku i treść samego zezwolenia na utworzenie takiego obiektu wraz z przesłankami cofnięcia zezwolenia oraz przepisy dotyczące przeniesienia zezwolenia na inny podmiot) mają charakter „pochodny”, więc zakwestionowanie samego obowiązku uzyskiwania zezwolenia na utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego prowadzi będzie do uznania ich bezprzedmiotowości i w konsekwencji uznania całej ustawy za godzącą w art. 20 i art. 22 Konstytucji.

6.9. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia należy stwierdzić, że Trybunał dopuszcza kontrolę całej ustawy z wzorcami o charakterze materialnoprawnym, a więc kontrolę treści zawartych w niej norm. Jego linia orzecznicza w sprawach tego rodzaju kontroli nie jest jednak jednolita. Różnice dotyczą zarówno kryteriów ustalania, czy wniosek spełnia rygory przewidziane w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) co do wskazania przedmiotu i wzorców kontroli oraz przedstawiania zarzutów, jak i sposobu rozumienia takiego wniosku. W szczególności Trybunał rozumie go jako żądanie kontroli każdego przepisu ustawy albo żądanie kontroli fundamentalnych norm ustawy, bez których ustawa nie może funkcjonować.

Na te różnice zwraca uwagę Marszałek Sejmu, wskazując, w piśmie z 8 grudnia 2010 r., że żądanie uchylecia ustawy w całości może być objęte wnioskiem uprawnionego podmiotu, jako odrębny punkt zaskarżenia. Ustawa (w całości) jest w takich wypadkach, według Marszałka Sejmu, samodzielnym przedmiotem kontroli konstytucyjności i należy ją traktować tak samo jak zaskarżenie konkretnego przepisu ustawy ze wszelkimi wymogami płynącymi z zasady skargowości (określenie przedmiotu i podstawy kontroli konstytucyjności oraz sformułowanie zarzutów co do *meritum*). Sprawa uchylecia całej ustawy może wystąpić w trakcie kontroli jej konstytucyjności, kiedy Trybunał jest przekonany, że zasadnicze (zrębowe, wiodące, fundamentalne) regulacje ustawy obarczone są wadami konstytucyjnymi, co podważa założenia aksjologiczne i konstrukcyjne aktu normatywnego *per se*. Takie podejście nie oznacza jednak, zdaniem Marszałka Sejmu, że Trybunał uczynił przedmiotem kontroli całą ustawę, ale że – w jego ocenie – skala i ranga uchybień w regulacjach podstawowych poddanych analizie, skutkuje faktyczną bezprzedmiotowością całego aktu.

W opinii Marszałka Sejmu, w rozstrzyganej sprawie wnioskodawca, zaskarżając całą u.r.o.d. miał na myśli pierwszą z opisanych sytuacji. Żądanie wnioskodawcy budzi jednak, według Marszałka Sejmu, wątpliwości prawne, gdyż nie sposób uznać, że zakwestionował on po kolei wszystkie przepisy ustawy. Marszałek Sejmu dodał również, że jego zdaniem, praktyka uchylania całej ustawy przez TK z tego powodu, iż w kategoriach pragmatycznych Trybunał ocenia jej dalsze obowiązywanie za bezprzedmiotowe, jest istotną ingerencją w kompetencje władzy ustawodawczej.

6.9.1. Trybunał podziela tezę Marszałka Sejmu, że kontrola całej ustawy jest pojmowana w orzecznictwie TK albo jako kontrola wszystkich jej przepisów, albo tylko przepisów najważniejszych, fundamentalnych, których niekonstytucyjność powoduje, że reszta przepisów ustawy staje się niestosowalna i bezprzedmiotowa.

Trybunał nie aprobuje jednak kolejnej tezy Marszałka Sejmu, że żądanie „uchylenia” ustawy objęte wnioskiem uprawnionego podmiotu jako odrębny punkt zaskarżenia należy zawsze traktować jako zakwestionowanie po kolei każdego przepisu ustawy (i żądanie to powinno spełniać takie same wymogi płynące z zasady skargowości – określenie przedmiotu i podstawy kontroli konstytucyjności oraz sformułowanie zarzutów co do *meritum* – jak zaskarżenie konkretnego przepisu ustawy ze wszelkimi wymogami), zaś uznanie przez Trybunał, że zasadnicze (fundamentalne) regulacje ustawy obciążone są wadami konstytucyjnymi (co podważa założenia aksjologiczne i konstrukcyjne aktu normatywnego *per se*) może wystąpić jedynie w trakcie kontroli poszczególnych przepisów, w sytuacji, gdy wnioskodawca nie wnosi o zbadanie zgodności z Konstytucją całej ustawy.

6.9.2. Rozbieżności w pojmowaniu żądania zbadania konstytucyjności całej ustawy widoczne w orzecznictwie Trybunału wynikają nie tyle z odmiennych poglądów składów orzekających na tę kwestię, lecz przede wszystkim z kontekstu konkretnej rozstrzyganej sprawy.

W pewnych wypadkach żądanie zbadania zgodności z Konstytucją całej ustawy rzeczywiście może oznaczać wniosek o dokonanie kontroli wszystkich jej przepisów, jednak niekiedy z treści uzasadnienia wniosku wyraźnie wynika, że wnioskodawca przez kontrolę całej ustawy rozumie zbadanie konstytucyjności jej fundamentalnych przepisów.

Z pewnością nie można jednak rozgraniczać tych dwóch możliwości w sposób, w jaki dokonał tego w swym stanowisku Marszałek Sejmu. Nie zawsze bowiem dokonanie kontroli całej ustawy – rozumiane jako zbadanie konstytucyjności jej najważniejszych przepisów, z którymi reszta regulacji jest nierozzerwalnie funkcjonalnie połączona – dokonywać się będzie niejako z inicjatywy samego Trybunału, w trakcie ustalania problemu konstytucyjnego, już w trakcie rozstrzygania sprawy, a nie z inicjatywy samego wnioskodawcy wskazanej w *petitum* i uzasadnieniu wniosku.

## 7. Kwestia zakresu kognicji Trybunału w rozstrzyganej sprawie.

7.1. Wnioskodawca nie przedstawił dowodu, że – wnosząc o dokonanie kontroli całej ustawy – nie miał na myśli kontroli każdego z jej przepisów z osobna.

Z treści pisma Pierwszego Prezesa SN modyfikującego zakres zaskarżenia wynika wprost, że wnosząc o dokonanie kontroli całej u.r.o.d., ma na myśli dokonanie kontroli jej najważniejszych norm wyznaczających „monopolistyczną pozycję” PZD.

W piśmie modyfikującym zakres zaskarżenia wnioskodawca, argumentując na rzecz niekonstytucyjności całej ustawy, wskazał, że:

„(...) uznanie całej ustawy za niekonstytucyjną może być konsekwencją zakwestionowania konstytucyjności jej podstawowych założeń konkretyzowanych przez pozostałe przepisy, jeżeli te ostatnie pozostają w nierozzerwalnym związku treściowym z przepisami zawierającymi normy uznane za podstawowe dla danego uregulowania. Takie też byłyby hipotetyczne konsekwencje uwzględnienia wniosku Pierwszego Prezesa SN z 22 lutego 2010 r., w którego uzasadnieniu przedstawiono szereg argumentów przemawiających dość jednoznacznie za uznaniem całej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych za naruszającą ład konstytucyjny demokratycznego państwa prawnego. Ustawa, o której mowa, została skonstruowana z myślą o zachowaniu i utrwaleniu szczególnego statusu prawnego Polskiego Związku Działkowców, w sposób stanowiący dokładne powtórzenie

przepisów z 1981 r. Zanegowanie tego stanu rzeczy oznacza zatem konieczność zrewidowania całej regulacji prawnej ogrodów działkowych, która została stworzona z myślą o potrzebie jej zmonopolizowania przez PZD. Wnioskodawca pragnie zauważyć, że jest rzeczą wyjątkowo trudną – jeśli w ogóle możliwą – oddzielenie w przepisach ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych treści możliwych jeszcze do pogodzenia ze standardami konstytucyjnymi od tych, które ich ewidentnie nie zachowują”.

Przedstawiając argumentację na rzecz tezy o niezgodności całej ustawy z poszczególnymi, wskazanymi w *petitum* wzorcami kontroli, wnioskodawca opisał pewne mechanizmy ustawowe ukształtowane przez kilka, a niekiedy kilkanaście przepisów u.r.o.d. Takie uzasadnienie żądań wyrażonych w *petitum* pisma modyfikującego pierwotny wniosek jednoznacznie przesądza o tym, że wnioskodawca, wnosząc o dokonanie kontroli całej ustawy, żądał zbadania zgodności z Konstytucją nie każdego przepisu u.r.o.d. z osobna, lecz najważniejszych – fundamentalnych – przepisów tej ustawy w ich wzajemnym powiązaniu, w relacjach, w jakich tworzą one pewne kluczowe dla całej ustawy normy i przesądzają o niekonstytucyjności całego aktu normatywnego.

7.2. Z pisma rozszerzającego pierwotny zakres zaskarżenia o żądanie zbadania konstytucyjności całej ustawy wynika, że Pierwszy Prezes SN podstawowej sprzeczności całej ustawy z Konstytucją upatruje w przyjętym przez ustawodawcę fundamentalnym dla całej ustawy założeniu monopolistycznej (a przynajmniej nadmiernie uprzywilejowanej) pozycji PZD. Wnioskodawca stwierdził, że takie rozwiązanie ustawowe narusza art. 2 Konstytucji i wynikającą z tego przepisu zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę sprawiedliwości społecznej, art. 58 ust. 1 Konstytucji statuujący wolność zrzeszania się, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wyrażającym zasadę proporcjonalności ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela, art. 32 Konstytucji wyrażającym zasadę równości oraz z prawem własności gwarantowanym w art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

7.3. Argumentując na rzecz sprzeczności fundamentalnej decyzji ustawodawcy, jaką jest przyznanie PZD pozycji realnego monopolisty w zakresie tworzenia i organizacji działania ogrodów działkowych, z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wnioskodawca stwierdził, że obowiązująca u.r.o.d. zmusza obywateli do zaspokajania ich potrzeb w ramach tworzonej „odgórnie” korporacji o uprzywilejowanym statusie prawnym, uniemożliwiając jednostkom dobrowolną i oddolną organizację i zakładanie ogrodów działkowych. Jest to niezgodne z istotą demokratycznego państwa prawnego. Ponadto, uprzywilejowanie przez ustawodawcę jednej tylko organizacji działkowców i faktyczne wyeliminowanie możliwości tworzenia ogrodów działkowych poza PZD jest społecznie niesprawiedliwe. PZD jest w gruncie rzeczy jedynym dysponentem praw do działek, których udziela i które odbiera zainteresowanym według swojego uznania.

Takie rozwiązanie nie ma, zdaniem wnioskodawcy, uzasadnienia konstytucyjnego, gdyż PZD nie jest samorządem zawodowym, którego dotyczy art. 17 ust. 1 Konstytucji, ani też nie można się dopatrzeć w obowiązującym unormowaniu pozycji PZD racji nadrzędnego interesu publicznego, który uzasadniałby – w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji – ograniczenie wolności zrzeszania się.

Wzmoczonej ochrony interesów PZD nie uzasadnia też ochrona interesów osób w niej zrzeszonych. Ich pozycja wobec PZD ma charakter klientystyczny. Związek jest wyłącznym dysponentem praw do terenów rodzinnych ogrodów działkowych, ustanawiając prawa użytkowania działek nierozzerwalnie związane z członkostwem w PZD. Tylko teoretycznie ustawodawca dopuszcza tworzenie innych niż rodzinne, ogrodów działkowych, dyskryminując jednocześnie tych drugich. Nie istnieje bowiem ogólna

regulacja, chociażby zbliżona do tej, którą zawiera kwestionowana u.r.o.d. Liczne przepisy u.r.o.d. przymuszają zatem osoby pragnące posiadać i uprawiać ogródek działkowy do członkostwa w PZD.

7.4. Podnosząc zarzut naruszenia przez ustawę zasady równości oraz ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, wnioskodawca zauważył, że monopolistyczna pozycja PZD skutkuje mechanizmem nierównej dla podmiotów prawa ochrony własności i innych praw majątkowych. Zakres przywilejów PZD w stosunku do mienia komunalnego i mienia Skarbu Państwa jest bezprecedensowy na tle innych podmiotów prawa cywilnego. Wnioskodawca zaznaczył, że zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i Skarb Państwa zostały przez ustawodawcę w znacznej mierze pozbawione prawa do swobodnego rozporządzania ich własnością, również na inne cele niż zakładanie ogrodów działkowych. Według wnioskodawcy, taka regulacja jest sprzeczna z istotą prawa własności, czyli bezdyskusyjnie narusza art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał również w tym kontekście na konkretne (przykładowe jedynie) przepisy u.r.o.d., które stanowią podstawę owych ograniczeń. Są to, zdaniem Pierwszego Prezesa SN m.in., art. 6, art. 9-12 i art. 17-22 u.r.o.d.

Wnioskodawca zaznaczył też, że uprawnienia właściciela nieruchomości „zajętej przez rodzinny ogród działkowy” są tak nikłe, że można tu mówić wręcz o pustym tytule prawnym czyli *nudum ius*. Ani jednostki samorządu terytorialnego ani Skarb Państwa nie mogą bowiem przeznaczyć gruntu wskazanego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako ogród działkowy na inne cele publiczne. Nie mają też prawa uzyskać z tego tytułu choćby symbolicznej odpłatności, chociaż to one ponoszą koszty ustanowienia i przysposobienia terenu dla potrzeb ogrodu działkowego. Muszą one tolerować nawet to, że PZD bez tytułu prawnego sprawuje faktyczne władztwo nad gruntami, a każda likwidacja ogrodu działkowego – również urządzonego na gruncie, na którym nie ustanowiono na rzecz PZD żadnych praw rzeczowych – wymaga uzyskania zgody PZD. Nieruchomości zajętych przez rodzinne ogrody działkowe nie można zwrócić dawnym właścicielom lub ich spadkobiercom nawet wtedy, gdy znajdują się one tylko w faktycznym władaniu PZD. Pozycja tej organizacji jest zatem w sposób nieuzasadniony uprzywilejowana w sferze ochrony jej interesów majątkowych.

7.5. Argumentując na rzecz tezy o niekonstytucyjności całej ustawy ze względu na niekonstytucyjność jej fundamentalnych rozwiązań, Pierwszy Prezes SN stwierdził, że hipotetyczne uwzględnienie przez Trybunał zarzutów niekonstytucyjności kluczowych norm ustawy doprowadziłoby do powstania kadłubowej regulacji prawnej, która nie tylko nie mogłaby prawidłowo spełniać swojej roli, ale także wciąż zawierałaby elementy nie do pogodzenia z aktualnym porządkiem konstytucyjnym. Skoro zarówno w sferze stosunków między państwem i jednostkami samorządu terytorialnego a PZD, jak i między tymże Związkiem a jednostkami naruszone zostały liczne przepisy konstytucyjne, to najwłaściwszym rozwiązaniem jest orzeczenie o niezgodności z Konstytucją całej ustawy.

7.6. Z opisanej powyżej argumentacji wnioskodawcy na rzecz niekonstytucyjności całej ustawy wyraźnie wynika, że w uzasadnieniu zarzutu odwołuje się on do najdonioślejszych norm prawnych zawartych w kwestionowanej ustawie, wskazując jedynie te przepisy prawne, w których ustawodawca wysłowił ich podstawowe treści.

7.7. Z ustawy o TK wynika obowiązek inicjatora postępowania: wskazania tego, co kwestionuje (określenia przedmiotu kontroli), wskazania wzorców kontroli w sprawie oraz sformułowania zarzutu niezgodności przedmiotu z wzorcem. Przy czym określenie przedmiotu kontroli może polegać na wskazaniu kwestionowanego aktu normatywnego

lub jego części (art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK). Natomiast zarzut wobec kwestionowanego aktu normatywnego odnieść się musi do jego niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Ponadto, zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4, wnioskodawca powinien również uzasadnić postawiony zarzut, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Trybunał przypomina, że kontrola konstytucyjności prawa nie jest kontrolą przepisów prawnych, lecz wyrażonych w nich norm. Ze względu na przyjętą technikę redagowania tekstów prawnych jednak norma jest zazwyczaj wyrażona w przepisie lub przepisach prawnych; a często jeden z przepisów wyraża elementy treści wielu norm, przy czym tylko niektóre z nich wyrażają podstawowe elementy treści danej ustawy. W przypadku kwestionowania niektórych norm danego aktu dopuszczalne jest, by wnioskodawca wskazał jedynie te przepisy, w których wyrażone są podstawowe elementy treści kwestionowanej ustawy; przepisy bez których nie dałoby się już odtworzyć normy o niekonstytucyjnej treści. I tak jest w sytuacjach spornych. Wnioskodawca spełnia obowiązek wskazania przedmiotu kontroli (podobnie, jak i wzorców kontroli), wskazując określone jednostki redakcyjne kwestionowanego aktu normatywnego – przepisy.

W przypadku, gdy wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność całej ustawy nie jest konieczne, by jako przedmiot kontroli wskazywał każdy z osobna przepis tej ustawy i przyporządkował mu określony wzorzec. Trybunał uznaje za dopuszczalne, by wskazał te wszystkie przepisy, które wysławiają normy o fundamentalnej dla danej ustawy treści; normy bez których ustawa nie może spełniać celów założonych przez jej twórcę.

Sformułowanie powyższych wymogów dotyczących wniosku o zbadanie konstytucyjności całej ustawy nie przesądza o tym, że Trybunał uprawniony jest do badania jedynie tych norm, które wskazał wnioskodawca. Treścią wniosku pozostaje bowiem badanie całej ustawy.

7.8. Konkludując, Trybunał uznaje, że wnioskodawca spełnił rygory wynikające z ustawy o TK dotyczące obowiązku wskazania przedmiotu i wzorców kontroli oraz przedstawienia zarzutów.

## 8. Specyfika postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności całej ustawy.

8.1. Z analizy uzasadnienia wniosku (w części odnoszącej się do żądania zbadania konstytucyjności całej ustawy) wynika, że wnioskodawca kwestionuje pewne podstawowe rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę. Argumentuje na rzecz ich niekonstytucyjności, wskazując jednocześnie, że niezgodność z Konstytucją najważniejszych przepisów ustawy „promieniuje” na inne przepisy i skutkuje niekonstytucyjnością całego aktu normatywnego. Przy takim sposobie kwestionowania całej ustawy wnioskodawca pozostawia Trybunałowi margines swobody w ustalaniu, które z przepisów ustawy wyrażają normy o charakterze fundamentalnym.

8.2. Kontrola konstytucyjności powinna przebiegać w takim wypadku zgodnie z określonym porządkiem. Najpierw Trybunał powinien ustalić, które z przepisów ustawy – z perspektywy argumentacji przedstawionej przez wnioskodawcę – są fundamentalne.

Następnie konieczne jest zbadanie zgodności tych przepisów ze wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi. Jeżeli przepisy fundamentalne są niekonstytucyjne, dalszym krokiem jest rozstrzygnięcie, czy ich niezgodność z Konstytucją „promieniuje” na inne przepisy ustawy.

8.3. Trybunał, nawiązując do stanowiska przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich zaznacza, że kontrola zgodności z Konstytucją całej ustawy, w znaczeniu badania konstytucyjności jej przepisów fundamentalnych i ich związku z pozostałą częścią

regulacji ustawowej, nie przesądza o rozstrzygnięciu Trybunału w pełni afirmatywnym bądź w pełni negatywnym (a takie założenie zdaje się przyjmować Rzecznik). Tak rozumiana kontrola całej ustawy może prowadzić bowiem do wydania:

- wyroku orzekającego o zgodności całej ustawy z Konstytucją,
- wyroku rozstrzygającego o niekonstytucyjności całej ustawy,
- bądź też wyroku, w którym Trybunał uzna, że jedynie część przepisów ustawy jest niekonstytucyjna.

8.4. Ostatni z wymienionych typów rozstrzygnięcia może być następstwem ustalenia, że pewne z fundamentalnych przepisów ustawy są zgodne z Konstytucją, albo też stwierdzenia, że pomimo niekonstytucyjności wszystkich zakwestionowanych przez wnioskodawcę fundamentalnych norm, pewne przepisy pozostają zgodne z Konstytucją, gdyż ich związki treściowe lub techniczno-legislacyjne z przepisami wyrażającymi normy fundamentalne są na tyle słabe, iż nie przesądzają o ich niekonstytucyjności.

8.5. Biorąc pod uwagę te ustalenia, Trybunał w pierwszej kolejności zobowiązany jest w rozpatrywanej sprawie ustalić, jakie fundamentalne przepisy ustawy oraz wyrażone w nich normy prawne kwestionuje wnioskodawca.

Wnioskodawca kwestionuje gwarantowaną w u.r.o.d. uprzywilejowaną pozycję PZD. Niekonstytucyjne, zdaniem wnioskodawcy, przywileje tej organizacji dotyczą trzech podstawowych sfer:

- pozycji PZD względem innych organizacji zrzeszających działkowców (art. 2; art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji);
- sytuacji właścicieli gruntów, na których położone są r.o.d. (art. 2 i art. 21 Konstytucji);
- stosunków PZD ze zrzeszonymi w nim działkowcami (art. 2 i art. 64 Konstytucji).

Ponadto, wnioskodawca kwestionuje też zgodność u.r.o.d. z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji: zasadą prawidłowej legislacji oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Są to zatem cztery kwestie konstytucyjne, jakie wnioskodawca przedstawił Trybunałowi do rozstrzygnięcia.

