

RCL 1604-12/09

NOTATKA

**w sprawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07,
dotyczącego ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych**

WYROK: Trybunał Konstytucyjny w ww. wyroku orzekł o niezgodności:

1. Art. 10 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 Nr 201, poz. 1237, z późn. zm.), w zakresie odnoszącym się do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Art. 17 ust. 3 w związku z ust. 2 ww. ustawy w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego na cel publiczny od zgody Polskiego Związku działkowców, z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

PROBLEM:

1) Art. 10 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych w art. 10 ust. 1 przewiduje, że w każdym przypadku przeznaczenia gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, pod rodzinne ogrody działkowe, grunty te przekazuje się w nieodpłatne użytkowanie Polskiemu Związkowi Działkowców (dalej PZD). Tym samym przepis ten wprowadza ograniczenie podmiotowe i przedmiotowe, nakładając na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek nieodpłatnego rozporządzenia mieniem komunalnym – pozbawienie stron możliwości kształtowania treści stosunku prawnego, a także zawarcia umowy ze ściśle określonym podmiotem – pozbawienie prawa wyboru kontrahenta. **Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego taka regulacja stanowi całkowite zaprzeczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w określonym zakresie i należy ją uznać za niezgodną z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.**

Ze względu na przyznanie jednostce samorządu terytorialnego osobowości i podmiotowości prawnej oraz konstytucyjne zagwarantowanie jej samodzielności (wyrok TK z dnia 20 lutego 2002 r., sygn. akt K 39/00), każdorazowe wkraczanie ustawodawcy w sferę jej władztwa majątkowego powinno być dokonywane w taki sposób, aby nie naruszało konstytucyjnego zakresu jej samodzielności. Mimo iż własność komunalna nie ma charakteru absolutnego, nie może być ona traktowana gorzej od własności innych podmiotów.

Jednocześnie, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do ww. wyroku wskazał, iż art. 10 ust. 1 ww. ustawy godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego, co jednak nie może znaleźć

odzwierciedlenia w sentencji wyroku, gdyż art. 2 Konstytucji nie został powołany, jako wzorzec kontroli.

Stanowisko powyższe jest tożsame ze stanowiskiem Trybunału, wyrażonym w wyroku TK z dnia 20 listopada 1996 r., sygn. akt, K 27/95, w którym stwierdzono niekonstytucyjność art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390, z późn. zm.) – w zakresie w jakim wynikający z niego obowiązek nieodpłatnego przekazania przez gminę gruntów w użytkowanie dotyczył PZD. Wówczas Trybunał podkreślał, że zastosowana konstrukcja prawna zmusza każdy podmiot dążący do uzyskania prawa użytkowania pracowniczego ogrodu działkowego do członkostwa w PZD, utrzymując w ten sposób monopol tej organizacji w prowadzeniu pracowniczych ogrodów działkowych, co narusza zasady demokratycznego państwa prawnego. Brzmienie tego przepisu, mimo powyższego wyroku TK, powtórzono niemal dokładnie w zakwestionowanym art. 10 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

2) Art. 10 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych jednostka samorządu terytorialnego może nieodpłatnie przekazać PZD, ww. grunty, w użytkowanie wieczyste. Mimo, iż przepis ten nie ingeruje tak drastycznie, jak art. 10 ust. 1 w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, zdaniem Trybunału, należy uznać go za niezgodny z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Również w tym przepisie utrzymane jest bowiem częściowe ograniczenie przedmiotowe – w zakresie nieodpłatności przekazania, a także pełne ograniczenie podmiotowe.

3) Art. 17 ust. 3 w zw. z ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych, w art. 17 ust. 3 w zw. z ust. 2, uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego, w trybie wywłaszczenia, od dodatkowej przesłanki w postaci zgody PZD. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, wymóg ten należy uznać za niezgodny z określoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji zasadą dopuszczalności odjęcia prawa własności, o ile dokonywane jest na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem. Istotą wywłaszczenia jest władcze działanie uprawnionego organu, które podejmowane jest w ściśle określonych przypadkach, gdy nie istnieje możliwość porozumienia i pozyskania niezbędnej nieruchomości na zasadach rynkowych. Zaznaczenia wymaga, że wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym ujmowane jest jako wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną, co oznacza iż dotyczy nie tylko własności sensu stricto, ale również innych praw majątkowych.

4) Pozostałe uwagi

Ponadto w sentencji ww. orzeczenia, podniesiono dodatkowe zastrzeżenia, takie jak brak nadzoru nad Polskim Związkiem Działkowców. Z dniem 14 listopada 2008 r. uchylono art. 38 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, który wskazywał, jako sprawującego nadzór nad PZD, ministra właściwego do spraw środowiska. Uchylenie powyższego przepisu wynikało ze zmiany w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.), polegającej na włączeniu „spraw rodzinnych ogrodów działkowych” do działu

administracji rządowej „budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa”. Nie przewidziano jednak przy tym odpowiedniej regulacji w ustawie o ogrodach działkowych.

Trybunał zauważył również, iż zarzut niekonstytucyjności dotyczący art. 17 ust. 3 w zw. z ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, należy odnieść również do art. 18 ww. ustawy. Przepis ten wprowadza nakaz uzyskania zgody PZD na likwidację ogrodu działkowego, w trybie wywłaszczenia, w okresie wegetacji roślin. Gdyby w odniesieniu do art. 18 podniesiono we wniosku powyższy zarzut to, jak podkreślił Trybunał, również on zostałby uznany za niekonstytucyjny.

ZALECENIA: Dla przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją należy zlikwidować monopol PZD:

1. Nie zmieniając koncepcji definiowania pojęcia „rodzinnego ogrodu działkowego”.

Wówczas rodzinnym ogrodem działkowym nadal byłby teren pozostający we władaniu PZD. Należałoby jednak dokonać odpowiednich zmian w przepisach wskazujących na monopolistyczną pozycję PZD, umożliwiając tym samym faktyczne powstanie innych organizacji zrzeszających działkowców. Obecnie możliwe jest to tylko w teorii, gdyż takie organizacje nie mogą w żaden sposób otrzymać od gminy terenu pod swoją działalność. W tym celu należałoby wyjść od zmiany art. 9 i 10 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

Ponadto, należy rozważyć możliwość prowadzenia ogrodów działkowych nie tylko przez organizacje zrzeszające działkowców, ale również przez same gminy, w zależności od ich swobodnej decyzji. W tym przypadku to gmina przejęłaby funkcje administracyjne od organizacji zrzeszającej działkowców i