## 9. Wzorce konstytucyjne w rozpatrywanej sprawie.

9.1. Wnioskodawca przywołał zarówno w *petitum* pisma rozszerzającego wniosek, jak i w uzasadnieniu tego pisma kilka wzorców konstytucyjnych adekwatnych, jego zdaniem, dla procesu badania konstytucyjności całej ustawy. Są to: art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji. Zidentyfikowanie wskazanych powyżej czterech problemów konstytucyjnych ma wpływ na ustalenie relacji między poszczególnymi przepisami u.r.o.d. a przywołanymi wzorcami kontroli.

9.2. W odniesieniu do pierwszego z problemów konstytucyjnych w sprawie, czyli pozycji PZD względem innych organizacji zrzeszających działkowców, adekwatnymi wzorcami kontroli są: art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego) oraz wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1) rozpatrywana w kontekście naruszenia prawa do równego traktowania (w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Trybunał stwierdza przy tym, że nie dostrzega w uzasadnieniu wnioskodawcy argumentów uzasadniających przyjęcie za związkowy wzorzec kontroli także zakazu dyskryminacji wyrażonego w art. 32 ust. 2 Konstytucji. W zakresie badania zgodności z tym przepisem konstytucyjnym norm ustawy odnoszących się do relacji PZD z innymi organizacjami zrzeszającymi działkowców postępowanie ulega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dlatego też jako wzorzec kontroli Trybunał uznaje art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Analizując art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli konstytucyjności wobec u.r.o.d. Trybunał zaznacza, że w odniesieniu do zasady sprawiedliwości społecznej argumentacja wnioskodawcy wyraźnie wskazuje na połączenie tego wzorca kontroli z zasadą równości, stąd też kwestia ta nie wymaga odrębnego rozpatrzenia w tej części uzasadnienia wyroku. Z kolei w odniesieniu do zasady demokratycznego państwa prawnego, wnioskodawca twierdzi, że obowiązująca u.r.o.d. zmuszając obywateli do zaspokajania ich potrzeb w ramach tworzonej „odgórnie” korporacji o uprzywilejowanym statusie prawnym, uniemożliwia jednostkom dobrowolne, oddolne organizowanie się i zakładanie ogrodów działkowych, co jest stanem prawnym sprzecznym z istotą demokratycznego państwa prawnego. Wnioskodawca opiera ten zarzut na ustalonym orzecznictwie Trybunału, że stanowione prawo powinno odpowiadać kryteriom i wartościom demokratycznego państwa prawnego, wywiedzionym z treści art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy (por. orzeczenie z 12 stycznia 1995 r., sygn. K 12/94, OTK w 1995 r., cz. I., poz. 2, s. 25).

9.2.1. Trybunał w niniejszym składzie akceptuje przyjętą przez wnioskodawcę interpretację zasady demokratycznego państwa prawnego, podkreślając przy tym, że nie bez przyczyny polski ustrojodawca zmodyfikował klasyczną formułę państwa prawa, wpisując w tekst obowiązującej ustawy zasadniczej zasadę demokratycznego państwa prawnego. Podkreślony tym brzmieniem art. 2 Konstytucji demokratyzm, będący immanentnym elementem państwa prawa sprawia, że polska ustawa zasadnicza wyraźnie wskazuje na konieczność połączenia formalnego oraz materialnego aspektu państwa prawa. Minimalne wymogi treściowe odnoszące się do prawa tworzonego przez polskiego ustawodawcę wskazują m.in. na obowiązek respektowania zasady demokracji.

9.2.2. W doktrynie prawa wskazuje się, że z brzmienia art. 2 Konstytucji można odczytać trzy osobne zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego (por. W. Sokolewicz, uwaga do art. 2 Konstytucji [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz*, s. 10; A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” z. 7/2003, s. 5; E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 35 oraz s. 145). Te połączone trzy zasady tworzą ogólniejszą i bardziej abstrakcyjną zasadę państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, w której każda z trzech zasad częściowych musi być wyjaśniana w powiązaniu i z uwzględnieniem pozostałych (por. W. Sokolewicz, *ibidem*; K. Działocha, „Biuletyn KKZN” nr XIII, s. 24).

9.2.3. Zasada demokratyzmu, rozumiana jako jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, o którym stanowi art. 2 Konstytucji oznacza nie tylko obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi stanowionego prawa, lecz także oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa (por. W. Sokolewicz, *ibidem*, s. 11, T. Górzyńska, *Zasada praworządności i legalności* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 94). Równocześnie demokratyzm wymaga takiego ukształtowania i funkcjonowania instytucji i procedur demokratycznych, które respektować będą wymogi państwa prawnego. Ponadto, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, demokracja jest na tyle ogólnym i wieloznacznym pojęciem, że wymaga skonkretyzowania przez odniesienie do konstytucyjnych „równoległych” zasad, takich jak: suwerenności narodu, podziału i równoważenia się władz, wolności politycznych jednostki, pluralizmu politycznego, społeczeństwa obywatelskiego, wolnych wyborów (por. W. Sokolewicz, *ibidem*, s. 15).

9.2.4. W tym kontekście, w niniejszej sprawie Trybunał podkreśla, że demokratyzm, rozumiany jako immanentny element zasady demokratycznego państwa prawnego, odnosi

się przy tym nie tylko do obowiązku zapewnienia suwerenowi wyboru swych przedstawicieli w demokratycznych wyborach parlamentarnych, czy też zagwarantowania pluralizmu politycznego, lecz także dotyczy kwestii oddolnego, swobodnego organizowania się obywateli. Dlatego też Trybunał podtrzymuje w niniejszej sprawie tezę wyrażoną w sprawie o sygn. K 27/95, zgodnie z którą materialny aspekt zasady demokratycznego państwa prawnego wymaga, aby prawo wyrażało wartości odpowiadające demokratycznemu charakterowi państwa, w tym wolności zrzeszania się. Obywatele pragnący jednoczyć swą działalność, mają swobodę dokonywania wyboru formy prawno-organizacyjnej w zależności od celów, jakie zamierzają realizować. W sprawie o sygn. K 27/95 Trybunał uznał (cz. III, pkt. 6 uzasadnienia) zagwarantowaną prawem wyłączność PZD w dostępie do gruntów przeznaczonych na ogrody działkowe za naruszającą zasady demokratycznego państwa prawnego, przez to, że gwarantowała monopol tej organizacji w prowadzeniu ogrodów działkowych.

9.2.5. Jednocześnie, u samej genezy wolności zrzeszania się tkwi element negatywny, który wiąże się z koniecznością poszanowania wolności każdego do pozostawania poza istniejącymi strukturami zbiorowymi. Ten aspekt jest immanentnie związany z koniecznością poszanowania wolności każdego do tworzenia i przyłączania się do istniejących już zrzeszeń w społeczeństwie pluralistycznym. Na kształt negatywnego aspektu wolności zrzeszania się może także oddziaływać zjawisko „pośredniego” ograniczenia dobrowolności członkostwa. Wiązać je należy z niebezpieczeństwem szczególnie uprzywilejowanego traktowania przez organy władzy publicznej konkretnego zrzeszenia, które w świadomości jednostek rodzić będzie przekonanie o korzyści przystąpienia do takiego właśnie publicznie faworyzowanego zrzeszenia, także za cenę rezygnacji z potrzeby samoorganizowania się. Trybunał podziela wyrażany w literaturze (P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 604-605) krytyczny pogląd na praktyki przyznawania przez państwo przywilejów określonym zrzeszeniom (w postaci wprowadzania instrumentów ochrony przed tworzeniem konkurencyjnych stowarzyszeń, gwarantowania dotacji czy też zlecenia określonych działań). Jest to sprzeczne z obowiązkiem równego traktowania obywateli, a w dodatku prowadzi do apatii społecznej.

9.2.6. Wolność zrzeszania się jest wreszcie, przy rozważaniu pierwszego ze wskazanych problemów konstytucyjnych, ściśle powiązana z prawem do równego traktowania wyrażonym w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

9.3. Przy rozpatrywaniu drugiego problemu konstytucyjnego w tej sprawie, czyli przywilejów PZD względem właścicieli gruntów (innych niż PZD), na których zakładane są r.o.d., Trybunał będzie brał pod uwagę z kolei art. 21 Konstytucji (zasadę ustrojową ochrony własności) oraz art. 64 (prawo ochrony własności i innych praw majątkowych).

9.3.1. Kwestionowana ustawa nadaje PZD przywileje majątkowe kosztem własności publicznej, a ściślej własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości komunalnych. Z racji podmiotowego ograniczenia gwarantowanego w art. 64 Konstytucji do prawa własności właścicieli prywatnych, przepis ten jest wzorcem nieadekwatnym przy konfrontowaniu statusu PZD z własnością publiczną. Za właściwy wzorzec konstytucyjny uznać należy w tym zakresie art. 21 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca nie przywołuje natomiast argumentów, które uzasadniałyby przyjęcie za adekwatny wzorzec kontroli art. 21 ust. 2 Konstytucji. Dlatego też w tym zakresie postępowanie ulega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W literaturze przyjmuje się, że w treści art. 21 ust. 1 Konstytucji należy



dostrzegać trzy zazębiające się warstwy. Po pierwsze, przepis ten wyraża zasadę ustroju Rzeczypospolitej. Po drugie, nakłada na władze publiczne określony zespół obowiązków. Po trzecie gwarantuje pewne prawa o podmiotowym charakterze (por. L. Garlicki red. *Komentarz do Konstytucji RP*, uwaga do art. 21, s. 5).

Gwarancja własności sformułowana w art. 21 ust. 1 Konstytucji w aspekcie podmiotowym, w przeciwieństwie do art. 64 Konstytucji, odnosi się do wszelkich podmiotów praw własności, obejmuje więc zarówno „własność prywatną”, jak i własność publicznych osób prawnych, zwłaszcza zaś własność komunalną oraz własność Skarbu Państwa (własność państwowa) (por. L. Garlicki red., *Komentarz do Konstytucji RP*, uwaga do art. 21, s. 9, P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 34, zob. też wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, s. 399).

9.3.2. Trybunał podkreśla w tym miejscu, że uniwersalny charakter ochrony własności w ramach wzorca konstytucyjnego statuowanego w art. 21 ust. 1 Konstytucji nie oznacza, że ochrona ta ma być jednakowa dla wszystkich jej form (wszystkich podmiotów własności). Z uwagi na charakter podmiotu (co ma znaczenie wtórne), jak i funkcje własności publicznej dopuszcza się poddanie jej specjalnemu reżimowi prawnemu lub zapewnienie jej szczególnej ochrony. Specjalny reżim nie musi oznaczać przy tym słabszej ochrony od ochrony własności prywatnej (zob. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 136).

Publiczna funkcja własności państwowej i komunalnej rozumiana jest jako użytek publiczny, jakiemu służy liczna klasa dóbr stanowiących przedmiot własności Skarbu Państwa lub gmin. Jak stwierdził M. Bednarek (*Mienie. Komentarz do art. 44-55<sup>3</sup> kodeksu cywilnego*, Kraków 1997, s. 42-43):

„nie bez znaczenia jest również okoliczność, że wspomniane dobra nie mają realnego właściciela w sensie ekonomicznym, który z natury rzeczy byłby zainteresowany ich ochroną. Cechą charakterystyczną jest też to, że obydwie podmioty własności, tj. Skarb Państwa i gmina, są nosicielami zarówno *imperium*, jak i *dominium*. Z problematyką tą łączy się również zagadnienie (nader skomplikowane) wykreowania odpowiedniego modelu wykonywania własności publicznej (zarządzania nią). Okoliczności te powodują, że własność publiczna powinna być poddana szczególnemu reżimowi prawnemu, w skład którego muszą wchodzić unormowania zarówno cywilno-, jak i administracyjnoprawne. Kwestią problematyczną jest natomiast właściwe wyznaczenie proporcji pomiędzy obydwoma metodami regulacji oraz precyzyjne rozdzielenie uprawnień tych podmiotów o charakterze władczym (*imperium*) od właścicielskich (*dominium*).” (podobnie: A. Zieliński, *Zagadnienia prawa własności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 4/1993, s. 420-421; S. Wójcik, *Problem pojęcia „własność prywatna” w III Rzeczypospolitej*, „Rejent” nr 7-8/1991, s. 20).

9.3.3. Teza o szczególnym reżimie ochrony własności publicznej ma również uzasadnienie w wyraźnych bądź pośrednich gwarancjach jej ochrony w Konstytucji. Wobec własności komunalnej taką bezpośrednią gwarancję stanowi art. 165 ustawy zasadniczej. W przypadku własności państwowej brak jest co prawda w Konstytucji przepisu, który odnosiłby *expressis verbis* do tego rodzaju własności, jednak chociażby z art. 1 Konstytucji wynika pośrednio konieczność zagwarantowania ochrony także tej formie własności.

W art. 218 Konstytucji ustrojodawca przesądził o ustawowej formie regulacji organizacji Skarbu Państwa oraz sposobu zarządzania jego majątkiem. Skarb Państwa, zgodnie z art. 33 i art. 34 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c., kodeks cywilny) – posiada osobowość prawną, a w stosunkach cywilnoprawnych jest podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego

nie należącego do innych państwowych osób prawnych, zaś zgodnie z art. 44<sup>1</sup> k.c. własność i inne prawa majątkowe stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym osobom prawnym (§ 1), a uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustrój (§ 2). W znaczeniu podmiotowym Skarb Państwa to więc nic innego jak samo państwo będące właścicielem pewnego majątku.

Ustawodawca, realizując obowiązek wynikający z art. 218 Konstytucji, powołał odrębną instytucję powołaną dla ochrony majątku Skarbu Państwa, czyli Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417, ze zm.) została ona powołana w celu zapewnienia ochrony prawnej praw i interesów Skarbu Państwa (ust. 1), posiada status państwowej jednostki organizacyjnej (ust. 2) i jest niezależna w zakresie czynności podejmowanych w ramach zastępstwa procesowego Skarbu Państwa oraz co do treści wydawanych opinii prawnych (art. 2). Takie decyzje ustrojodawcy i ustawodawcy dowodzą, że pomimo braku odrębnej podstawy prawnej stanowiącej gwarancję dla ochrony własności państwowej, ta forma własności chroniona jest w ramach ogólnej zasady ustrojowej wyrażonej w art. 21 Konstytucji postrzeganej w powiązaniu z art. 1 oraz art. 218 Konstytucji.

9.3.4. Chociaż art. 64 Konstytucji jest nieadekwatny dla kontroli konstytucyjności przywilejów ustawowych PZD wobec właścicieli nieruchomości, na których tworzone są r.o.d., to Trybunał stwierdza, że wzorzec ten jest właściwy do badania czy dopuszczalne konstytucyjnie jest uprzywilejowanie pozycji Związku wobec osób, które były właścicielami — nieruchomości odebranych im różnymi aktami nacjonalizacyjnymi w okresie Polski Ludowej, na których następnie zostały utworzone r.o.d. Prawa majątkowe takich podmiotów, w głównej mierze osób fizycznych, podlegają ochronie konstytucyjnej w ramach art. 64 Konstytucji. Przepis ten stanowi adekwatny wzorzec dla rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego jakim są relacje PZD względem właścicieli (i byłych właścicieli) gruntów, na których funkcjonują r.o.d.

9.4. Dla rozstrzygnięcia trzeciej kwestii konstytucyjnej przedstawionej przez wnioskodawcę Trybunałowi – stosunków PZD ze zrzeszonymi w nim działkowcami – adekwatnym wzorcem kontroli jest art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 (wolność zrzeszania się rozpatrywana w kontekście dopuszczalności jej ograniczenia w u.r.o.d.). Tak ukształtowany wzorzec kontroli wymaga, by przy badaniu zgodności z nim przepisów u.r.o.d. Trybunał przeprowadził test proporcjonalności, którego rygoru określa ukształtowana w jego orzecznictwie interpretacja art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznacza to, że przyjmując wobec konkretnego przepisu u.r.o.d. za adekwatny wskazany powyżej wzorzec kontroli, Trybunał jest zobowiązany ustalić, czy dany przepis stanowi ograniczenie wolności zrzeszania się, a jeżeli tak, to czy ograniczenie to spełnia wymogi wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji (wymóg formy ustawowej, przesłanki materialno-prawne konieczności, celowości oraz proporcjonalności *sensu stricte* ograniczenia, jak również bezwzględny zakaz ingerencji w istotę danego prawa czy wolności – w tym przypadku wolności zrzeszania się).

9.5. W odniesieniu do czwartego, wskazanego powyżej problemu konstytucyjnego, jakim jest zgodność u.r.o.d. z zasadami prawidłowej legislacji oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wzorcem kontroli jest art. 2 Konstytucji, gdyż to z tego przepisu Konstytucji rekonstruowane są obie wymienione zasady. Ponieważ zarzut naruszenia zasad prawidłowej legislacji wnioskodawca sformułował pod adresem kilku przepisów, Trybunał odniesie się do niego

badając kolejne, kwestionowane regulacje.

9.6. Ustalone w tym rozdziale uzasadnienia relacje między czterema problemami konstytucyjnymi a wskazanymi przez wnioskodawcę wzorami kontroli powodują, że przedstawione w *petitum* pisma rozszerzającego wniosek przepisy konstytucyjne, nie będą rozważane jako w pełni odrębne wzorce konstytucyjne, lecz jako wzorce pozostające w związku (przede wszystkim art. 58 ust. 1 pozostający – w zależności od kontekstu – w związku z art. 32 ust. 1 lub art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ponadto, wskazane przez wnioskodawcę wzorce nie będą adekwatne dla wybranych przepisów ustawy, w zależności od tego, jakiego problemu konstytucyjnego dany przepis dotyczy.

9.7. Trybunał zaznacza, że takie zarysowanie głównych tez argumentacji wnioskodawcy nie oznacza, że pewne przepisy uznane za fundamentalne będą budzić wątpliwości z punktu widzenia więcej niż jednego z zarysowanych powyżej problemów.

10. Kwestia konstytucyjności przepisów u.r.o.d. regulujących pozycję PZD wobec innych organizacji zrzeszających działkowców: art. 6, art. 9, art. 10, art. 13 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 25 ust. 2 u.r.o.d. oraz art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 u.r.o.d.

10.1. W odniesieniu do pierwszej sfery, wnioskodawca wskazuje, że chociaż obowiązujące przepisy formalnie nie gwarantują już PZD pełnego monopolu w zakresie tworzenia ogrodów działkowych w Polsce, to brak odrębnego w stosunku do u.r.o.d. aktu ustawowego, normującego kwestie powstawania i funkcjonowania innych od r.o.d. ogrodów działkowych w praktyce znacznie ogranicza realizowanie tego typu inicjatyw obywatelskich – zapewniając przez to PZD pozycję bliską monopolistycznej. Takie stowarzyszenia mogą faktycznie tylko aspirować do działalności statutowej w obszarze ogrodnictwa działkowego. Są one bowiem pozbawione dostępu do ziemi. PZD jako jedyna organizacja ma aktualnie zagwarantowane ustawowo prawo do uzyskiwania gruntów należących do Skarbu Państwa. Grunty te oddawane są PZD w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste, przy czym kontrola przeprowadzona przez NIK wykazała, że zdecydowana większość r.o.d. działa na terenach pozostających w użytkowaniu wieczystym PZD.

Analizę u.r.o.d. pod kątem uprzywilejowanej pozycji PZD rozpocząć należy od stwierdzenia, że ustawa ta reguluje jedynie kwestię tworzenia i funkcjonowania r.o.d., pomijając w swej treści prawo tworzenia i funkcjonowania innych niż r.o.d. ogrodów działkowych. Jak wynika z przedstawionego we wcześniejszej części uzasadnienia przebiegu prac legislacyjnych nad obowiązującą u.r.o.d., było to intencją ustawodawcy.

**10.2.** Podstawowe znaczenie w kontekście przywilejów PZD względem innych organizacji zrzeszających działkowców mają art. 6, art. 9, art. 10, art. 13 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 25 ust. 2 oraz art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 u.r.o.d.

10.3. Kontrola konstytucyjności art. 6 u.r.o.d.

Zgodnie z art. 6 u.r.o.d.:

„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”.

Ustawowa definicja rodzinnego ogrodu działkowego determinuje więc monopol PZD w zakresie władztwa nad każdym gruntem oddanym Związkowi w celu urządzenia na nim r.o.d. W trakcie prac nad projektem u.r.o.d. w komisji sejmowej wyrażono (por. cz. III, pkt 3 uzasadnienia wyroku) pogląd, że taka definicja r.o.d. – zakładająca monopol

władztwa PZD nad r.o.d. – nie wyklucza tworzenia w Polsce również innych niż r.o.d. ogrodów działkowych, których zakładanie i funkcjonowanie nie reguluje u.r.o.d.

10.3.1. Prawodawca w kilkunastu aktach normatywnych posługuje się pojęciem „ogrody działkowe”, bez przymiotnika „rodzinne”, a więc przewiduje istnienie innych niż PZD organizacji zrzeszających działkowców. Przykładowo, z art. 68 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.) wynika, że grunt pod ogród może zostać sprzedany, przy czym właściwy organ może udzielić bonifikaty, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana organizacjom zrzeszającym działkowców z przeznaczeniem na ogrody działkowe. Regulacja ta obejmuje więc zarówno PZD jak i inne organizacje, ale, o ile PZD ma nadal zagwarantowane „automatyczne” nieodpłatne przekazanie w użytkowanie gruntów Skarbu Państwa przeznaczonych pod ogrody w planach miejscowych, o tyle inne organizacje mogą ubiegać się wyłącznie o zakup takich nieruchomości (z ewentualną bonifikatą). Co więcej, nawet to przyznane im uprawnienie jest iluzoryczne, gdyż grunty Skarbu Państwa – automatycznie przekazywane w użytkowanie PZD – musiałyby najpierw zostać PZD „odebrane”, a dopiero następnie sprzedane innej organizacji. Gmina nie może przeznaczyć w planie miejscowym gruntu Skarbu Państwa na ogród działkowy i sprzedać go od razu innej organizacji, ponieważ wcześniej musi przekazać ten grunt w użytkowanie PZD. Nie może też sprzedać gruntu z bonifikatą na inny cel, a dopiero następnie przeznaczyć go pod ogród działkowy (por. uzasadnienie wyroku w sprawie o sygn. K 61/07, cz. III, pkt 4.2.).

10.3.2. Monopolistyczna pozycja Związku jest dostrzegana przez organy stosujące przepisy z zakresu ochrony konkurencji w Polsce. Dowodem uprzywilejowanej, monopolistycznej faktycznie pozycji PZD względem innych organizacji zrzeszających działkowców są postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (postanowienie z 7 listopada 2007 r., sygn. akt XVII AMz 26/07) oraz Sądu Apelacyjnego w Warszawie VI Wydziału Cywilnego (postanowienie z 5 sierpnia 2008 r., sygn. akt VI ACa 354/08), w których oba sądy nie uwzględniły zażalenia na decyzję Prezesa UOKiK, odmawiającą wszczęcia postępowania antymonopolowego z wniosku Stowarzyszenia Inicjatyw Demokratycznych w Ogrodach Działkowych „SIDOD” w Olsztynie o stosowanie przez PZD w Warszawie praktyk ograniczających konkurencję na krajowym rynku użytkowania ogrodów działkowych.

Ustalając stan faktyczny sprawy Sąd I instancji stwierdził, że PZD nie jest przedsiębiorcą, a wnioskodawca, czyli organizacja SIDOD nie jest organizacją konsumencką. Dodatkowo sąd ten zaznaczył, że przepisów ustawy o ochronie konkurencji nie stosuje się do ograniczeń konkurencji dopuszczonych na podstawie innych ustaw. Sąd Apelacyjny stanowisko sądu pierwszej instancji uznał za słuszne.

Wprawdzie sądy nie udzieliły ochrony SIDOD, ale uzasadnienia obu przywołanych postanowień dowodzą, że sądy orzekające w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów bezdyskusyjnie traktują PZD jako organizację monopolistyczną, której uprzywilejowana pozycja nie pozwala innym organizacjom zrzeszającym działkowców na jakiegokolwiek działania zmierzające do zmiany aktualnego stanu prawnego. Sądy nie rozważają bowiem kwestii konstytucyjności obecnych podstaw działania PZD, lecz jedynie stosują obowiązujące przepisy ustawowe.

10.4. Brak jest odrębnej ustawy normującej funkcjonowanie innych, niż będących we władaniu PZD, ogrodów działkowych. Oznacza to, w połączeniu z innymi przepisami u.r.o.d., regulującymi m.in. uzyskiwanie gruntów pod r.o.d. przez PZD, że tworzenie takich ogrodów jest co najmniej bardzo utrudnione. Zgodnie z przepisami u.r.o.d., rodzinne ogrody działkowe – i tylko one, a nie inne formy ogrodnictwa działkowego, które hipotetycznie mogłyby powstawać w Polsce – podlegają szczególnej ochronie prawnej.

Dostrzegł to również SN w wyroku z 29 czerwca 2011 r. (sygn. akt III SK 12/11), w którym stwierdził, że:

„Polski Związek Działkowców korzysta na podstawie ustawy z szeregu przywilejów powodujących, że sytuuje się w roli faktycznego monopolisty w kategorii organizacji zrzeszających działkowców. Uprzywilejowanie to wynika z ustawowej regulacji działalności tej kategorii ogrodów działkowych, jakimi są rodzinne ogrody działkowe oraz uprzywilejowania tej organizacji działkowców przy uzyskiwaniu tytułu prawnego pozwalającego zarządzać terenami przeznaczonymi w planach zagospodarowania przestrzennego na ogrody działkowe. Uprzywilejowanie to sięga tak daleko, że *de facto* niecelowe jest zakładanie zrzeszeń działkowców poza strukturami PZD” (s. 7 uzasadnienia wyroku).

10.4.1. Trybunał stwierdza, że taka forma szczególnego, ustawowego uprzywilejowania jednego typu ogrodów działkowych funkcjonujących w Polsce, zapewnia PZD faktycznie monopolistyczną pozycję w stosunku do ogrodów tworzonych i funkcjonujących w ramach innych niż PZD organizacji zrzeszających działkowców. Te inne organizacje realnie tylko pretendują do istnienia. Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych oraz praktyka uniemożliwiają możliwość realnego tworzenia i funkcjonowania innych niż PZD towarzystw działkowców. Taki stan rzeczy przeczy samej istocie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady demokratyzmu.

10.4.2. Art. 2 Konstytucji nakazuje poszanowanie wartości składających się na doktrynalną koncepcję demokratycznego państwa prawnego. Przyjęta w art. 6 u.r.o.d. definicja legalna rodzinnych ogrodów działkowych, przy jednoczesnym niezapewnieniu w innej ustawie regulującej całościowo instytucję ogrodów działkowych, przeczy wartościom ległym u podstaw zasady demokratycznego państwa prawnego.

Przepis ten przeczy również wolności zrzeszania się, ujmowanej w powiązaniu z nakazem równego traktowania podmiotów cechujących się relewantną cechą wspólną. Cechę taką mają wszystkie organizacje zrzeszające działkowców.

10.4.3. Art. 6 u.r.o.d. prowadzi do nieuzasadnionego konstytucyjnie uprzywilejowania jednej organizacji: PZD. Odstępstwa od zasady równości w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału dopuszczalne są wyłącznie wtedy, gdy mają charakter relewantny, proporcjonalny i pozostają w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi. W przypadku art. 6 u.r.o.d. wprowadzone tym przepisem odstępstwo od równego traktowania wszystkich ogrodów działkowych nie spełnia tych konstytucyjnych warunków. Z tych względów art. 6 u.r.o.d. jest niezgodny z art. 2 oraz 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

#### 10.5. Kontrola konstytucyjności art. 9 u.r.o.d.

Art. 9 u.r.o.d. stanowi, że:

„Rodzinne ogrody działkowe zakładane są na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz Polskiego Związku Działkowców”.

Przepis ten uprzywilejowuje PZD względem innych organizacji zrzeszających działkowców w zakresie możliwości zakładania ogrodów działkowych. Trybunał uznaje ten przepis u.r.o.d. za niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w zakresie, w jakim wśród innych niż Skarb Państwa i samorząd terytorialny podmiotów będących właścicielami gruntów, na których mogą być zakładane r.o.d. wymienia tylko jedną organizację zrzeszającą działkowców. Jest to sprzeczne z art. 2 Konstytucji (zasadą demokratycznego państwa prawnego). Sprzeczność z tą zasadą oraz wolnością zrzeszania rozpatrywaną w powiązaniu z zasadą równości, wynika z tego, że art. 9 u.r.o.d., w powiązaniu z art. 6 u.r.o.d. w sposób nieuzasadniony ogranicza możliwość

tworzenia innych ogrodów niż r.o.d. Ustawowa definicja r.o.d. zakłada, że pozostają one jedynie we władaniu PZD. Art. 9 u.r.o.d. zaś, jest swego rodzaju konsekwencją tej definicji legalnej, gdyż *implicite* nie dopuszcza do tworzenia r.o.d. na terenach należących do innych organizacji zrzeszających działkowców. Niekonstytucyjność art. 6 u.r.o.d. promieniuje więc na treść art. 9 u.r.o.d.

#### 10.6. Kontrola konstytucyjności art. 10 u.r.o.d.

Zgodnie z art. 10 u.r.o.d.:

„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).

„Grunty, o których mowa w ust. 1 mogą być oddawane nieodpłatnie w Polskiemu Związkowi Działkowców w użytkowanie wieczyste.” (ust. 2).

Art. 10 ust. 1 u.r.o.d. przejmując konstrukcję prawną z art. 8 ust. 1 ustawy z 1981 r. Trybunał orzekł w sprawie o sygn. K 27/95, że nałożenie obowiązku przekazywania w użytkowanie gruntów przeznaczonych pod – wówczas pracownicze – ogrody działkowe było niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, przez to, że ustalało wyłączność w uzyskaniu tego prawa na rzecz jednej z organizacji zrzeszającej działkowców oraz przez to, że pozbawiało obywateli prawa dobrowolnego zrzeszania się w celu użytkowania pracowniczych ogrodów działkowych, co naruszało zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Trybunał w niniejszej sprawie stwierdza, że powtórzenie zrębów uznanej już raz za niekonstytucyjną konstrukcji prawnej stanowi wyraz lekceważenia przez Sejm rozstrzygnięć Trybunału oraz dowodzi ignorowania nałożonego na wszystkie organy państwa obowiązku wykonywania orzeczeń sądu konstytucyjnego. Jednocześnie Trybunał stwierdza, że z tych samych względów, co art. 10 ust. 1 u.r.o.d., niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji pozostaje art. 10 ust. 2 u.r.o.d. Przepis ten przyznaje bowiem PZD jeszcze mocniejsze uprzywilejowanie, umożliwiając – na zasadzie wyłączności – przekazywanie mu gruntów Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste.

#### 10.7. Kontrola konstytucyjności art. 13 ust. 1 u.r.o.d.

Art. 13 ust. 1 u.r.o.d. stanowi, że:

„Podział gruntu na tereny ogólne i działki oraz zagospodarowanie rodzinnego ogrodu działkowego należy do Polskiego Związku Działkowców”.

Trybunał stwierdza, że art. 13 ust. 1 u.r.o.d. jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Trybunał uznaje również art. 13 ust. 1 u.r.o.d. w zakresie, w jakim przepis ten podział gruntów na tereny ogólne i działki oraz zagospodarowanie rodzinnego ogrodu działkowego przekazuje jednej organizacji zrzeszającej działkowców.

Niezgodność ze wskazanymi wzorcami kontroli, podobnie jak w odniesieniu do poprzednio rozpatrywanych przepisów u.r.o.d., wynika z ukształtowanego w u.r.o.d. niekonstytucyjnego uprzywilejowania PZD względem innych organizacji zrzeszających działkowców w aspekcie uzyskiwania tytułów prawnych do władania gruntami przekazywanymi pod r.o.d. Niekonstytucyjność art. 13 ust. 1 u.r.o.d. we wskazanym powyżej zakresie jest więc konsekwencją niekonstytucyjności art. 10 u.r.o.d. Tak ukształtowany w u.r.o.d. stan organizacyjny sam przez się działa mroząco na podejmowanie przez grupy osób zainteresowanych tworzeniem odrębnych od PZD stowarzyszeń ogrodniczych.

#### 10.8. Kontrola konstytucyjności art. 15 ust. 1 u.r.o.d.

Art. 15 ust. 1 u.r.o.d. stanowi, że:

„Urządzenia, budynki i budowle rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego korzystania przez użytkowników działki i służące do zapewnienia funkcjonowania ogrodu stanowią własność Polskiego Związku Działkowców.”

Trybunał stwierdza, że przepis ten jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji przez to, że prawo własności urządzeń, budynków i budowli rodzinnego ogrodu działkowego, przeznaczone do wspólnego korzystania przez użytkowników działki i służące do zapewnienia funkcjonowania ogrodu, przyznaje tylko jednej, oznaczonej i powołanej w ustawie organizacji zrzeszającej działkowców. Podobnie jak w przypadku art. 13 ust. 1 stwierdzona niekonstytucyjność wynika z efektu „promieniowania” niekonstytucyjności art. 10 u.r.o.d.

#### 10.9. Kontrola konstytucyjności art. 25 ust. 2 u.r.o.d.

Art. 25 ust. 2 u.r.o.d. stanowi, że:

„PZD jest niezależny w wykonywaniu swych zadań i podlega tylko ustawom. Samodzielność PZD podlega ochronie sądowej”.

10.9.1. Obowiązująca u.r.o.d. nie normuje nadzoru nad PZD. W pierwotnym brzmieniu u.r.o.d. art. 38 wskazywał, że nadzór nad działalnością PZD należy do ministra właściwego dla spraw środowiska. Nie określał on jednak środków ani kryteriów nadzoru. Przepis ten został uchylony na mocy art. 6 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 201, poz. 1237). Od tej zmiany, choć PZD gospodaruje na gruntach publicznych, jest „sam sobie sterem, żeglarzem, okrętem”. Nie ma organu administracji rządowej kompetentnego do sprawowania nadzoru, nie wspominając już o ustawowym określeniu sposobu jego sprawowania.

10.9.2. Na tle obowiązującej regulacji prawnej nie przewidującej nadzoru wobec PZD w u.r.o.d. mogą powstać wątpliwości, czy nie należy w takim wypadku – na mocy art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, ze zm.; dalej: u.p.o.s.) – stosować przepisów u.p.o.s. Takie stanowisko na rozprawie zajęli przedstawiciele PZD oraz Sejm i Prokurator Generalny. Zgodnie z art. 8 ust. 5 u.p.o.s. nadzór nad stowarzyszeniami należy do wojewody właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia – w zakresie nadzoru nad działalnością stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego (pkt 1) oraz starosty właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia – w zakresie nadzoru nad stowarzyszeniami innymi niż wymienione w pkt 1 (pkt 2). Zakres i rodzaje kompetencji nadzorczych tych organów uregulowane są w rozdziale 3 u.p.o.s. Przedstawiciele PZD zaznaczyli, że PZD podjęło uchwałę wyrażnie uznającą PZD za podmiot związany nadzorem wynikającym z u.p.o.s. Uchwała ta nie ma jednak znaczenia prawnego, ponieważ to nie do jednostki podlegającej nadzorowi należy decyzja, co do tego, kto sprawuje wobec niej kompetencje nadzorcze.

Trybunał Konstytucyjny utracił z dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. kompetencję do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, wobec czego nie może dokonać interpretacji stosownych przepisów u.r.o.d. oraz u.p.o.s. Może jednak skontrolować zgodność z Konstytucją art. 25 ust. 2 u.r.o.d.

Uchylenie art. 38 u.r.o.d. wskazującego ministra właściwego dla spraw środowiska jako organu sprawującego nadzór nad działalnością PZD, przy pozostawieniu art. 25 ust. 2 tej ustawy, może świadczyć o intencji ustawodawcy wyłączenia nadzoru nad PZD. Z formuły:

„PZD jest niezależny w wykonywaniu swych zadań i podlega tylko ustawom”

nie wynika podleganie nadzorowi ze strony organów administracji publicznej. Określenia użyte w przytoczonym przepisie przypominają wręcz sformułowania dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów (por. art. 173 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji).

Przyznanie kompetencji nadzorczych nad PZD na podstawie art. 7 ust. 2 u.p.o.s. budzi wątpliwości, ponieważ przepis ten znajduje zastosowanie w „sprawach nieuregulowanych odrębnie”. Tymczasem, sprawa nadzoru, a raczej jego braku, została uregulowana w u.r.o.d.

Poddanie PZD przepisom u.p.o.s. mogłoby budzić wątpliwości także z innego względu. Organem sprawującym nadzór nad stowarzyszeniami jest, pomijając specyficzną sytuację unormowaną w art. 8 ust. 5 pkt 1 u.p.o.s., starosta (art. 8 ust. 5 pkt 2 u.p.o.s.). Trudno uznać, aby skutkiem zmian ustawowych miało być zastąpienie ministra właściwego do spraw środowiska w roli organu sprawującego nadzór przez starostę, w odniesieniu do organizacji mającej takie cechy jak PZD – w świetle przepisów u.r.o.d. analizowanych dokładnie w niniejszym uzasadnieniu. Byłoby to rozwiązanie dysfunkcyjne. Należy do tego dodać, że na podstawie art. 4 powołanej wyżej ustawy z 3 października 2008 r. została zmieniona ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, ze zm.). Stosownie do art. 9a ust. 1 pkt 9a tej ustawy: „Dział budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa obejmuje sprawy (...) rodzinnych ogrodów działkowych”. Nie sposób byłoby jednak przyjąć, że z tak sformułowanego przepisu wynikają kompetencje nadzorcze ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej; niezbędne jest upoważnienie zawarte w przepisach prawa materialnego.

Ten niejasny stan prawny co do tego, czy PZD podlega nadzorowi i kto miałby go sprawować, znajduje swoje odbicie w praktyce stosowania prawa. Praktyka ta wskazuje, że nadzór nie jest sprawowany w ogóle. Świadczą o tym m.in. pismo RPO do Prezesa PZD z 23 lutego 2010 r. (RPO-600891-1/08/AK), jak również odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury na interpelację nr 19754 w sprawie zmian legislacyjnych w ustawodawstwie dotyczącym ogrodów działkowych z 19 stycznia 2011 r. i przytoczane w niej stanowiska RPO oraz wiceprezesa NIK. Kolejnym dowodem na brak sprawowania nadzoru nad PZD, wynikający z niedających się usunąć wątpliwości co do właściwości w sprawie sprawowania nadzoru, jest negatywny spór kompetencyjny między Prezydentem m.st. Warszawy, a Ministrem Środowiska przedłożony do rozstrzygnięcia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Wniosek Prezydenta m.st. Warszawy został odrzucony przez NSA ze względów formalnych (postanowienie z 1 czerwca 2010 r., sygn. akt I OW 30/10, Lex nr 643335), wobec czego wątpliwości, co do kompetencji nadzorczych nad PZD nie zostały rozstrzygnięte.

Biorąc to pod uwagę, Trybunał stwierdza, że PZD jest podmiotem pozostającym poza efektywnie wykonywaną formą nadzoru jakiegokolwiek organu władz publicznej. Przyczyną tego stanu rzeczy jest naruszenie zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Biorąc to pod uwagę, Trybunał stwierdza, że tak daleko posunięta niezależność PZD jaka wynika z art. 25 ust. 2 u.r.o.d. przeczy art. 2 Konstytucji (zasada demokratyzmu) oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji (wolność zrzeszania się) w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji (prawo do równego traktowania). Z punktu widzenia art. 2 Konstytucji niedopuszczalne jest istnienie w demokratycznym państwie prawnym organizacji użyteczności publicznej – jaką jest z pewnością PZD – pozostającej poza nadzorem administracji rządowej lub samorządowej. Dokonywanie kontroli funkcjonowania PZD przez NIK jest w tym kontekście niewystarczające, skoro brak jest podmiotu, który byłby w stanie wyegzekwować stosowane zmiany w zakresie faktycznego funkcjonowania PZD. Wykazane w kontroli NIK z 2010 r. nieprawidłowości w działaniu r.o.d. oraz samego PZD są skutkiem nieprawidłowego ukształtowania statusu prawnego PZD w u.r.o.d.

Art. 25 ust. 2 u.r.o.d. jest także niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Niezgodność z powyższymi wzorcami kontroli spowodowana jest



bezzasadnym uprzywilejowaniem Związku w porównaniu z innymi stowarzyszeniami powołanymi na podstawie ustawy, a więc Polskiego Czerwonego Krzyża (dalej: PCK) oraz Polskiego Związku Łowieckiego (PZŁ). Zarówno PCK, jak i PZŁ podlegają bowiem nadzorowi odpowiednich organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (Dz. U. Nr 41, poz. 276), nadzór nad działalnością PCK sprawuje Prezes Rady Ministrów, który może swoje uprawnienia w tym zakresie przekazać w całości lub w części właściwym ministrom. Z kolei PZŁ, zgodnie z art. 35a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.), podlega nadzorowi ministra właściwego do spraw środowiska. Tego rodzaju uprzywilejowanie jednej organizacji powołanej na mocy ustawy nie znajduje oparcia w wartościach konstytucyjnych państwa demokratycznego i prawnego.

10.10. Kontrola konstytucyjności art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 u.r.o.d.

Art. 25 ust. 3 u.r.o.d. stanowi, że PZD podlega obowiązkowej rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. W art. 27 ustawodawca przesądził, że PZD posiada osobowość prawną (ust. 1), działa poprzez swoje organy ustanowione ustawą oraz statutem (ust. 2), a jednostki organizacyjne Związku korzystają z jego osobowości prawnej w ramach uprawnień i odpowiedzialności określonej statutem (ust. 3).

Wskazane dwa przepisy u.r.o.d. stanowią całość normatywną określającą formalny status PZD jako podmiotu prawa oraz jego relację względem PZD funkcjonującego na podstawie ustawy z 1981 r. Należy przy tym podkreślić, że Polski Związek Działkowców powołany do życia ustawą z 1981 r., przejął na zasadach wyłączności prowadzenie i zakładanie poprzednio działających pracowniczych ogrodów działkowych. Obowiązująca u.r.o.d. petryfikuje więc status PZD jako jedynej organizacji odpowiedzialnej za tworzenie i działanie rodzinnych ogrodów działkowych.

10.10.1. PZD ma osobowość prawną nadaną na podstawie art. 27 u.r.o.d., lecz jednocześnie podlega obowiązkowi rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym, co ma upodobnić PZD do organizacji o charakterze stowarzyszeniowym. Przewidziany w art. 25 ust. 3 u.r.o.d. obowiązek wpisu Związku do KRS-u nie ma jednak charakteru konstytucyjnego dla jego bytu prawnego. Dowodzi tego fakt, że wpis do KRS Związek dokonał po ponad 2 latach od wejścia w życie ustawy z 2005 r. – w dniu 10 grudnia 2007 r. (sygn. wpisu 0000293886) – a PZD cały ten czas działał jako osoba prawna. Wpis w KRS statuuje natomiast domniemanie prawdziwości danych w nim ujawnionych, a więc również istnienia osoby prawnej.

W przypadku PZD mamy więc do czynienia z hybrydową osobą prawną. Z jednej strony ustawa mówi o członkach, o zrzeszaniu, co sugeruje „stowarzyszeniowy” charakter tego podmiotu. Z drugiej strony jednak PZD to osoba prawna, która powstała nie jak stowarzyszenie – tj. z inicjatywy członków – lecz na mocy art. 24 ust. 2 ustawy z 1981 r., a obecne PZD – na mocy art. 39 ust. 1 u.r.o.d.

10.10.2. Charakter prawny PZD jest niejasny. Jest on uznawany w literaturze za tzw. stowarzyszenie o specjalnym statusie prawnym, czyli za stowarzyszenie, którego działalność opiera się na ustawie szczególnej, a nie na u.p.o.s. (*Wolność zrzeszania się w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 90). Istnienie takich stowarzyszeń o specjalnym statusie prawnym przewiduje pośrednio samo u.p.o.s., bowiem zgodnie z art. 7 ust. 1 – przepisom ustawy nie podlegają m.in. organizacje społeczne działające na podstawie odrębnych ustaw, a zgodnie z ust. 2 wspomnianego przepisu w stosunku do takich organizacji w sprawach nieuregulowanych odrębnie stosuje się przepisy u.p.o.s. Aktualnie, obok PZD, status stowarzyszenia o specjalnym statusie prawnym regulowanym odrębną ustawą, w której ustawodawca powołuje nie tyle pewien typ zrzeszeń (jak np. kluby

sportowe czy ich związki, izby gospodarcze, organizacje studenckie), lecz „imiennie” wskazuje konkretną organizację, mają PCK oraz PZŁ. Tworzenie tego rodzaju organizacji uzasadniane jest wykonywaniem istotnych zadań o charakterze publicznym

„Sensem istnienia i funkcjonowania tych organizacji jest szeroko zakrojona samodzielność w realizowaniu określonych ustawowo celów i zadań, swoboda w określaniu metod i środków służących ich realizacji.” (*Wolność zrzeszania się w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 90).

Katalog tych organizacji nie jest zamknięty, co nie oznacza nieograniczonej dopuszczalności ich tworzenia przez ustawodawcę. Trybunał akceptuje pogląd, że granicą dla ich tworzenia jest „(...) konieczność respektowania zasady równości wobec prawa oraz zasad samodzielności i samorządności zrzeszeń. Naruszenie tej granicy powoduje, że określona organizacja przestaje być formą realizacji wolności zrzeszania się, a może być co najwyżej uważana za formę zlecenia realizacji pewnych zadań publicznym instytucjom niepaństwowym” (P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 604-605).

10.10.3. Trybunał stwierdza, że PZD nie jest formą realizacji wolności zrzeszania się. Status prawny tego podmiotu prawa ukształtowany przez art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 u.r.o.d. narusza bowiem zasady równości wobec prawa oraz zasady samodzielności i samorządności zrzeszeń. Aktualnie funkcjonujący Związek – jako następca prawny PZD działającego na podstawie ustawy z 1981 r. – ma bowiem dominującą pozycję prawną i majątkową w stosunku do innych organizacji, co samo przez się wywiera mrozący wpływ na podejmowanie przez inne grupy osób realnych i konkurencyjnych działań na rzecz tworzenia towarzystw działkowców na gruntach gminnych i Skarbu Państwa przeznaczonych na ten cel.

Ustanowienie na mocy kontrolowanej normy u.r.o.d. odstępstwa od zasady równego traktowania oraz konstytucyjnej wolności zrzeszania się nie może być uznane za konstytucyjnie dopuszczalną formę zlecenia realizacji zadania publicznego jednej instytucji niepaństwowej. Przeczy temu formalne dozwoleństwo tworzenia innych niż PZD organizacji, których celem jest również propagowanie idei ogrodów działkowych i zrzeszanie działkowców. Trybunał jeszcze pod rządami poprzedniej Konstytucji orzekł, że monopol PZD jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego i wolnością zrzeszania się. Wymuszone więc w pewnym sensie dozwoleństwo funkcjonowania również innych podmiotów, mających podobne cele do PZD oznacza, że ogrodnictwo działkowe nie należy do takich zadań publicznych, których realizacja wymaga, czy też usprawiedliwia powoływanie „odgórnie tworzonej” tylko jednej instytucji, pozornie jedynie mającej charakter stowarzyszenia. Stąd też wynikająca z kontrolowanej normy prawnej uprzywilejowana pozycja PZD względem innych organizacji zrzeszających działkowców narusza art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

10.11. Art. 35 k.c. statuuje, że powstanie i ustanie osób prawnych „określają właściwe przepisy”. Nie istnieje zatem w prawie cywilnym zasada generalna, jakiś wzorzec czy model, ustania osoby prawnej. Właściwe przepisy, do których odsyła art. 35 k.c., to poszczególne ustawy, kreujące w naszym porządku prawnym dany rodzaj osoby prawnej (ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. Nr 94, poz. 1037, ze zm.; u.p.o.s.; ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.; ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, ze zm., itd.) Taka sytuacja prawna jest konsekwencją przyjęcia przez ustawodawcę polskiego tzw. normatywnego modelu określenia podmiotowości prawnej jednostek organizacyjnych, zgodnie z którym w

systemie prawa istnieje zamknięty katalog rodzajów osób prawnych. Konsekwencją przyjęcia tego systemu jest bezpieczeństwo prawne, ale także brak wspólnych reguł dotyczących ustania takiej osoby prawnej i likwidacji jej majątku. W doktrynie prawa przyjmuje się, że tak jak powstanie osoby prawnej wiąże się z kontrolą wykonywaną przez sądy lub inne organy państwowe i jest pewnym procesem rozciągniętym w czasie, również ustanie osoby prawnej wykazuje podobne cechy. Oznacza to, że osoby prawne powstałe w drodze wydania aktu normatywnego w ten sam sposób tracą osobowość (por. J. Frąckowiak [w:], *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safian, Warszawa 2007, t. I, s. 1055). Ustawa lub statut osoby prawnej może określać z jakich przyczyn osoba prawna może być postawiona w stan likwidacji oraz jak powinna przebiegać likwidacja. Przykładem takiej regulacji są art. 36-39 u.p.o.s. Jednak ustawodawca może również – i tak jest w przypadku u.r.o.d. – milczeć na ten temat. PZD to osoba prawna, która powstała na mocy przepisów ustawy z 1981 r., a obecnie działa na mocy art. 25 ust. 3 w związku art. 27 u.r.o.d.

Skoro więc Związek powstał na mocy ustawy, to tylko w tej samej formie może dojść do likwidacji tego podmiotu. Wykreślenie go z rejestru może jedynie być skutkiem takiej ustawy likwidującej PZD, ale nie odwrotnie. Samo wykreślenie Związku z Krajowego Rejestru Sądowego nie spowoduje bowiem ustania tej osoby prawnej.

10.11.1. Stwierdzenie, iż kontrolowana norma narusza wskazane wzorce konstytucyjne obala domniemanie jej konstytucyjności. Do likwidacji PZD jako podmiotu prawnego – w stwierdzonych warunkach prawnych – konieczna jest jednakże interwencja ustawodawcy. Wyrok Trybunału w tym zakresie stanowi więc zobowiązanie ustawodawcy do wszczęcia postępowania legislacyjnego. Jest oczywiste, że ustawa likwidująca PZD będzie musiała objąć zakresem swej regulacji również kwestie praw majątkowych tej organizacji. W tym kontekście, Trybunał w niniejszym składzie podtrzymuje stanowisko wyrażone przez pełny skład w wyroku z 3 czerwca 1998 r. (sygn. K 34/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 49), w którym Trybunał stwierdził, że:

„Prawo polskie nie zawiera ogólnej regulacji dotyczącej przeznaczenia majątku osób prawnych, utworzonych w drodze ustawy, a następnie zniesionych w tej samej drodze. W tej sytuacji pozostaje przyjąć, że majątek zniesionej w taki sposób osoby prawnej pozostaje w dyspozycji Skarbu Państwa. (...) Nie pozbawia to ustawodawcy możliwości innego uregulowania sytuacji prawnej składników majątku zniesionej w drodze ustawowej osoby prawnej, jednakże przy zachowaniu zasad konstytucyjnych, w tym zasady sprawiedliwości społecznej” (cz. IV, pkt 4 uzasadnienia wyroku).

Trybunał podkreśla jednak, że znaczna większość gruntów oddanych do tej pory w użytkowanie wieczyste lub użytkowanie PZD jest własnością jednostek samorządu terytorialnego. W celu ochrony własności komunalnej należy zatem przyjąć, że prawo użytkowania wieczystego przyznane PZD wraz z likwidacją tego podmiotu wygaśnie, a pełnia praw rzeczowych nie zostanie automatycznie przyznana Skarbowi Państwa, lecz powróci do właścicieli gruntów, a więc albo do Skarbu Państwa, albo do jednostek samorządu terytorialnego.

11. Kwestia konstytucyjności przepisów u.r.o.d. o pozycji PZD wobec osób trzecich – właścicieli gruntów, na których funkcjonują rodzinne ogrody działkowe: art. 10, art. 17 ust. 2, art. 18 oraz art. 24 u.r.o.d.

#### 11.1. Konstytucyjność art. 10 u.r.o.d.

Zgodnie z art. 10 u.r.o.d. grunty stanowiące własność Skarbu Państwa przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod r.o.d., przekazuje się nieodpłatnie w użytkowanie PZD (ust. 1). Grunty takie, mogą być również

oddawane nieodpłatnie PZD w użytkowanie wieczyste (ust. 2). Ponieważ Trybunał we wcześniejszej części uzasadnienia wykazał niezgodność art. 10 u.r.o.d. z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, należy zbadać, czy w tym przypadku nie zachodzi przesłanka zbędności orzekania w sprawie konstytucyjności art. 10 u.r.o.d. z art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej.

11.1.1. Przesłanka zbędności orzekania definiowana jest jako „zbyteczność”, „brak potrzeby”, „nieużyteczność”, czy też „brak konieczności”. Pojęcie to wyraża więc ocenę i wybór rozstrzygnięcia w kategoriach pragmatycznych (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 131). Umorzenie postępowania ze względu na zbędność wyrokowania co do jednego, kilku lub wszystkich zaskarżonych przepisów ustawy, uznanych już w tej sprawie za niezgodne z jednym ze wskazanych we wniosku wzorców kontroli Trybunał rozstrzygnie *ad casum*, z uwzględnieniem celowości badania zakwestionowanych przepisów z punktu widzenia innych wzorców kontroli.

11.1.2. Mając to na uwadze, Trybunał skontroluje zgodność art. 10 u.r.o.d. także z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Uzasadnia to uporczywość ustawodawcy w tworzeniu niekonstytucyjnych ram dla funkcjonowania ogrodów działkowych. Za dokonaniem kontroli zgodności u.r.o.d. ze wszystkimi wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli przemawia również niewystarczający dla sanacji niekonstytucyjności skutek dotychczasowych orzeczeń odnoszących się do ustawy z 1981 r. lub do przepisów obowiązującej u.r.o.d. Dokonanie pełnej kontroli art. 10 u.r.o.d. stanowić będzie istotną wskazówkę dla ustawodawcy, jakich mechanizmów ustawowych powinien się w przyszłości wystrzegać regulując ogrodnictwo działkowe.

11.1.3. Trybunał przypomina, że dotychczasowej kontroli konstytucyjności przepisów regulujących funkcjonowanie ogrodów działkowych, w dwóch sprawach Trybunał analizował wybrane przepisy ustawy z 1981 r. (sprawa o sygn. K 39/00), a następnie u.r.o.d. (sprawa o sygn. K 61/07) przepisy regulujące mechanizm przekazywania PZD gruntów pod pracownicze (obecnie rodzinne) ogrody działkowe (zob. szczegółowa analiza orzeczeń w cz. III pkt 2 uzasadnienia niniejszej sprawy).

Wzorcem kontroli w obu sprawach były konstytucyjne gwarancje ochrony własności komunalnej (a nie konstytucyjna zasada ochrony własności w ogóle) ze względu na legitymację funkcjonalną wnioskodawcy (w obu przypadkach organy gmin). Zadecydowało to również o zakresowym charakterze wyroku o sygn. K 61/07, w którym Trybunał orzekł bowiem o niezgodności z konstytucyjną gwarancją ochrony własności samorządu terytorialnego art. 10 u.r.o.d., w zakresie, w jakim przepis ten odnosi się do gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.

Treści normatywne wyrażone w tym przepisie, a odnoszące się do własności Skarbu Państwa pozostały poza kontrolą TK w przytoczonym wyroku ze względu na ograniczony zakres legitymacji wnioskodawcy. W sprawie o sygn. K 61/07 Trybunał zaznaczył zresztą, że zakwestionowany art. 10 u.r.o.d. stanowi niemal dokładne powtórzenie art. 8 ustawy z 1981 r., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 1995 r. i wskazał, że zarówno art. 8 (w brzmieniu zmienionym ustawą nowelizującą z 1995 r.), jak i sama nowela czerwcową zostały poddane kontroli konstytucyjnej, w wyniku której zapadły dwa wyroki wydane w pełnych składach Trybunału Konstytucyjnego. (por. cz. III, pkt 1.4. uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. K 61/07).

11.1.4. Warto przy tym podkreślić, że tezy wyrażone przez Trybunał w wyrokach o sygn. K 39/00 oraz K 61/07 współgrają ze stanowiskiem ETPC w sprawie *Urbárska*, choć sprawa ta zaistniała w kontekście niedopuszczalnej – na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 – ingerencji w prawo własności podmiotu prywatnego, a nie we własność publiczną.

11.1.5. W rozstrzyganej sprawie, stanowiącej kolejny rozdział w linii orzeczniczej dotyczącej konstytucyjności regulacji ogrodnictwa działkowego w Polsce, Trybunał stwierdza, że tezy postawione w wyrokach o sygn. K 39/00 oraz K 61/07 w odniesieniu do własności komunalnej mają odpowiednie zastosowanie także do własności Skarbu Państwa. Ze względu na funkcjonalne powiązanie własności państwowej z realizacją zadań jakie państwo ma pełnić w nowoczesnym społeczeństwie konieczne jest zapewnienie ochrony własności Skarbu Państwa, gdy prawodawca, wydając akt normatywny naruszył wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji zasadę ochrony każdej formy własności (w tym i własności państwowej). Trybunał stwierdza przy tym, że w rozpatrywanej sprawie, w odniesieniu do regulacji przekazywania gruntów na rzecz PZD w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste, konstytucyjne gwarancje ochrony własności komunalnej (art. 165 Konstytucji) oraz własności Skarbu Państwa (art. 21 ust. 1 Konstytucji) są podobne. Zarówno jedna, jak i druga forma własności jest funkcjonalnie powiązana z celami, jakie wypełniać ma władza publiczna we współczesnym społeczeństwie. Ustawowe ograniczenie podmiotowe oraz obowiązek nieodpłatnego przekazania gruntu przeznaczonego pod ogród działkowy na rzecz monopolisty (zagwarantowanie w u.r.o.d. wyłączności PZD przy jednoczesnym braku odrębnej ustawy, regulującej kompleksowo działalność innych organizacji zrzeszających działkowców) oraz ograniczenie przedmiotowe (nieodpłatność przekazywania w użytkowanie wieczyste, jak również praktyczna nierozwiązywalność aktu przekazania w użytkowanie) powodują, że art. 10 u.r.o.d. w pozostawionym w mocy obowiązującej zakresie odnoszącym się do własności Skarbu Państwa Trybunał uznaje za niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

#### 11.2. Konstytucyjność art. 17 ust. 2 u.r.o.d.

Istotne uprzywilejowania PZD względem właścicieli gruntów, na których urządzane są r.o.d., przewiduje również art. 17 ust. 2 u.r.o.d., regulując kwestię ewentualnej likwidacji r.o.d. Zgodnie z art. 17 ust. 1 likwidacja r.o.d. następuje na warunkach określonych w u.r.o.d. Oznacza to, zgodnie z art. 17 ust. 2 u.r.o.d. przede wszystkim obowiązek uzyskania każdorazowo zgody PZD na likwidację r.o.d. Do likwidacji r.o.d. na cel publiczny w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio przepisy u.g.n. dotyczące wywłaszczenia z zachowaniem warunków określonych w art. 17 ust. 1 i 2 u.r.o.d. oraz w art. 18-20 u.r.o.d. (art. 17 ust. 3 u.r.o.d.). Art. 17 ust. 3 u.r.o.d. ma zastosowanie w przypadkach, gdy PZD jest właścicielem, użytkownikiem albo użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której utworzono r.o.d., gdyż tylko wtedy można mówić o wywłaszczeniu na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 112 ust. 2 u.g.n.). Wyrok Trybunału w sprawie o sygn. K 61/07 spowodował, że aktualnie nie jest konieczna zgoda Związku, by dokonać likwidacji r.o.d. na cel publiczny. Jednak nadal, zgoda taka jest wymagana, gdy likwidacja r.o.d. ma być dokonana przez gminę na cel inny niż publiczny. Warto przy tym zaznaczyć, że wynikający z art. 17 ust. 2 u.r.o.d. wymóg uzyskania zgody PZD na likwidację dotyczy wszystkich r.o.d., także tych, co do których nie ma on tytułu prawnego. Wykładnia językowa kwestionowanego przepisu prowadzi bowiem do wniosku, że likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego w każdym przypadku wymaga zgody PZD, a więc również gdy r.o.d. znajduje się na nieruchomości będącej w posiadaniu (faktycznym władaniu) PZD bez tytułu prawnego, jak i w przypadku, gdy ustał tytuł prawny do nieruchomości.

Skoro ustawodawca nie różnicuje w art. 17 ust. 2 u.r.o.d. wymogu zgody Związku na likwidację r.o.d. w zależności od tego, czy przysługuje mu tytuł prawny do gruntu czy nie, zgoda ta jest wymagana w każdym wypadku zamierzonej likwidacji danego ogrodu. Oznacza to w praktyce, że właściciel nieruchomości zostaje pozbawiony możliwości

rozporządzania (dysponowania) swoim gruntem, co jest jednym z fundamentalnych elementów prawa własności. Kwestionowany przepis czyni również iluzoryczną możliwość skorzystania przez właściciela z roszczenia windykacyjnego przewidzianego art. 222 k.c. w przypadku gdy PZD nie przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania gruntem, na którym utworzono r.o.d. Skuteczna realizacja tego roszczenia będzie wyłączona, jeżeli Związek sprzeciwi się likwidacji ogrodu działkowego. Innymi słowy, pozycja PZD wobec właściciela nieruchomości nie wiąże się z tytułem prawnym, na mocy którego włada on nieruchomością; jest niewzruszalna nawet przy braku tytułu prawnego. Samo wprowadzenie art. 17 ust. 3 u.r.o.d., traktującego o wywłaszczeniu, czyli pozbawieniu PZD przysługujących mu praw, a także usytuowanie przepisu, podkreślające szczególny charakter tego przypadku likwidacji ogrodu, wskazuje, że zawarte w art. 17 ust. 2 u.r.o.d. wymaganie zgody Związku na likwidację dotyczy wszystkich ogrodów, także tych, co do których nie ma on żadnego tytułu prawnego. W tej perspektywie władanie nieruchomościami gminnymi przez PZD jawi się jako stan faktyczny stojący poza kategoriami prawa cywilnego: nie poddający się kwalifikacji cywilnoprawnej i narzucony innym podmiotom w sposób absolutny, w tym sensie, że rezygnacja z tego władania zależy wyłącznie od woli PZD. Z tych racji Trybunał orzekł o niezgodności art. 17 ust. 2 u.r.o.d. z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

#### 11.3. Konstytucyjność art. 18 u.r.o.d.

Zgodnie z art. 18 u.r.o.d., likwidacja r.o.d. może nastąpić w okresie od zakończenia do rozpoczęcia wegetacji roślin. Likwidacja w innym terminie może nastąpić jedynie w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych wypadkach, za zgodą Polskiego Związku Działkowców. Trybunał nie dostrzega sprzeczności z Konstytucją w ograniczeniu dopuszczalności likwidacji r.o.d. w okresie wegetacji roślin. Takie ograniczenie jest uzasadnione tradycyjną funkcją ogrodów działkowych. Nawet aktualnie, gdy dostrzegalne jest zjawisko zamieniania funkcji wypoczynkowej i rekreacyjnej r.o.d. na funkcje mieszkalne, zasadniczą część r.o.d. jest miejscem uprawy roślin. Niekonstytucyjne jest natomiast wprowadzenie warunku dopuszczalności likwidacji r.o.d. w okresie wegetacji roślin nie tylko od zaistnienia szczególnie uzasadnionych okoliczności, lecz także od zgody PZD. Takie ograniczenie wkracza w sposób niekonstytucyjny w sferę prawa własności. Dla sanacji stanu niekonstytucyjności nie jest jednak konieczne usunięcie całego przepisu. Trybunał korzysta w tym wypadku z formuły wyroku zakresowego i stwierdza, że art. 18 u.r.o.d. wymienionej w pkt 1, w części obejmującej wyrazy: „, , za zgodą Polskiego Związku Działkowców”, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

#### 11.4. Konstytucyjność art. 24 u.r.o.d.

Chociaż, jak Trybunał zaznaczył we wcześniejszych punktach uzasadnienia, przywileje PZD nadane zostały temu podmiotowi przede wszystkim kosztem własności publicznej, a ściślej własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości komunalnych, to mechanizm przyznawania PZD tytułu prawnego do władania gruntami publicznymi budzi również wątpliwości w aspekcie pośredniego naruszenia prawa własności podmiotów prywatnych. Podstawowe zastrzeżenia wnioskodawcy budzi w tym zakresie art. 24 u.r.o.d., zgodnie z którym zasadne roszczenia osoby trzeciej do nieruchomości zajętej przez r.o.d. podlegają zaspokojeniu wyłącznie poprzez wypłatę odszkodowania lub zapewnienie nieruchomości zamiennej (ust. 1), a skutki roszczeń, o których mowa w ust. 1, obciążają właściciela nieruchomości (ust. 2).

11.4.1. Istota art. 24 u.r.o.d. sprowadza się do wyłączenia zaspokajania roszczeń osób wywłaszczonych o zwrot nieruchomości, które zostały zajęte przez r.o.d. (chodzi przede wszystkim o „poprzednich właścicieli” w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy o

gospodarce nieruchomościami). Osoby takie są niewątpliwie „osobami trzecimi” w rozumieniu art. 24 ust. 1 u.r.o.d. Przepis ten może znaleźć zastosowanie w dwóch zasadniczych grupach sytuacji:

1) w razie niezgodnego z prawem wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, gdy właściciel uzyskał stwierdzenie nieważności samego aktu odjęcia własności, i w konsekwencji przysługuje mu roszczenie o wydanie nieruchomości przeciwko osobie, która nią włada,

2) w razie wywłaszczenia na cele publiczne, gdy decyzja wywłaszczeniowa wprawdzie nie została podważona, jednak – ze względu na to, że nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji – poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, na podstawie art. 137 u.g.n.

W obu wskazanych sytuacjach „zasadne roszczenie” wywłaszczonego (jego spadkobierców) o zwrot nieruchomości nie może być uwzględnione, jeśli nieruchomość została zajęta przez r.o.d. Należy przy tym zaznaczyć, że wyrażenie „nieruchomość zajęta przez rodzinny ogród działkowy”, użyte przez ustawodawcę w art. 24 u.r.o.d., oznacza stan faktyczny, polegający na władaniu nieruchomością przez PZD, bez względu na posiadanie przez ten podmiot tytułu prawnego oraz sposób zawładnięcia nieruchomością (por. wyrok NSA z 21 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 1052/09, Lex nr 594858). Tak więc wobec „władania” gruntem przez PZD ustąpić musi nawet właściciel bezprawnie wywłaszczony, a ogólne zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości zawartych w przepisach rozdziału 6 w Dziale III u.g.n. nie znajdują zastosowania.

11.4.2. Biorąc to pod uwagę, Trybunał stwierdza, że odmowa zwrotu nieruchomości poprzedniemu właścicielowi byłaby uzasadniona, gdyby PZD dysponował tytułem prawnym, w szczególności gdyby na podstawie przepisów o rękomi wiary publicznej ksiąg wieczystych nabył użytkowanie wieczyste nieruchomości. W takiej sytuacji dochodziłoby do konkurencji dwóch praw konstytucyjnie chronionych, przysługujących osobie wywłaszczonej i PZD. Konkurencja taka nie występuje jednak, gdy PZD nie dysponuje tytułem prawnym. Ochrona stanu faktycznego, tj. władania nieruchomością przez PZD, kosztem „zasadnych roszczeń osób trzecich” nie znajduje żadnego uzasadnienia. W dotychczasowym stanie prawnym, mimo uznania zasadności żądania i stwierdzenia podstaw prawnych do zwrotu nieruchomości, orzeczeniu sprzeciwia się przepis art. 24 u.r.o.d.; organ orzekający w sprawie nie jest władny wydać decyzji uwzględniającej „zasadne roszczenie osoby trzeciej”. Przeciwnie, zobligowany jest odmówić zwrotu. W takich wypadkach bezwzględna odmowa zwrotu nieruchomości w naturze jest niezgodna z prawem ochrony własności wyrażonym w art. 64 Konstytucji.

11.4.3. Kwestionowany przepis godzi w wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej prawa własności i innych praw majątkowych, gdyż, poprzez wyłączenie możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ze względu na fakt, że znajduje się ona we władaniu PZD, 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 fakt zajęcia nieruchomości pod r.o.d. nie ma przy tym charakteru relewantnego z punktu widzenia przesłanek zwrotu nieruchomości.

12. Kwestia konstytucyjności przepisów u.r.o.d. dotyczących statusu PZD względem jego członków: art. 14 oraz art. 31 u.r.o.d.

12.1. Konstytucyjność art. 14 u.r.o.d.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.r.o.d. Związek ustanawia w drodze uchwały na rzecz

swojego członka bezpłatne i bezterminowe prawo używania działki i pobierania z niej pożytków (użytkowanie działki). Ust. 2 art. 14 u.r.o.d. stanowi z kolei, że na wniosek osoby wymienionej w ust. 1, PZD ustanawia na jej rzecz prawo użytkowania działki – w rozumieniu kodeksu cywilnego – w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej w formie aktu notarialnego, jeżeli grunty wchodzące w skład r.o.d. znajdują się w użytkowaniu wieczystym PZD lub stanowią jego własność. Zgodnie z ust. 3 art. 14 u.r.o.d., PZD może – zasadach określonych w statucie – oddać działkę w bezpłatne użytkowanie instytucjom prowadzącym działalność społeczną, oświatową, kulturalną, wychowawczą, rehabilitacyjną, dobroczynną lub opieki społecznej, zaś stosownie do ust. 4, prawa ustanowione w sposób określony w ust. 1 i 2 podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej, na wniosek członka Związku.

12.1.1. Ustawa tworzy zatem dwie kategorie prawne: prawa użytkowania w rozumieniu u.r.o.d., które przysługuje każdemu działkowcowi zrzeszonemu w PZD (ust. 1) oraz prawa użytkowania w rozumieniu k.c., które przyznaje się działkowcowi wyłącznie na wniosek (ust. 2). Choć z ust. 1 można wnosić, że jest to swoisty termin techniczny na użytek danej ustawy, to jednak w kontekście całego przepisu dochodzi do pomieszczenia tych pojęć, tak że 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. Uzależnienie ustanowienia prawa do działki od uprzedniego przystąpienia do PZD oznacza dla osób zainteresowanych korzystaniem z r.o.d. faktyczny przymus zrzeszenia w tej organizacji. Takie rozwiązanie ustawowe – mając na uwadze niekonstytucyjne podstawy prawne, na jakich oparta jest działalność PZD – powoduje, że art. 14 u.r.o.d. stanowi niekonstytucyjne ograniczenie wolności zrzeszania się. Jest to ograniczenie, które nie spełnia wymogu konieczności wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Żadna z przesłanek enumeratywnie wyliczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie usprawiedliwia bowiem wynikającego z art. 14 u.r.o.d. ograniczenia negatywnego aspektu wolności zrzeszania się.

## 12.2. Konstytucyjność art. 31 u.r.o.d.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.r.o.d., przydział działek w rodzinnych ogrodach działkowych należy do PZD. Zasady przydziału działek w r.o.d. określa statut (ust. 2). Statut może przewidywać powoływanie innych jednostek organizacyjnych oraz ich organów. Przy przydziale działek właściwy organ PZD uwzględnia przede wszystkim swoje statutowe zadania w zakresie pomocy rodzinie, warunki bytowe, miejsce zamieszkania i warunki pracy osób ubiegających się o działki (ust. 3). 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 wypadku ubiegania się o przydział działki więcej niż jednej osoby bliskiej – wybór należy do PZD (ust. 4). Oznacza to, że zarządcą wszystkich rodzinnych ogrodów działkowych jest *ex lege* Związek. Co więcej, prawa użytkowania działki w rodzinnym (dawniej: pracowniczym) ogrodzie działkowym nie można uzyskać w inny sposób jak przez przydział dokonany tylko przez PZD. Trybunał podkreśla w tym kontekście, że – wobec braku ustawowych kryteriów – zasady „przydziału” działek, reguluje wyłącznie statut PZD.

12.2.1. Rozwiązanie to – w świetle uznania niekonstytucyjności podstaw prawnych, na jakich ustawodawca oparł działalność PZD – Trybunał uznaje za niezgodne z art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wolność jednostki jest w tym przypadku naruszona przez to, że mimo cywilnoprawnej istoty stosunków łączących Związek z użytkownikami działek, ci ostatni są praktycznie pozbawieni wpływu na powstanie i ukształtowanie treści



stosunku użytkownika działki oraz nie mogą realizować swoich interesów „ogródkowych” poza Związkiem. Takie rozwiązanie ustawowe stanowi nieproporcjonalne (ponieważ niekonieczne i niecelowe) ograniczenie wolności zrzeszania się.

13. Kwestia zgodności u.r.o.d. z zasadą prawidłowej legislacji oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji: art. 6, art. 14 oraz art. 24 u.r.o.d.

13.1. Czwarty z problemów konstytucyjnych wskazanych we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wyroku dotyczy zgodności ustawy z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji: zasadą prawidłowej legislacji oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Trybunał dokonując analizy kluczowych norm kwestionowanej u.r.o.d. stwierdza, że fundamentalne dla ustawy przepisy: art. 6, art. 14 oraz art. 24 u.r.o.d. budzą istotne wątpliwości, co do ich zgodności z przywołanymi wzorcami kontroli.

13.2. Domniemanie zgodności z Konstytucją wszystkich trzech wymienionych przepisów u.r.o.d. zostało już obalone. Trybunał stwierdził już bowiem niezgodność art. 6 z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 14 u.r.o.d. z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz niezgodność art. 24 u.r.o.d. z art. 64 Konstytucji. W wypadku dalszej kontroli konstytucyjności tych przepisów jednak nie zachodzi przesłanka zbędności orzekania, co do kwestii zgodności wspomnianych przepisów u.r.o.d. z innymi wzorcami konstytucyjnymi. Dokonanie pełnej kontroli konstytucyjności jest w tym wypadku szczególnie uzasadnione, gdyż wynik kontroli będzie stanowić istotną wskazówkę dla ustawodawcy przy wyborze kierunku przyszłych rozwiązań normatywnych dotyczących ogrodnictwa działkowego.

13.3. Kwestia zgodności art. 6 u.r.o.d. z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Dla zdefiniowania r.o.d., pojęcia centralnego dla całej ustawy ustawodawca posłużył się niejasnym kryterium „władania gruntem” przez PZD. Trybunał podziela ocenę wnioskodawcy, że sformułowanie użyte przez ustawodawcę w art. 6 u.r.o.d. narusza zasadę prawidłowej legislacji, w szczególności „dyrektywę jasności stanowionego prawa”.

13.4. Kwestia zgodności art. 14 u.r.o.d. z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

13.4.1 Art. 14 u.r.o.d. normuje kwestię „ustanowienia prawa użytkowania”, określa więc zakres uprawnień „użytkownika działki”. W art. 14 ust. 1 u.r.o.d. mowa jest o ustanowieniu przez PZD w drodze uchwały na rzecz swojego członka „bezpłatnego i bezterminowego prawa używania działki i pobierania z niej pożytków”, które określone zostało przez ustawodawcę jako „użytkowanie działki”. W art. 14 ust. 2 u.r.o.d. stanowi zaś, że na wniosek osoby wymienionej w ust. 1, PZD ustanawia na jej rzecz prawo użytkowania działki – w rozumieniu k.c. – w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej w formie aktu notarialnego, jeżeli grunty wchodzące w skład rodzinnego ogrodu działkowego znajdują się w użytkowaniu wieczystym Polskiego Związku Działkowców lub stanowią jego własność.

13.4.2. O ile w ust. 2 ustawodawca przewidział możliwość ustanowienia przez PZD na rzecz swego członka prawa użytkowania w rozumieniu kodeksu cywilnego, o tyle w ust. 1 ustawodawca wykreował szczególną sytuację prawną nazwaną „użytkowaniem działki”, polegającą na bezpłatnym i bezterminowym prawie do używania działki i

pobierania z niej pożytków. Zdaniem wnioskodawcy, „w kontekście całego przepisu dochodzi do pomieszania tych pojęć, tak iż nie wiadomo konkretnie czym w swej treści prawa te się odznaczają” i czym się różni sytuacja działkowicza określona w każdym z ustępów. Trybunał przyjmuje w tym kontekście, że celem ustawodawcy było zapewne ukształtowanie „użytkowania działki” na wzór „kodeksowego” użytkowania, a o statusie konkretnego działkowicza decyduje przede wszystkim status PZD jako użytkownika wieczystego. Status działkowca jest pochodną statusu PZD. Związek może ustanowić użytkowanie jako prawo rzeczowe ograniczone tylko wtedy, gdy sam jest co najmniej użytkownikiem wieczystym r.o.d. W innych przypadkach, gdy sam PZD jest użytkownikiem albo gdy władą nieruchomością bez tytułu prawnego, możliwość taka nie istnieje.

13.4.3. Biorąc to pod uwagę, Trybunał zauważa, że pojęcie praw majątkowych konstytucyjnie chronionych nie ogranicza się do katalogu praw przewidzianych w ustawach, w tym zwłaszcza w k.c., stąd niewątpliwie ustawodawca jest władny kreować, na potrzeby określonych stosunków prawnych, prawo majątkowe dotąd nieregulowane. Trybunał uznaje, że wprawdzie – nie było potrzeby tworzenia w u.r.o.d. nowego typu stosunku prawnego, jednak taki zabieg legislacyjny jest dopuszczalny i nie narusza Konstytucji.

13.4.4. Naruszenie zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji stanowi jednak nazwanie prawa wykreowanego przez ustawodawcę na potrzeby u.r.o.d. identycznie, jak nazwane jest prawo rzeczowe ograniczone z k.c. To powoduje swoiste zatarcie treści „nowego prawa” i niepewność, do którego z podmiotów: użytkownika według k.c., czy użytkownika według u.r.o.d., czy obu kategorii działkowców – odnoszą się inne przepisy u.r.o.d., regulujące czy to zakres uprawnień, czy to ich powstanie.

Trybunał zauważa nadto, że w kilku przepisach ustawodawca – określając w u.r.o.d. prawa i obowiązki zapewne wszystkich działkowców – posługuje się określeniem „członek PZD”, pomijając w ogóle uprawnienia działkowca do działki (np. art. 20 ust. 1 pkt 1 u.r.o.d. – odszkodowanie w razie likwidacji).

Z tych względów Trybunał stwierdza, że sformułowanie art. 14 ust. 1 i 2 u.r.o.d. narusza zasadę prawidłowej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał uznaje, że wada konstytucyjna z ust. 1 i 2 skutkuje niekonstytucyjnością pozostałych ustępów tego przepisu, które posługują się wadliwymi sformułowaniami z pierwszych dwóch ustępów art. 14 u.r.o.d.

13.4.5. Biorąc pod uwagę te ustalenia, Trybunał stwierdza, że sformułowanie art. 14 ust. 1 i 2 u.r.o.d. narusza zasadę prawidłowej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Oznacza to jednocześnie, że wada konstytucyjna z ust. 1 i 2 skutkuje niekonstytucyjnością pozostałych ustępów tego przepisu, które posługują się wadliwymi sformułowaniami z pierwszych dwóch ustępów art. 14 u.r.o.d.

13.5. Kwestia zgodności art. 24 u.r.o.d. z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji .

13.5.1. Jak Trybunał ustalił wcześniej, zgodnie z art. 24 ust. 1 u.r.o.d., zasadne roszczenia osoby trzeciej do nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy podlegają zaspokojeniu wyłącznie poprzez wypłatę odszkodowania lub zapewnienie nieruchomości zamiennej wówczas jeżeli ogród działkowy byłby likwidowany, a jego grunty zostały przeznaczone na cele niepubliczne. Stosownie do ust. 2 tego przepisu skutki roszczeń, o których mowa w ust. 1, obciążają właściciela nieruchomości.

13.5.2. Przepis ten budzi istotną wątpliwość, co do jego zgodności z zasadą

zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, rekonstruowaną z art. 2 Konstytucji.

13.5.3. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa rozumianej jako zespół cech systemowych tego prawa, zapewniających jednostce bezpieczeństwo prawne. Niekiedy jest ona też trafnie zwana „zasadą lojalności państwa wobec obywatela”.

13.5.4. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nie oznacza przy tym nienaruszalności i niezmienności uregulowań, w tym zwłaszcza uregulowań korzystnych dla określonej kategorii podmiotów. Nie ma bowiem charakteru absolutnego. Z zasady tej nie wynika, że każdy adresat norm prawnych może zasadnie sądzić, że unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Odmiennie przedstawia się sytuacja wówczas, gdy ustawodawca w konkretnym przypadku wyraźnie przewidział gwarancję niezmienności danej regulacji w określonej perspektywie czasowej.

13.5.5. Biorąc pod uwagę te ustalenia co do treści art. 24 u.r.o.d., Trybunał stwierdza, że przepis ten narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Pozbawia bowiem w sposób nieuzasadniony innymi wartościami konstytucyjnymi prawa zwrotu nieruchomości w naturze osobom mającym roszczenia właścicielskie wobec gruntów, na których funkcjonują r.o.d., wówczas, gdy ogród byłby likwidowany a jego grunty zostały przeznaczone na cele niepubliczne albo gdy nie zakłóciłoby to prawidłowego funkcjonowania danego ogrodu.

14. Konsekwencje stwierdzenia niekonstytucyjności art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 u.r.o.d. dla kwestii konstytucyjności pozostałych przepisów rozdziału III u.r.o.d. oraz innych przepisów u.r.o.d., które określają sytuację prawną PZD.

14.1. Obalenie domniemania konstytucyjności podstaw prawnych działania PZD ma istotny wpływ na kwestię zgodności z Konstytucją innych przepisów rozdziału III u.r.o.d. oraz pozostałych przepisów u.r.o.d. normujących sytuację prawną PZD.

14.2. Odnosząc się do kwestii konstytucyjności reszty przepisów rozdziału III u.r.o.d., należy wskazać, że rozdział ten nosi tytuł: „Polski Związek Działkowców”. Ustawodawca uregulował więc w nim podstawy prawne działalności PZD, status prawny tego podmiotu, jego kompetencje oraz sposób działania. W tej ostatniej materii ustawa odsyła jednak w pewnym zakresie do regulacji statutowej. Poza rozdziałem III pozycję prawną PZD regulują również art. 16, art. 19 ust. 2, art. 20, art. 21 oraz art. 23 u.r.o.d.

14.3. Trybunał, dokonując kontroli całej ustawy w rozumieniu przyjętym w niniejszej sprawie, ma kompetencję do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją także pozostałych przepisów rozdziału III oraz przepisów regulujących zakres praw i obowiązków PZD, wyrażonych w innych częściach systematyki u.r.o.d. Trybunał zaznacza przy tym, że niekonstytucyjność tych przepisów wynika z nierozzerwalnego ich związku z art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 u.r.o.d.

14.4. Status prawny PZD ukształtowany przez art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 u.r.o.d. uznał Trybunał za naruszający zasadę demokratyzmu oraz wolność zrzeszania się rozpatrywaną w powiązaniu z prawem do równego traktowania wobec prawa oraz zasady samodzielności i samorządności zrzeszeń. Działający obecnie PZD – jako następcą prawnym PZD działającego na podstawie ustawy z 1981 r. – ma, jak już stwierdził

Trybunał, ustawowo uprzywilejowaną pozycję prawną i majątkową, co samo przez się wywiera mrozący wpływ na podejmowanie inicjatyw przez inne osoby. PZD – jako jedyna organizacja powołana ustawą w tym celu – ma zapewnioną na jej mocy osobowość prawną i jest następcą prawnym praw majątkowych swego poprzednika powołanego na podstawie ustawy z 1981 r.

14.5. Ukształtowana dotychczas pozycja prawna PZD niweczy w praktyce formalnie dozwolone tworzenie innych, konkurencyjnych towarzystw działkowców. Dlatego też, odczytując inne przepisy odnoszące się do PZD w kontekście normy wyrażonej w art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 u.r.o.d. należy rozważyć, czy nie umacniają one monopolistycznej pozycji tego Związku, doprecyzowując zakres jego niekonstytucyjnych wobec innych zrzeszeń, właścicieli gruntów oraz działkowców kompetencji.

14.6. Z drugiej strony, trzeba mieć na uwadze fakt, że część z tych przepisów reguluje także pozycję działkowców wobec PZD i niekiedy chroni ich prawa. W takim wypadku, Trybunał musi ważyć argumenty na rzecz obalenia domniemania konstytucyjności danego przepisu, analizując, czy pozostawienie go w systemie prawnym będzie działało na korzyść ochrony praw działkowców, czy też będzie umacniać uprzywilejowaną pozycję PZD.

14.7. Biorąc pod uwagę te ustalenia, Trybunał stwierdza, że orzeczenie niekonstytucyjności art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 u.r.o.d. „promieniuje” na kwestię konstytucyjności art. 16 – w zakresie, w jakim dotyczy zwolnienia Polskiego Związku Działkowców od opłat i podatków z tytułu prowadzenia działalności statutowej, oraz na kwestię konstytucyjności art. 19 ust. 2, art. 21, art. 23 u.r.o.d. i pozostałych przepisów rozdziału III, z wyjątkiem art. 20, art. 32, art. 33 oraz art. 34 u.r.o.d.

Trybunał stwierdza niekonstytucyjność art. 16 u.r.o.d. tylko w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy zwolnienia PZD od opłat i podatków z tytułu prowadzenia działalności statutowej, gdyż w pozostałym zakresie przepis ten chroni interesy działkowców, a nie samego PZD.

14.8. Z tych samych względów Trybunał pozostawia nieobalone domniemanie konstytucyjności art. 20, art. 32, art. 33 oraz art. 34 u.r.o.d.

14.9. Art. 20 u.r.o.d. nakłada na podmiot, w którego interesie nastąpi likwidacja r.o.d. szereg obowiązków. Jest on zobowiązany wypłacić odszkodowanie, po pierwsze członkom PZD – za składniki majątkowe znajdujące się na działkach, a stanowiące ich własność oraz po drugie, samemu PZD – według kosztów odtworzenia, za składniki majątkowe stanowiące jego własność a niepodlegające odtworzeniu. Ponadto, jest on zobowiązany zrekompensować koszty i straty poniesione przez PZD w związku z likwidacją, a w przypadku likwidacji r.o.d. w okresie wegetacji roślin członkom PZD powinien wypłacić dodatkowe odszkodowanie w wysokości wartości przewidywanych plonów, według cen kształtujących się w obrocie rynkowym. Pozornie przepis ten uprzywilejowuje przede wszystkim PZD, jednak ponieważ dotyczy likwidacji r.o.d, w rzeczywistości chroni prawa samych działkowców.

14.10. Art. 32 u.r.o.d. przewiduje – po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego – drogę sądową w sprawach nabycia lub utraty członkostwa w PZD oraz nabycia lub utraty użytkowania działki w rodzinnym ogrodzie działkowym. Jego uchylenie mogłoby zwiększyć poczucie bezbronności działkowców wobec pozycji prawnej, organizacyjnej i gospodarczej PZD w każdym przypadku konfliktu interesów.

Stan taki rzutowałby zatem na dodatkowe wzmocnienie wyłączenia PZD spod nadzoru władz publicznych.

14.11. Art. 33 u.r.o.d. nakłada na PZD obowiązek prowadzenia rejestrów r.o.d. oraz członków organów PZD. Stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu również przyczyniłoby się do wzmocnienia niepewności działkowców wobec działań PZD w zakresie ich praw jako użytkowników działki.

14.12. Art. 34 u.r.o.d. z kolei normuje kwestię majątku Związku, wskazując w ust. 1, że powstaje on ze składek członkowskich, wpisowego, wpłat członków, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku PZD oraz z ofiarności publicznej. Uchylenie art. 34 u.r.o.d. tak jak, w przypadku poprzednich przepisów, kontrolowanych w tym rozdziale, pociągnęłoby za sobą negatywne skutki w postaci braku pewności, co do statusu – pochodzących od działkowców – środków finansowych zarządzanych przez okręgowe i centralne władze PZD, tym bardziej, że zgodnie z art. 34 ust. 2 u.r.o.d. majątek Związku nie podlega podziałowi między jego członków.

14.13. Odnosząc się do kwestii wzorca kontroli wobec badanych przepisów regulujących pozycję prawną PZD, Trybunał wskazuje, że adekwatnym wzorcem kontroli są konstytucyjne przepisy art. 2 (zasada demokratyzmu) oraz art. 58 ust. 1 (wolność zrzeszania się) w związku z art. 32 ust. 1 (równość wobec prawa). Skoro bowiem niekonstytucyjność norm wyrażonych w wymienionych powyżej przepisach u.r.o.d. jest konsekwencją obalenia domniemania konstytucyjności wobec art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 u.r.o.d., to wzorcem kontroli dla tych przepisów jest ten sam wzorzec kontroli, który został uznany za adekwatny wobec przepisów o charakterze fundamentalnym: art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 u.r.o.d. Przepisy te – odczytywane w kontekście art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 u.r.o.d. – w sposób niekonstytucyjny wzmocniają dodatkowo uprzywilejowaną pozycję PZD względem innych stowarzyszeń działkowców oraz, co szczególnie tu istotne, wobec samych działkowców.

14.14. Trybunał zaznacza również, że w ramach kontroli całej ustawy, rozumianej również jako badanie związków treściowych lub techniczno-legislacyjnych między przepisami kluczowymi dla całej ustawy, a przepisami mającymi charakter techniczny, dookreślający te pierwsze, Trybunał odnieść się musi również do kwestii zgodności z Konstytucją przepisów przejściowych i końcowych u.r.o.d. Trybunał nie dokonuje jednak kontroli merytorycznej tych przepisów stwierdzając, że albo przepisy te się „skonsumowały” niemal zawsze w dniu wejścia ustawy w życie i nie wywierają obecnie skutków w sferze stosowania prawa, albo też mają charakter przepisów zmieniających inne ustawy.

14.14.1. W przypadku przepisów, które się skonsumowały, Trybunał uznaje, że utraciły one moc obowiązującą w rozumieniu przepisów ustawy o TK. Trybunał nie widzi przy tym powodów, które uzasadniałyby dokonanie ich kontroli merytorycznej na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Z tego względu – w odniesieniu do tych przepisów Trybunał umarza postępowanie ze względu na utratę ich mocy obowiązującej.

Z kolei w odniesieniu do przepisów końcowych, które dokonują zmian w innych aktach normatywnych (innych ustawach) Trybunał stwierdza, że kontrola konstytucyjności całej ustawy – w rozumieniu przyjętym w niniejszej sprawie – nie pozwala na zbadanie zgodności z Konstytucją tych przepisów. Dokonując ich kontroli merytorycznej, Trybunał wykroczyłby poza zakres zaskarżenia przedstawiony przez wnioskodawcę. Nie dokonywałby bowiem kontroli jedynie u.r.o.d., ale również kontroli innych, odrębnych od

u.r.o.d. ustaw. Z tego względu, w tym zakresie, Trybunał umarza postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

15. Kwestia zgodności pozostałych przepisów ustawy z art. 2, art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 64 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

15.1. W rozpatrywanej sprawie Trybunał dokonuje kontroli merytorycznej całej u.r.o.d. W pierwszej kolejności Trybunał ustalił, jakie przepisy u.r.o.d. mają kluczowe znaczenie dla całej u.r.o.d. Następnie Trybunał zidentyfikował opisane przez wnioskodawcę problemy konstytucyjne. Wnioskodawca zakwestionował całą u.r.o.d. argumentując, że gwarantowane w niej przywileje dla PZD są sprzeczne z ustawą zasadniczą. Przywileje PZD dotyczą, jak już Trybunał ustalił, trzech podstawowych sfer: pozycji PZD względem innych organizacji zrzeszających działkowców; sytuacji właścicieli gruntów, na których położone są r.o.d. oraz stosunków PZD ze zrzeszonymi w nim działkowcami. Dla pierwszego problemu konstytucyjnego właściwymi wzorcami kontroli jest zasada demokratycznego państwa prawnego oraz wolność zrzeszania się w powiązaniu z prawem do równego traktowania (art. 2; art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Dla stwierdzonego w u.r.o.d. drugiego problemu konstytucyjnego adekwatnymi wzorcami konstytucyjnymi jest zasada ochrony prawa własności (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji). Wobec ostatniego problemu konstytucyjnego – właściwym wzorcem konstytucyjnym jest wolność zrzeszania się w powiązaniu z zasadą proporcjonalności ograniczeń praw i wolności (art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

15.2. Jak dotąd Trybunał orzekł niekonstytucyjność kluczowych przepisów u.r.o.d. oraz dokonał analizy ich związków treściowych i techniczno-legislacyjnych z innymi przepisami u.r.o.d. W efekcie orzekł wynikową niekonstytucyjność szeregu innych przepisów kontrolowanej ustawy związanych bezpośrednio z przepisami fundamentalnymi. Chodzi tu o przepisy, które mają znaczenie techniczne i służą jedynie wykonaniu jej podstawowych postanowień (niezgodność art. 16, art. 21, art. 23, art. 25 ust. 1 i 4, art. 26, art. 28-30 u.r.o.d. oraz 35-37 u.r.o.d. z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji).

W tym miejscu Trybunał stwierdza, że pozostałe przepisy u.r.o.d. nie budzą wątpliwości konstytucyjnych z punktu widzenia przywołanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli oraz wskazanych przez niego czterech problemów konstytucyjnych. Z tych racji ich domniemanie zgodności z Konstytucją pozostaje nieobalone.

15.3. Rezultatem przeprowadzonej kontroli konstytucyjności całej ustawy jest orzeczenie o niekonstytucyjności jej podstawowych przepisów oraz innych przepisów o charakterze dopełniającym. Nieobalone domniemanie konstytucyjności dotyczy zatem tylko szczątkowych elementów u.r.o.d. Moc obowiązującą zachowuje więc część przepisów rozdziału I u.r.o.d. („Przepisy ogólne” – art. 1-5 oraz art. 7 i art. 8 u.r.o.d.). Mają one silnie programowy charakter. Choć odnoszą się jedynie do r.o.d., a nie do wszystkich ogrodów działkowych, nie budzą wątpliwości konstytucyjnych z punktu widzenia wskazanych przez wnioskodawcę problemów konstytucyjnych. Z rozdziału II zatytułowanego „Rodzinne ogrody działkowe” niewzruszone domniemanie konstytucyjności odnosi się do art. 9 w pozostawionym zakresie, art. 11, art. 12, art. 13 ust. 1 w pozostawionym zakresie, art. 13 ust. 2, 3 i 4, art. 15 ust. 2, art. 16 w pozostałym zakresie, art. 17 ust. 1 i 3, art. 18 w pozostawionej części, art. 19 ust. 1, art. 20 oraz i art.

22 u.r.o.d. Trybunał zaznacza jednak przy tym, że art. 11, oraz art. 22 stają się niestosowalne przez to, że odwołują się do przepisów uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne. Także wobec większości przepisów rozdziału III u.r.o.d. zatytułowanego „Polski Związek Działkowców” domniemanie konstytucyjności zostało niniejszym wyrokiem obalone. Wyjątek stanowią art. 20 oraz art. 32-34. Zaś przepisy ostatniego IV rozdziału u.r.o.d., jak już Trybunał stwierdził wyżej skonsumowały się, albo jako przepisy końcowe, nowelizujące inne ustawy, nie podlegają w tej sprawie kognicji TK.

#### 16. Umorzenie postępowania z pozostałej części.

Dokonanie kontroli konstytucyjności całej u.r.o.d. w określonym przez wnioskodawcę zakresie spowodowało obalenie domniemania konstytucyjności najważniejszych przepisów u.r.o.d. oraz stwierdzenie wynikowej niekonstytucyjności większości przepisów rozdziału III u.r.o.d. Ponieważ wnioskodawca przedstawił dwa alternatywne żądania we wniosku (żądanie dokonania kontroli całej ustawy oraz żądanie dokonania wskazanych przez wnioskodawcę przepisów ustawy) zbadanie konstytucyjności całej u.r.o.d. powoduje zbędność orzekania w kwestii drugiego z przedstawionych przez wnioskodawcę zakresów zaskarżenia.

#### 17. Skutki wyroku.

17.1. Stwierdzenie niekonstytucyjności tak wielu przepisów u.r.o.d. pociąga za sobą doniosłe skutki prawne. Obala bowiem domniemanie konstytucyjności podstaw prawnych utworzenia i funkcjonowania na terenie RP Polskiego Związku Działkowców. Trybunał, rozważając skomplikowany układ stosunków prawnych powstały na gruncie u.r.o.d., a wcześniej jeszcze na podstawie ustawy z 1981 r., której u.r.o.d. jest następcą prawnym, uznał, że wejście w życie wyroku z dniem ogłoszenia spowodowałoby, iż znaczny obszar stosunków społecznych w Polsce byłby regulowany przez ustawę w dużej mierze wydrążoną ze swej treści przez wyrok TK. Dopuszczenie do powstania w systemie prawa tak znaczących luk prawnych w u.r.o.d. – powodujących pełną niestosowalność tego aktu nosiłoby znamiona tzw. wtórnej niekonstytucyjności. Z tej racji Trybunał zdecydował się odroczyć utratę mocy obowiązującej wszystkich przepisów uznanych za niekonstytucyjne, z wyjątkiem art. 10 u.r.o.d. W tym ostatnim przypadku, aby nie obowiązywała w porządku prawnym norma przyznająca PZD wyłączność przy przeznaczaniu nowych gruntów na ogrody, przepis ten będzie usunięty z porządku prawnego z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Pozostałe przepisy u.r.o.d., uznane przez Trybunał za niekonstytucyjne utracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku.

Z powyższego wynika, że przez 18 miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszego orzeczenia podstawy prawne działania PZD oraz funkcjonowania r.o.d. w Polsce, pomimo obalenia domniemania zgodności z Konstytucją, nadal będą obowiązywać i mogą być stosowane.

17.2. Przyjęcie maksymalnego okresu trwania klauzuli odraczającej Trybunał uzasadnia koniecznością uchwalenia przez Sejm albo gruntownej nowelizacji obowiązującej u.r.o.d., która dostosuje u.r.o.d. do konstytucyjnych ram wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady równości, zasady ochrony własności oraz wolności zrzeszania się, albo też – co być może będzie łatwiejszym zadaniem – uchwalenia nowej ustawy regulującej kwestię funkcjonowania ogrodnictwa działkowego w Polsce. Trybunał zaznacza przy tym, że brak wykonania niniejszego wyroku przez ustawodawcę skutkowałoby szeregiem negatywnych następstw o charakterze prawnym,

społecznym i finansowym. Nieuchwalenie nowej ustawy powodowałoby w szczególności brak pewności prawnej co do konsekwencji uchylecia podstaw prawnych funkcjonowania PZD, składników majątku tej organizacji, w tym stosunków własnościowych w odniesieniu do gruntów, na których funkcjonują obecnie r.o.d., a przede wszystkim praw działkowców obecnie zrzeszonych w PZD.

17.3. Trybunał Konstytucyjny, postrzegany jako tzw. ustawodawca negatywny, nie jest władny wskazywać parlamentowi, jak powinien na nowo uregulować stosunki społeczne w obszarze ogrodnictwa działkowego. Może natomiast i powinien zaznaczyć, jaki obszar swobody regulacyjnej Sejmowi został pozostawiony po obaleniu domniemania konstytucyjności kontrolowanego aktu, a także w kontekście wcześniejszych orzeczeń Trybunału odnoszących się do kwestii konstytucyjności ustaw regulujących funkcjonowanie ogrodów działkowych w Polsce.

17.4. Trybunał zaznacza, że wraz z utratą mocy obowiązującej przepisów u.r.o.d. uznanych za niezgodne z Konstytucją PZD utraci podstawę prawną swojego istnienia. Przystanie mieć osobowość prawną i przekształci się w jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej w rozumieniu art. 33<sup>1</sup> k.c. Najpóźniej 18 miesięcy od dnia opublikowania niniejszego orzeczenia w Dzienniku Ustaw (w razie niewykonania wcześniej wyroku przez ustawodawcę) wygaśnie zarówno prawo użytkowania wieczystego, jak i prawo użytkowania gruntów przyznane PZD, a pełnia praw rzeczowych wróci do właścicieli gruntów, na których funkcjonują r.o.d. Do ustawodawcy należeć będzie jednak ustalenie, jaki reżim prawny ogrodnictwa działkowego przyjąć.

Z tej racji ustawodawca powinien zdecydować jak uregulować kwestię aktualnych stosunków prawnych PZD zarówno z właścicielami gruntów, na których funkcjonują r.o.d. (głównie Skarb Państwa i samorząd terytorialny) jak i z dotychczasowymi członkami PZD – osobami użytkującymi działki (albo w rozumieniu art. 14 ust. 1 lub art. 14 ust. 2 u.r.o.d.).

17.5. Dopuszczalne konstytucyjnie jest ustalenie w nowej ustawie, że grunty przeznaczone na ogrody działkowe mogą być dzierżawione od gmin lub Skarbu Państwa (ewentualnie oddawane w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste) bezpośrednio przez działkowców, albo przez stowarzyszenia działkowców. Ustawodawca nie może natomiast wprowadzać ani prawnego, ani faktycznego monopolu jednej organizacji zrzeszającej działkowców.

17.6. Istotnym problemem, z którym będzie musiał się zmierzyć ustawodawca, jest ustalenie, jak nowa ustawa przekształci dotychczasowe stosunki prawne, zaistniałe pod rządami u.r.o.d. albo jeszcze wcześniej pod rządami poprzednich aktów normatywnych regulujących kwestię ogrodnictwa działkowego w Polsce. Należy pamiętać, że ochroną prawną objęci muszą być sami działkowcy, którzy w dobrej wierze, niekiedy od wielu lat, a nawet kilku pokoleń użytkują (w rozumieniu art. 14 ust. 1 lub art. 14 ust. 2 u.r.o.d.) przyznane im działki w funkcjonujących r.o.d.

17.7. Ponadto w nowej ustawie konieczne będzie uregulowanie w szczególności sposobu kwestii związanych z majątkiem PZD, czyli przysługujących tej organizacji w dotychczasowym porządku prawnym praw majątkowych: własności nieruchomości, ruchomości i zasobów finansowych (np. w Funduszu Rozwoju r.o.d.), innych praw rzeczowych (zwłaszcza użytkowania wieczystego i użytkowania) oraz wierzytelności. Trybunał podkreśla przy tym, że nie jest to pierwsza sytuacja, w której ustawodawca będzie musiał zmierzyć się z prawnymi problemami związanymi z likwidacją osoby



prawnej powołanej na mocy ustawy, a następnie w tej samej drodze zlikwidowanej.

17.8. Trybunał zaznacza przy tym, że swoboda ustawodawcy będzie najszersza w odniesieniu do gospodarowania gruntami Skarbu Państwa. Państwo na własnych terenach ma najszersze możliwości (instrumenty administracyjnoprawne oraz cywilnoprawne) zakładania ogrodów z tym, że ustawodawca powinien w takim wypadku zawsze gwarantować prawa działkowców oraz zapewnić nadzór nad powstawaniem i funkcjonowaniem takich ogrodów i równy dostęp do nich.

Ustawodawca nie może zobowiązać jednostek samorządu terytorialnego do zakładania ogrodów działkowych na gruntach będących ich własnością. Może natomiast wprowadzić ograniczenia prawa własności gminnej tam, gdzie ogrody już funkcjonują, zapewniając nadzór nad nimi, oraz unormować wykonywanie uprawnień właścicielskich przez gminy. Ustawodawca powinien też określić prawa działkowców.

Dopuszczalną formą organizacyjną zrzeszania się działkowców mogą być stowarzyszenia działkowców, pozbawione wyłączności, takiej, jaka przysługuje obecnie PZD. Realizacja ustawowego celu uzasadnia dodatkowe ustawowe gwarancje dla takich stowarzyszeń, jeżeli jednak ustawodawca je wprowadzi, może (jest to konstytucyjnie dopuszczalne) wprowadzić szczególne środki nadzorcze.

Konstytucyjnie nie można wykluczyć, że ustawa dopuści zarządzanie ogrodami działkowymi także przez samorząd w rozumieniu art. 17 ust. 2 Konstytucji, któremu zostaną przydzielone grunty z przeznaczeniem na ogrodnictwo działkowe, ale wówczas z kompetencjami nadzorczymi nad nimi przysługującymi organom administracji rządowej lub gminnej.

17.9. Jednocześnie Trybunał podkreśla, że w warstwie aksjologicznej w pełni podziela w niniejszej sprawie stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich. Stwierdzając niekonstytucyjność monopolistycznej pozycji PZD, Trybunał w żadnej mierze nie odnosi się negatywnie do samej idei ogrodnictwa działkowego. Z pewnością ogrody działkowe spełniają pozytywną rolę społeczną. Umożliwiają rekreację na świeżym powietrzu, zapewniają kontakt z naturą i możliwość spędzenia wolnego czasu poza miastem, a korzystanie z nich nie wymaga wnoszenia wygórowanych opłat. Działki spełniają zatem cele, których zastąpienie inną, porównywalną formą wsparcia byłoby trudne i zdecydowanie bardziej kosztowne. Szczególnie istotna jest rola, jaką ogrody działkowe odgrywają w życiu osób starszych. Działki umożliwiają im bowiem samodzielnie wybrane zajęcia, stały kontakt z grupą osób o podobnych zainteresowaniach w różnym wieku, aktywność fizyczną, która pozwala na zachowanie zdrowia i dobrego samopoczucia. Stąd też szacunek Trybunału dla rzeszy działkowców i dla instytucji ogrodów działkowych w wolnościowym, demokratycznym i prawnym ustroju RP wymaga zwrócenia się do ustawodawcy, aby w możliwie najkrótszym terminie, z poszanowaniem też wynikających z konsekwentnego orzecznictwa Trybunału w tej i w poprzednich sprawach dotyczących ogrodów działkowych, jak również z uwzględnieniem całości porządku konstytucyjnego RP, wykonał niniejszy wyrok.

17.10. Ustawodawca powinien mieć na uwadze, że podmiotami praw wynikających z ustawy powinni być sami działkowcy.

Ochrona zarówno praw poszczególnych działkowców, jak i samej idei ogrodnictwa działkowego, której Trybunał nie tylko nie uznaje za sprzeczną z Konstytucją, lecz co więcej – uznaje za oczywiście pozytywny przejaw działań pluralistycznego i demokratycznego społeczeństwa – wymaga, by grunty, na których położone są aktualnie r.o.d., z chwilą wejścia w życie nowej ustawy miały zagwarantowany status gruntów przeznaczonych pod ogrody działkowe. Z drugiej strony nie sposób nie dostrzec tego, że

gwarancja utrzymania konkretnych ogrodów działkowych nie może być absolutna i powinna uwzględniać dopuszczalność przejęcia ich gruntu dla realizacji innego, ważniejszego w danym przypadku interesu publicznego, z zachowaniem stosownej procedury, wraz z kontrolą sądową. W takich jednak wypadkach ustawa powinna zapewniać uzyskanie przez działkowców gruntów zamiennych, na których będą mogli założyć nowy ogród działkowy.

Z tych racji Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne  
sędziego TK Marka Kotlinowskiego  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, do punktów 1-24 części I sentencji oraz odpowiadających im fragmentów uzasadnienia.

**UZASADNIENIE**

**I**

Przystępując do oceny konstytucyjności ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419, ze zm.; dalej: ustawa o ROD), należało zacząć od odczytania jej *ratio legis*, a tym samym zdekodowania wartości, które ustawa o ROD ma za zadanie chronić. Wartości te to cel niezarobkowy, realizowany międzypokoleniowo, na straży którego ustawa o ROD stawia Polski Związek Działkowców (dalej: PZD). Przez cel niezarobkowy należy rozumieć umożliwienie mieszkańcom miast rekreacji na świeżym powietrzu, zapewnienie kontaktu z naturą i możliwości spędzania wolnego czasu bez konieczności ponoszenia wygórowanych opłat. Celem ustawy o ROD jest ponadto ochrona użytków zielonych w miastach – ogrody działkowe stanowią istotną miejską rezerwę terenów zielonych. Ustawa ma chronić także prawa osób uprawiających ogrody i sprzyjać realizacji na ich rzecz celów społecznych. Ogrody działkowe w polskiej rzeczywistości spełniają trudną do przecenienia rolę, szczególnie dla niezamożnych, wielopokoleniowych i wielodzietnych rodzin, które nie mogą sobie pozwolić na zakup nieruchomości w pobliżu miasta oraz dla osób starszych, dla których działka częstokroć staje się najważniejszym elementem ich życia na emeryturze. Ogrody działkowe sprzyjają realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju i zrównoważonej konsumpcji. Koncepcje te przewidują, że dostępne zasoby powinny być wykorzystywane w odpowiedni, świadomie ukształtowany sposób zachowujący równowagę między wzrostem gospodarczym, ochroną środowiska i jakością życia. Koncepcja zrównoważonego rozwoju została uwzględniona w art. 5 Konstytucji wśród głównych celów politycznych i społecznych Rzeczypospolitej. Zobowiązuje ona państwo nie tylko do ochrony przyrody i kształtowania ładu przestrzennego, lecz także do należytej troski o rozwój społeczny i cywilizacyjny z uwzględnieniem różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia (zob. wyrok z 6 czerwca 2006 r. sygn. K 23/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62). Rozwój miast musi zatem uwzględniać istnienie

terenów zielonych, a podział dóbr powinien uwzględniać potrzeby także najmniej zamożnej części społeczeństwa. Istnienie ogrodów działkowych urzeczywistnia także idee społecznej gospodarki rynkowej, będącej, zgodnie z art. 20 Konstytucji, podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada ta zobowiązuje państwo do korygowania praw wolnego rynku w sytuacji, w której jest to uzasadnione potrzebą realizowania określonych potrzeb społecznych – w tym wypadku potrzeb mniej zamożnej części społeczeństwa i osób starszych. Ogrody działkowe realizują również wyrażoną w preambule Konstytucji zasadę pomocniczości (subsydiarności), której treścią jest zapewnienie jak najszerszej autonomii obywateli oraz ich mniejszych wspólnot. Najpełniej rolę ogrodów działkowych oddaje zaś ten fragment zbiorowego opracowania wydanego przez Muzeum Etnograficzne im. Seweryna Udzieli w Krakowie „Dzieło-działka”: „(...) ogródki działkowe są dla życia społecznego tym, czym ściółka leśna jest dla życia lasu. Gdyby wygrabić ściółkę, zaginie ekosystem, który dla życia drzew ma wartość nieocenioną. Gdyby zlikwidować ogródki działkowe, zaginie sfera tworzenia/bycia ludzi, która w życiu społecznym stanowi ogromną wartość”.

Opisane wyżej cele, które ma realizować ustawa o ROD, zdeterminowały hierarchię wartości konstytucyjnych, które należy wziąć pod uwagę, oceniając zgodność z Konstytucją rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Te wartości konstytucyjne to przede wszystkim dobro wspólne (art. 1 Konstytucji), zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), wolności i prawa człowieka i obywatela, bezpieczeństwo obywateli, ochrona środowiska i zasada zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji), społeczna gospodarka rynkowa oparta na dialogu i współpracy (art. 20 Konstytucji), dobro rodziny (art. 71 Konstytucji), bezpieczeństwo ekologiczne i ochrona środowiska (art. 74 Konstytucji), a przede wszystkim godność człowieka jako źródło jego wolności i praw (art. 30 Konstytucji). Wartości te należało zderzyć z tymi, które w swoim wniosku wskazał Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, tj. z zasadą równości, ochroną własności i wolnością zrzeszania się. Uwzględniając *ratio legis* ustawy o ROD, jest dla mnie bezsporne, że wartości te mają drugorzędne znaczenie w stosunku do tych, które ma chronić kontrolowana przez Trybunał ustawa. Na sytuację działkowców patrzę przez pryzmat zasady godności, która jest nie tylko źródłem szczegółowych praw i wolności jednostki, ale pełni także rolę szerszą, bo orientuje całą Konstytucję na osobę człowieka jako samorealizującej się indywidualności. Przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy należało zwrócić uwagę na to, co powinno być podstawą wszystkich orzeczeń Trybunału, czyli na cel prawa, którym jest dobro człowieka. Dobro osoby ludzkiej musi być naczelnym kryterium rozstrzygnięć podejmowanych przez Trybunał. W sprawie, jak ta dotycząca rodzinnych ogrodów działkowych, mamy do czynienia z odwiecznym konfliktem między duchem a literą prawa. Prawo spełnia swą rolę, gdy nad przepisami, czyli jego literą, dostrzega się ducha, czyli ideę, którą przepisy mają realizować. Urzeczywistnieniem tej idei jest zaś podmiot prawa, czyli osoba ludzka i jej dobro. W mojej ocenie, wyrok Trybunału Konstytucyjnego, którego realnym skutkiem jest zakwestionowanie całej ustawy o ROD, narusza zasadę proporcjonalności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Ingerencja wyroku Trybunału w prawa działkowców i zrzeszającego ich PZD nie odpowiada bowiem standardom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skutkiem wyroku jest w efekcie m.in. naruszenie wolności społeczeństwa obywatelskiego przez faktyczną likwidację zrzeszenia, jakim jest PZD. Ponadto wyrok Trybunału ingeruje w stosunki między osobami uprawiającymi działki a PZD, podczas gdy nie są to dwa przeciwstawne podmioty, lecz działkowcy są zrzeszeni w PZD, czyli tworzą Związek. Niedopuszczalne jest zatem traktowanie PZD jako struktury realizującej własne interesy, niezależne od interesów jego członków i działającej w opozycji do zrzeszonych w nim osób. Wręcz przeciwnie – akcje

protestacyjne organizowane przez działkowców w obronie ustawy o ROD świadczą o tym, że identyfikują się oni z PZD. Trybunał dokonał zatem ingerencji w stosunki o czysto prywatnym charakterze, gdzie wartości konstytucyjne muszą być respektowane w innym wymiarze niż w stosunkach między podmiotami publicznymi (np. organami państwa) czy między tymi podmiotami a podmiotami prywatnymi. Ingerencja w stosunki prywatnoprawne musi być dokonywana tak przez ustawodawcę, jak i Trybunał z dużą powściągliwością. Przy ocenie konstytucyjności rozwiązań przyjętych w tej sferze Trybunał musi uwzględniać wszystkie wartości konstytucyjne i odpowiednio je wyważyć. W rozpatrywanej sprawie – właśnie ze względu na charakter stosunków, których dotyczy ocenianie regulacja – wartości, które ma chronić ustawa o ROD, powinny mieć pierwszeństwo przed tymi wskazanymi przez Pierwszego Prezesa SN.

Zgadzam się, że ustawa o ROD zawiera regulacje, których konstytucyjność budzi wątpliwości. Nie uzasadniało to jednak zakwestionowania wszystkich przepisów stanowiących *de facto* jej istotę, co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia wartości, które, w mojej ocenie, powinny być w rozpatrywanej sprawie potraktowane priorytetowo.

## II

Reforma instytucji ogrodów działkowych w Polsce musi być bardzo przemyślana, a ustawodawca ma niełatwe zadanie pogodzenia w ustawie często pozostających ze sobą w sprzeczności interesów wielu podmiotów, m.in.: działkowców, reprezentowanych przez PZD, gmin, inwestorów, a także, przede wszystkim w Warszawie, dawnych właścicieli poszkodowanych przez dekret warszawski. Reforma ta wymaga odpowiednio długiego czasu. Dlatego, w mojej ocenie, procedowanie w tej sprawie powinno wyglądać następująco: wyrok Trybunału powinna była poprzedzać sygnalizacja, w której wskazane zostałyby konieczne do rozwiązania problemu, wymagające pilnego działania ustawodawcy. Dzięki temu ustawodawca zyskałby więcej czasu niezbędnego na gruntowną analizę problemu i jego rozwiązanie w drodze dialogu między zainteresowanymi. Sygnalizacja taka byłaby także dobrym przykładem współdziałania między organami konstytucyjnymi. Tak się jednak nie stało i Trybunał od razu wydał wyrok, orzekając o niekonstytucyjności większości przepisów ustawy o ROD. Trybunał odroczył wprawdzie utratę mocy obowiązującej przepisów uznanych na niekonstytucyjne o maksymalny termin 18 miesięcy (z jednym wyjątkiem), jednak, w mojej ocenie, jest to za mało czasu na uchwalenie nowych przepisów.

Moje obawy są uzasadnione dotychczasową praktyką ustawodawcy, jeśli chodzi o realizację wyroków Trybunału. Posłużę się dwoma przykładami. Pierwszy z nich dotyczy sprawy, w której Trybunał ocenił konstytucyjność instytucji asesorów sądowych (sprawa o sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Biorąc pod uwagę ustrojową wagę problemu oraz potencjalne skutki orzeczenia o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, Trybunał poprzedził wyrok w tej sprawie postanowieniem z 30 października 2006 r., OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 146, sygnalizującym Sejmowi konieczność rozważenia podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie unormowania systemu powoływania osób sprawujących władzę sędziowską. Po roku, 24 października 2007 r., Trybunał wydał wyrok o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, dając ustawodawcy 18 miesięcy na ich poprawienie. Wyrok został ogłoszony 5 listopada 2007 r. Mimo że ustawodawca miał tak dużo czasu, realizacja wyroku Trybunału nastąpiła ostatniego dnia przed utratą mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji, tj. 5 maja 2009 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 26, poz. 157, ze zm.).

Do dziś niewykonany pozostaje zaś wyrok Trybunału z 3 czerwca 1998 r. w sprawie o sygn. K 34/97 (OTK ZU nr 4/4998, poz. 49), dotyczącej Funduszu Wczasów Pracowniczych. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał podkreślił konieczność pilnej interwencji ustawodawcy, między innymi w takich kwestiach jak sukcesja majątku po byłym Funduszu Wczasów Pracowniczych. Skutki braku reakcji ustawodawcy w tej sprawie widać w wyroku Sądu Najwyższego z 13 lutego 2009 r., sygn. akt II CSK 464/08 (OSP nr 2/2010, poz. 17), w którym Sąd stwierdził, że „państwo, które od kilkunastu lat nie wydaje ustawy, do czego jest niewątpliwie zobowiązane, określającej losy majątku zlikwidowanego (...) [Funduszu Wczasów Pracowniczych], nie ma żadnego tytułu prawnego, aby w postaci Skarbu Państwa żądać wydania mu nieruchomości wchodzących w skład majątku zlikwidowanej osoby prawnej. Skarb Państwa nie tylko nie ma tytułu do tych nieruchomości, ale może ponosić odpowiedzialność za szkody, jakie mogą powstać w związku z ewidentnym zaniechaniem legislacyjnym, jakim jest brak przepisów określających losy majątku osoby prawnej, która utraciła byt prawny w drodze ustawy”.

Moim zdaniem, biorąc pod uwagę, jak bardzo kontrowersyjna i skomplikowana pod względem jurydycznym jest materia dotycząca ogrodów działkowych, na którą wpływ mają także zaszłości historyczne, obawa o terminową realizację wyroku Trybunału jest całkowicie uzasadniona. Konsekwencją będzie brak podstawy prawnej funkcjonowania ogrodów działkowych w Polsce, co w efekcie może spowodować nieodwracalną utratę cennych zasobów ogrodów działkowych.

Pozostaje mi wyrazić nadzieję, że moje obawy okażą się płonne i że ustawodawca zdąży z uchwaleniem nowych przepisów, odpowiadających wymogom konstytucyjnym i urzeczywistniających wartości, które realizuje idea rodzinnych ogrodów działkowych.

**Zdanie odrębne**  
**sędziego TK Andrzeja Wróbla**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do pkt 6, 9-11, 17-20 wyroku Trybunału z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10.

Uzasadnienie

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10 orzekł między innymi, że:

„6. Art. 15 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

„9. Art. 24 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 Konstytucji.

10. Art. 25 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

11. Art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.”

„17. Art. 25 ust. 1 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

18. Art. 26 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

19. Art. 28 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

20. Art. 29 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.”

Nie zgadzam się z treścią rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w wymienionych wyżej punktach i ich uzasadnieniem, a nadto z uzasadnieniem zawartym w punkcie 17 Skutki wyroku.

1. U podstaw nietrafnego rozstrzygnięcia Trybunału w wyżej wymienionych punktach legło błędne przekonanie większości, że „PZD nie jest formą realizacji wolności zrzeszania się. Status prawny tego podmiotu prawa ukształtowany przez art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 u.r.o.d. narusza bowiem zasady równości wobec prawa oraz zasady samodzielności i samorządności zrzeszeń (pkt 10.10.3 wyroku)”. Trybunał popełnia tu kardynalny błąd metodologiczny polegający na nierozróżnieniu istoty wolności zrzeszania się od jego konstytucyjnych ograniczeń. Nie ma bowiem wątpliwości, co przyznaje Trybunał, że PZD jest stowarzyszeniem (o specjalnym statusie prawnym), a zatem z konieczności zarówno stowarzyszenie, jak i jego członkowie, korzystają z wolności zrzeszania się, gwarantowanej art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, jednakże w granicach wyznaczonych Konstytucją (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Domniemane naruszenie zasady równości zrzeszeń oraz „zasady samodzielności i samorządności zrzeszeń”, należy sytuować w perspektywie ograniczenia wolności zrzeszania, czego Trybunał Konstytucyjny w ogóle nie rozważał. W rezultacie twierdzenie powyższe jest nietrafne i apodyktyczne. O ile bowiem naruszenie konstytucyjnej zasady równego traktowania zrzeszeń przez państwo jest w rozpatrywanej sprawie niewątpliwie i nie zgłaszam w tym kontekście żadnych zastrzeżeń natury konstytucyjnej, pomijając posługiwanie się przez Trybunał żargonem dziennikarskim na oznaczenie pozycji i statusu PZD oraz jego uprawnień w odniesieniu do r.o.d. poprzez posługiwanie się takimi pojęciami jak „monopol” czy „klientelizm”, które nie tylko nie wyjaśniają tego statusu, ale go w istocie zaciemniają lub prowadzą do konfuzji, bowiem pojęcie to występuje w przepisach Konstytucji w zupełnie innym kontekście i znaczeniu (art. 216 ust. 3 Konstytucji), o tyle stwierdzenie, że ustawa narusza samodzielność i samorządność zrzeszenia się jest oczywiście gołosłowne, bowiem nie uwzględnia rzeczywistego statusu członków PZD, określonego w ustawie i statucie PZD, które zapewniają im faktyczny wpływ na organizowanie spraw należących do PZD i kształtowanie jego wewnętrznej struktury. Ponadto, status prawny PZD, który Trybunał uznał w całości za niekonstytucyjny, nie został ukształtowany tymi dwoma przepisami, które mają charakter techniczno prawny i konstytucyjnie neutralny, lecz innymi przepisami ustawy, w szczególności tymi, które trafnie zostały uznane przez Trybunał za niekonstytucyjne, poza przepisami wymienionymi w pkt 6, 9-11, 17-20 niniejszego wyroku.

2. Przekonanie większości, że PZD i jego członkowie nie korzystają z wolności zrzeszania się, gwarantowanej art. 58 ust. 1 Konstytucji, jest oczywiście bezpodstawne. Ochrona przewidziana tym przepisem nie służy bowiem tylko i wyłącznie tym zrzeszeniom, które są zakazane, a mianowicie, których „cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą” (art. 58 ust. 2 Konstytucji), natomiast pozostałe korzystają w pełni z określonej w tym przepisie wolności zrzeszania się. PZD nie jest tego rodzaju zrzeszeniem zakazanym, skoro Trybunał Konstytucyjny w żadnym z punktów niniejszego wyroku nie odniósł się do art. 58 ust. 2 Konstytucji, a zatem PZD korzysta (łącznie ze swoimi członkami) z wolności zrzeszania się, gwarantowanej art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Status prawny PZD jako zrzeszenia w rozumieniu art. 58 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie z przepisów ustawy, w tym z uznanego (błędnie) za niekonstytucyjny przepisu art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych

(Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1419, ze zm.), który stanowi, że PZD jest „ogólnopolską, samodzielną i samorządną organizacją społeczną powołaną do reprezentowania i obrony praw i interesów swych członków wynikających z użytkowania działek w rodzinnych ogrodach działkowych”. Nie ma przy tym wątpliwości, że PZD jest trwałym zrzeszeniem osób – użytkowników działek, którzy są członkami tego zrzeszenia na zasadzie pełnej dobrowolności. W szczególności w prawie polskim nie istnieje prawny obowiązek przynależności do PZD ani nikt nie jest prawnie zmuszany do przystępowania do tego konkretnie zrzeszenia działkowców. Więcej, prawo polskie nie zabrania tworzenia innych organizacji zrzeszających działkowców, do których może przystąpić każdy; zrzeszenia takie istnieją lub mogą być tworzone na podstawie Prawa o stowarzyszeniach, nie napotykając żadnych prawnych przeszkód. Zgodnie bowiem z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2011 r., sygn. akt III SK 12/11 „Nie można uznać za sprzeczne z prawem utworzenia struktury organizacyjnej odrębnej od PZD, której jednym z celów będzie zarządzanie ogrodami działkowymi. PZD jest bowiem wyłącznym zarządcą jedynie tych ogrodów działkowych, które mają status ogrodów rodzinnych”.

Więcej, PZD nie jest zrzeszeniem przymusowym w takim sensie, w jakim są nimi samorzady zawodów zaufania publicznego. Okoliczność, że zostało ono utworzone na podstawie ustawy w niczym nie zmienia charakteru prawnego PZD jako zrzeszenia, którego członkowie i samo zrzeszenie korzystają z wolności gwarantowanej art. 58 ust. 1 Konstytucji RP. PZD nie należy bowiem do kategorii zrzeszeń przymusowych, tj. organizacji społecznych, w których uczestnictwo jest dla pewnej ściśle określonej kategorii osób ich obowiązkiem prawnym. Nawet jednak, gdyby było takim zrzeszeniem, to ani przepisy konstytucji ani przepisy prawa międzynarodowego nie zabraniają państwu tworzenia takich zrzeszeń, pod warunkiem wszakże, że obowiązek przynależności do takiego zrzeszenia przymusowego jest usprawiedliwiony ważnymi i legitymizowanymi celami.

3. PZD jest zrzeszeniem, które podlega w zakresie nieuregulowanym ustawą, Prawu o stowarzyszeniach, co wynika z niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych przepisu art. 7 ust. 1 i 3 Prawa o stowarzyszeniach. Wprowadzie przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 stanowi, że przepisom ustawy nie podlegają „organizacje społeczne działające na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną”, a zatem nie podlega im także PZD jako działający na podstawie ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, to zgodnie z ust. 3 tego przepisu „do organizacji, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, w sprawach nieuregulowanych odrębnie stosuje się przepisy ustawy”. Skoro zatem sprawa nadzoru nad PZD nie została uregulowana w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych, to elementarne zasady wykładni prawa nakazują przyjąć, że w sprawach nadzoru nad PZD stosuje się wprost przepisy Prawa o stowarzyszeniach. Oznacza to między innymi, że wbrew stanowisku większości, PZD podlegało nadzorowi organu właściwego w sprawach nadzoru nad stowarzyszeniami. Okoliczność, że ten nadzór nie był faktycznie wykonywany z przyczyn leżących po stronie organu właściwego, którym zgodnie z art. 8 ust. 5 Prawa o stowarzyszeniach jest „starosta właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia”, w żadnym razie nie może być wykorzystywana jako argument wspierający błędne stanowisko Trybunału, że „Z punktu widzenia art. 2 Konstytucji niedopuszczalne jest istnienie w demokratycznym państwie prawnym organizacji użyteczności publicznej – jaką jest z pewnością PZD – pozostającej poza nadzorem administracji rządowej lub samorządowej”. Więcej, jeżeli Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że: „Wniosek Prezydenta m.st. Warszawy został odrzucony przez NSA ze względów formalnych (postanowienie z 1 czerwca 2010 r., sygn. akt I OW 30/10, Lex nr 643335), wobec czego wątpliwości, co do kompetencji nadzorczych nad PZD nie zostały rozstrzygnięte”, to tym bardziej należało rozwiązać te wątpliwości

konstytucyjne i stwierdzić, który organ administracji publicznej jest właściwy do sprawowania nadzoru nad PZD, a nie zadowolić się stwierdzeniem, że PZD nie podlega żadnemu nadzorowi. Zasada demokratycznego państwa prawnego wymaga bowiem bezwzględnie, aby zrzeczenia, takie jak PZD, podlegały nadzorowi organów właściwych do sprawowania nadzoru nad takimi zrzeczeniami. Fakty, takie jak niewykonywanie nadzoru nad PZD, nie tworzą bowiem normy, takiej jak „PZD nie podlega nadzorowi”.

4. PZD jest zrzeczeniem, które realizuje legitymowane i obiektywnie uzasadnione cele społeczne/publiczne, polegające w szczególności na przywracaniu społeczności i przyrodzie terenów zdegradowanych, ochronie środowiska przyrodniczego, kształtowaniu zdrowego otoczenia człowieka, pozytywnym wpływie na warunki ekologiczne w miastach, ochronie składników przyrody oraz poprawie warunków bytowych społeczności miejskich (art. 3 ustawy). Przepis art. 3 ustawy nie został bowiem uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, a zatem służy mu, zgodnie z argumentacją zawartą w pkt 15.2 uzasadnienia niniejszego wyroku, pełne domniemanie zgodności z Konstytucją, a tym samym potwierdzenie pełnej i niepodważalnej legitymizacji konstytucyjnej tych celów. W tym kontekście absolutnie niezrozumiałe jest stwierdzenie przez TK niezgodności z Konstytucją art. 26 ustawy, określającego zadania PZD, instrumentalne wobec tych celów i konieczne dla ich pełnej i rzeczywistej realizacji.

Należy przy tym z naciskiem podkreślić, że w wypadku PZD nie chodzi w żadnym razie o zlecenie przez władzę publiczną wykonywania pewnej części zadań publicznych przez to zrzeczenie, lecz jedynie o to, że PZD realizuje te cele. PZD nie jest bowiem w żadnym konstytucyjnym sensie częścią lub elementem szeroko rozumianej władzy publicznej ani też nie wykonuje pewnej części zadań publicznych wedle takich zasad, jakie obowiązują w odniesieniu do zrzeczeń przymusowych o charakterze publiczno-prawnym, np. samorządów zawodowych (art. 17 Konstytucji).

5. Każde prawo konstytucyjne, w tym prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 64 Konstytucji) oraz wolność zrzeszania się (art. 58 Konstytucji) podlegają ograniczeniom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jeżeli zatem Trybunał wielokrotnie w uzasadnieniu niniejszego wyroku przyjmował, moim zdaniem błędnie, że zakwestionowane w punktach 6, 9-11, 17-20 przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych naruszają art. 58 lub art. 64 Konstytucji, to należało jednocześnie zbadać, czy przepisy te nie ograniczały tych praw konstytucyjnych i czy ograniczenia te nie były racjonalne i usprawiedliwione dla ochrony dóbr i wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem Trybunał nie przeprowadził żadnych tego rodzaju ocen i ustaleń, rezygnując nadto z przeprowadzenia koniecznego w takiej sytuacji testu proporcjonalności. W rezultacie dokonana przez Trybunał ocena konstytucyjności zakwestionowanych przepisów jest oczywiście niepełna, a przez to stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisów wskazanych w zakwestionowanych w niniejszym zdaniu odrębnym, uważam za arbitralne i nieusprawiedliwione względami konstytucyjnymi, tym bardziej, że jak wskazałem wyżej, cele realizowane przez PZD zostały ukształtowane ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych, a Trybunał nie stwierdził niekonstytucyjności przepisów określających te cele.

6. PZD jako osoba prawna jest podmiotem prawa własności i innych praw majątkowych, w użytkowania wieczystego i ograniczonych praw rzeczowych, które podlegają równej ochronie prawnej (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Trybunał nie wykazał,



dlaczego przepisy ustawy dotyczące praw majątkowych są niezgodne z tym przepisem, ani też nie uzasadnił, dlaczego własność gminna jako rodzaj własności publicznej, która ze swej istoty ma służyć realizacji takich legitymowanych celów publicznych, jakie są realizowane przez PZD, zasługuje na silniejszą konstytucyjną ochronę niż prawa majątkowego niepublicznego zrzeszenia. Ponadto, popełnia tu liczne błędy metodologiczne, na przykład wtedy, gdy ocenia przepis art. 15 ust. 1 ustawy, regulującego ewidentnie uprawnienia właścicielskie PZD, według nie mającego tym przepisem absolutnie żadnego związku ani znaczenia przepisem art. 58 ust. 1 Konstytucji (pkt 10.8 uzasadnienia niniejszego wyroku), albo gdy uzasadnia zastosowanie do niektórych przepisów ustawy wzorców kontroli, w szczególności zaś art. 64 Konstytucji. Charakterystyczny jest zwłaszcza pełen sprzeczności passus z pkt 9.3.4 uzasadnienia, w którym Trybunał najpierw uznaje, że „Chociaż art. 64 Konstytucji jest nieadekwatny dla kontroli konstytucyjności przywilejów ustawowych PZD wobec właścicieli nieruchomości, na których tworzone są r.o.d., to Trybunał stwierdza, że wzorzec ten jest właściwy do badania czy dopuszczalne konstytucyjnie jest uprzywilejowanie pozycji Związku wobec osób, które były właścicielami – nieruchomości odebranych im różnymi aktami nacjonalizacyjnymi w okresie Polski Ludowej, na których następnie zostały utworzone r.o.d.”, aby w bezpośrednio następującym zdaniu zaprzeczyć tej argumentacji i stwierdzić, że „Prawa majątkowe takich podmiotów, w głównej mierze osób fizycznych, podlegają ochronie konstytucyjnej w ramach art. 64 Konstytucji. Przepis ten stanowi adekwatny wzorzec dla rozstrzygania problemu konstytucyjnego jakim są relacje PZD względem właścicieli (i byłych właścicieli) gruntów, na których funkcjonują r.o.d.”.

7. Nie zgadzam się z całością wywodów Trybunału zawartą w pkt 17.4 do 17.10. Uważam bowiem po pierwsze, że „Trybunał Konstytucyjny, postrzegany jako tzw. ustawodawca negatywny, nie jest władny wskazywać parlamentowi, jak powinien na nowo uregulować stosunki społeczne w obszarze ogrodnictwa działkowego”, po drugie – „obszar swobody regulacyjnej Sejmowi został pozostawiony po obaleniu domniemania konstytucyjności kontrolowanego aktu, a także w kontekście wcześniejszych orzeczeń Trybunału odnoszących się do kwestii konstytucyjności ustaw regulujących funkcjonowanie ogrodów działkowych w Polsce” powinien wynikać jednoznacznie z uzasadnienia poszczególnych punktów sentencji, w których stwierdzono niekonstytucyjność tych przepisów, nie zaś, jak w niniejszym wyroku, z dodatkowej argumentacji Trybunału, zawartej w osobnej jednostce redakcyjnej uzasadnienia wyroku, jakim jest pkt 17 zatytułowany Skutki wyroku. Nawet bardzo pobieżna lektura tej części uzasadnienia skłania do jednoznacznego wniosku, że Trybunał nie tyle określa skutki swojego wyroku, ile wprost nakazuje lub co najmniej sugeruje władzy ustawodawczej bardziej lub mniej konkretne rozwiązania prawne, które zdaniem Trybunału powinny znaleźć się w przyszłej ustawie regulującej organizację i funkcjonowanie (rodzinnych) ogrodów działkowych. Uważam, że Trybunał Konstytucyjny nie ma takich konstytucyjnych kompetencji, które upoważniałyby Trybunał do formułowania pod adresem ustawodawcy konkretnych oczekiwań, supozycji lub zaleceń, a zwłaszcza nakazów odnośnie do przyszłych rozwiązań prawnych, bowiem oznacza to po pierwsze, że Trybunał rości sobie prawo do projektowania aktów normatywnych lub co najmniej budowania założeń takich aktów, i co najważniejsze, w rezultacie zdejmuje z właściwych organów prawodawczych odpowiedzialność polityczną za kształt tych rozwiązań prawnych, skoro przesądził o ich zasadniczym kształcie merytorycznym, po drugie – utrwała niedobre przekonanie gremiów i elit politycznych, że wprawdzie ustawy uchwalone przez demokratycznie legitymowane władze są w ich przekonaniu niekonstytucyjne, to zadaniem Trybunału będzie nie tylko stwierdzenie ich niekonstytucyjności, ale także udzielenie im konkretnych wskazówek i zaleceń co do

przyszłego kształtu rozwiązań legislacyjnych, czego na rozprawie w niniejszej sprawie wyraźnie domagała się uczestniczka postępowania, reprezentująca Marszałka Sejmu. Ponownie podkreślam, że zakres swobody legislacyjnej parlamentu wynika z sentencji wyroku i odnośnej argumentacji konstytucyjnej Trybunału, nie zaś z luźnych dywagacji o polityczno-prawnym charakterze, takich jak te, zamieszczone w pkt 17 uzasadnienia niniejszego wyroku.

8. Jestem sceptyczny co do konstrukcji „promieniowania” niezgodności z Konstytucją najważniejszych przepisów ustawy na inne przepisy, zwłaszcza wtedy, gdy jak w niniejszej sprawie, wybór przepisów uznanych przez TK za podstawowe jest niekiedy arbitralny, gdy Trybunał rezygnuje z wyjaśnienia charakteru związku między przepisem „promieniującym” i „opromienionym(?)” oraz gdy w rezultacie stwierdzenie niekonstytucyjności tego ostatniego przepisu ustawy nie jest wyjaśnione żadnymi argumentami natury konstytucyjnej. Z taką arbitralnością mamy do czynienia w niniejszej sprawie, w której Trybunał w pkt 14.7 uzasadnienia stwierdził, że: „że orzeczenie niekonstytucyjności art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 u.r.o.d. «promieniuje» na kwestię konstytucyjności art. 16 – w zakresie, w jakim dotyczy zwolnienia Polskiego Związku Działkowców od opłat i podatków z tytułu prowadzenia działalności statutowej, oraz na kwestię konstytucyjności art. 19 ust. 2, art. 21, art. 23 u.r.o.d. i pozostałych przepisów rozdziału III, z wyjątkiem art. 20, art. 32, art. 33 oraz art. 34 u.r.o.d.”. Uznanie za podstawowy dla kwestii konstytucyjności wielu przepisów ustawy przepisu art. 25 ust. 3 ustawy stanowiącego, że „PZD podlega obowiązkowi rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym” w związku z art. 27, który stanowi, że: „1. PZD posiada osobowość prawną. 2. PZD działa poprzez swoje organy ustanowione ustawą oraz statutem. 3. Jednostki organizacyjne PZD korzystają z osobowości prawnej PZD w ramach uprawnień i odpowiedzialności określonej statutem”, przy jednoczesnym uznaniu, że przepisy te jedynie „w sposób niekonstytucyjny wzmacniają dodatkowo uprzywilejowaną pozycję PZD względem innych stowarzyszeń działkowców oraz, co szczególnie tu istotne, wobec samych działkowców”, a zatem są one z natury nie podstawowe, ale właśnie dodatkowe czy akcydentalne, należy uznać za nieporozumienie, tym bardziej, że są to przepisy o charakterze prawno-technicznym, które są typowe dla uregulowania statusu prawnego wielu zrzeszeń, a zatem ex definitione nie mają charakteru przepisów podstawowych w rozumieniu tej niejasnej konstrukcji. Ponadto, koncepcja „promieniowania” wydaje się zwalniać TK z obowiązku przekonującego uzasadnienia stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów „opromienionych(?)”, jak egzemplifikuje to na przykład uzasadnienie przez TK naruszenia przez art. 15 ustawy art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji: „Trybunał stwierdza, że przepis ten jest niezgodny z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji przez to, że prawo własności urządzeń, budynków i budowli rodzinnego ogrodu działkowego, przeznaczone do wspólnego korzystania przez użytkowników działki i służące do zapewnienia funkcjonowania ogrodu, przyznaje tylko jednej, oznaczonej i powołanej w ustawie organizacji zrzeszającej działkowców. Podobnie jak w przypadku art. 13 ust. 1 stwierdzona niekonstytucyjność wynika z efektu «promieniowania» niekonstytucyjności art. 10 u.r.o.d.”.

9. Jednym z wielu skutków prawnych, jakie wywołał i będzie wywoływał niniejszy wyrok, jest pozbawienie podstaw prawnych ustroju i funkcjonowania PZD, a w dalszej perspektywie „likwidacja” tej osoby prawnej przez ustawodawcę. Jest ewenementem w dziejach konstytucjonalizmu europejskiego, że Trybunał Konstytucyjny otwarcie zobowiązuje ustawodawcę do uchwalenia ustawy likwidującej legalnie funkcjonującą, utworzoną na podstawie ustawy, organizację społeczną zrzeszającą kilkaset tysięcy członków. Czyni to w pkt 10.11.1 stwierdzając, że „Do likwidacji PZD jako podmiotu prawnego – w stwierdzonych warunkach prawnych – konieczna jest jednakże interwencja

ustawodawcy. Wyrok Trybunału w tym zakresie stanowi więc zobowiązanie ustawodawcy do wszczęcia postępowania legislacyjnego. Jest oczywiste, że ustawa likwidująca PZD będzie musiała objąć zakresem swej regulacji również kwestie praw majątkowych tej organizacji”). Likwidacja osoby prawnej, której cele i status zostały określone przez ustawodawcę, która działała w pełni legalnie na terytorium RP tylko dlatego, że ustawodawca przyznał tej organizacji status i uprawnienia, które w ocenie Trybunału stanowią o jej „monopolistycznym” charakterze, narusza pryncypia konstytucyjne nie tylko wskazane w art. 58 i art. 64 Konstytucji, przez pozbawienie tej organizacji prawa do legalnego funkcjonowania na terytorium RP i jej praw majątkowych, ale także zasady demokratycznego prawnego, które gwarantują organizacjom powołanym do istnienia przez władzę państwową i akceptującą przez wiele lat jej istnienie, prawo do niezakłóconego funkcjonowania, a osobom w nim zrzeszonym prawa, które wiążą się z przynależnością do tej organizacji społecznej.

Uważam z całą stanowczością, że brak jest absolutnie jakiegokolwiek konstytucyjnych przesłanek do wydania orzeczenia tak dalece ingerującego w konstytucyjne prawa organizacji społecznej (zrzeszenia) zrzeszającego kilkaset tysięcy członków. W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie wykazano, aby po pierwsze – PZD realizował cele niezgodne z Konstytucją RP lub w inny sposób naruszał podstawowe zasady ustroju RP, po drugie – struktura organizacyjna PZD nie odpowiadała zasadom demokratycznym, w szczególności by wykluczała ona możliwość swobodnego wyrażania woli przez członków Związku lub była oparta na bezwzględny posłuszeństwie członków wobec władz Związku, a tylko takie ustalenia mogłyby stanowić podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów stanowiących podstawę istnienia i funkcjonowania PZD. W każdym razie stan konstytucyjności można było z powodzeniem osiągnąć przez zastosowanie mniej drastycznych środków niż rozwiązanie PZD w obecnym ustawowym kształcie, tym bardziej że niektóre uprawnienia PZD, składające się na tzw. „monopol” PZD, służyły w istocie ochronie praw zrzeszonych w nim osób, czego Trybunał w ogóle nie rozważył, i zachowania nienaruszonej struktury ogrodów działkowych, których istnienie samo w sobie nie zostało zakwestionowane przez Trybunał.

10. Skutkiem niniejszego wyroku jest także niepewność co do statusu prawnego użytkowników rodzinnych ogrodów działkowych jako członków PZD, który ma być zlikwidowany oraz jako podmiotów ograniczonych praw rzeczowych do rodzinnego ogrodu działkowego. Odnośnie do losu ograniczonych praw rzeczowych przysługujących członkom PZD Trybunał podkreśla, że po pierwsze – „W celu ochrony własności komunalnej należy zatem przyjąć, że prawo użytkowanie wieczystego przyznane PZD wraz z likwidacją tego podmiotu wygaśnie, a pełnia praw rzeczowych nie zostanie automatycznie przyznana Skarbowi Państwa, lecz powróci do właścicieli gruntów, a więc albo do Skarbu Państwa, albo do jednostek samorządu terytorialnego”, po drugie – „wraz z utratą mocy obowiązującej przepisów u.r.o.d. uznanych za niezgodne z Konstytucją PZD utraci podstawę prawną swojego istnienia. Przystanie mieć osobowość prawną i przekształci się w jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej w rozumieniu art. 33<sup>1</sup> k.c. Najpóźniej 18 miesięcy od dnia opublikowania niniejszego orzeczenia w Dzienniku Ustaw (w razie niewykonania wcześniej wyroku przez ustawodawcę) wygaśnie zarówno prawo użytkowania wieczystego, jak i prawo użytkowania gruntów przyznane PZD, a pełnia praw rzeczowych wróci do właścicieli gruntów, na których funkcjonują r.o.d.”. Skutkiem takiego stanowiska Trybunału jest oczywiście wygaśnięcie między innymi prawa użytkowania wieczystego, co powoduje wszakże także dalsze skutki, które określa art. 241 k.c., zgodnie z którym „wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego wygasają ustanowione na nim obciążenia”. Obciążeniami, które wygasają wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego, są

wszystkie prawa rzeczowe ograniczone ustanowione na prawie użytkowania wieczystego (tj. hipoteka, użytkowanie, służebności) oraz prawa najmu lub dzierżawy, a także inne prawa i roszczenia o charakterze osobistym, ujawnione na podstawie art. 16 u.k.w.h. w księdze wieczystej. Oznacza to, że wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego wygasną dotychczasowe prawa dotychczasowych użytkowników działek – członków PZD, co stawia pod znakiem zapytania nie tylko ich przyszły status, jako członków PZD, ale także jako podmiotów praw majątkowych wynikających z tego członkostwa.

11. Nie podzielam stanowiska większości, że art. 24 ustawy, którego istota „sprowadza się do wyłączenia zaspokajania roszczeń osób wywłaszczonych o zwrot nieruchomości, które zostały zajęte przez r.o.d.” jest niezgodny z art. 64 Konstytucji. Po pierwsze uważam, że Trybunał Konstytucyjny jest upoważniony do dokonywania samodzielnej wykładni kwestionowanych przepisów ustawowych tylko wtedy, gdy wykładni takiej nie dokonały właściwe sądy lub inne organy władzy publicznej. Tymczasem w niniejszej sprawie TK dokonał wykładni art. 24 ustawy w oderwaniu od bogatego orzecznictwa sądów powszechnych i sądów administracyjnych dotyczących nie tylko jego treści, ale także relacji między tym przepisem i art. 136-137 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.). Na przykład Trybunał twierdzi, że art. 24 ma zastosowanie do roszczeń windykacyjnych, gdy tymczasem z wyroku SN z dnia 11 kwietnia 2008 r., sygn. akt II CSK 650/07 wynika pogląd przeciwny, a mianowicie, że „Norma art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych 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”. Z kolei problem relacji między art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych był przedmiotem postanowienia SN z dnia 16 grudnia 2011 r., sygn. akt V CSK 37/11, w którym stwierdzono, że: „Art. 24 ust. 1 ustawy z 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych ma zastosowanie wówczas, gdy okaże się, że co do wywłaszczonej nieruchomości została spełniona przesłanka jej zwrotu na rzecz byłego właściciela lub jego następcy prawnego, bowiem nieruchomość nie została użyta na cele określone w decyzji wywłaszczeniowej lub równoważnej z nią umowie sprzedaży, ale za to została zajęta przez rodzinny ogród działkowy. Przepis ten ma zatem zastosowanie w sytuacji, gdy – obok okoliczności, które stanowiłyby podstawę faktyczną dla sprawy administracyjnej – ujawni się okoliczność nieprzewidziana przez art. 136 ust. 3 u.g.n. oraz art. 142 u.g.n., a mianowicie to, że wywłaszczona nieruchomość pozostaje zajęta przez rodzinny ogród działkowy. Ustawodawca nie wskazuje, o jakie «zajęcie» chodzi, zatem należy przyjąć, że każdy sposób wejścia we władanie gruntem przez rodzinny ogród działkowy wyłącza roszczenia wydobywcze w stosunku do tego gruntu. Powyższa okoliczność wyłącza możliwość wydania decyzji orzekającej o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości na rzecz jej byłego właściciela lub jego następcy prawnego, a w miejsce roszczenia przewidzianego przez art. 136 ust. 3 u.g.n., kreuje po stronie byłego właściciela lub jego następcy prawnego roszczenie o wypłatę odszkodowania lub o «zapewnienie» nieruchomości zamiennej”. Oczywiście nie chodzi tu o problem prawidłowości wykładni dokonanej przez TK i przez SN, lecz o uwzględnienie przez TK praktyki stosowania i wykładni art. 24 przez sądy oraz rzeczowe odniesienie się do niej przy ocenie konstytucyjności zakwestionowanego przepisu, czego Trybunał nie uczynił, powołując tylko jedno orzeczenie sądu. Po drugie, nie zgadzam się ze stanowiskiem, jakoby art. 24 godził w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej prawa własności i innych praw majątkowych, gdyż, poprzez wyłączenie możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ze względu na fakt, że znajduje się ona we władaniu PZD, 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. Stanowisko to jest oparte bowiem na błędnym założeniu, że byli właściciele nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy mają status „osoby trzeciej” w rozumieniu tego przepisu, gdy tymczasem z orzecznictwa SN wynika, że przeciwnie, „norma art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych 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. Przesądza to o tym, że wymieniony przepis nie może być stosowany do roszczeń windykacyjnych właściciela, którego nie sposób przecież kwalifikować jako osobę trzecią, a ponadto nie można uznać, aby przepis ten mógł być podstawą dla roszczeń kierowanych przeciwko samemu sobie” (uzasadnienie wyroku SN z dnia 11 kwietnia 2008 r., sygn. akt II CSK 650/07).

Pogląd większości nie ma też oparcia w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym przyjmuje się (wyrok z 25.3.2010 r. Popnikolov p-ko Bułgarii), że art. 1 Protokołu 1 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, nie może być rozumiany w taki sposób, że nakłada na państwo ogólny obowiązek zwrotu własności, która została mu przekazana (przed dniem ratyfikowania Konwencji przez odnośne państwo) ani też że ogranicza swobodę państwa w określaniu celu, zakresu i przedmiotu przepisów o restytucji własności lub rehabilitacji. Państwa mają bowiem swobodę w określaniu warunków, po spełnieniu których wyrażają zgodę na restytucję własności dawnym właścicielom, a Konwencja nie nakłada na państwo szczególnych obowiązków zadośćuczynienia lub odszkodowania za szkody wyrządzone przed ratyfikacją Konwencji. Ustawodawca polski mógł zatem uznać jako wyłączne formy zadośćuczynienia żądaniom byłych właścicieli wypłatę odszkodowania lub zapewnienie nieruchomości zamiennej, jak uczynił to w art. 24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, tym bardziej że na nieruchomościach zajętych pod rodzinne ogrody działkowe realizowany jest legitymowany i obiektywnie uzasadniony cel publiczny.

Mając powyższe na uwadze, przedstawiam niniejsze zdanie odrębne.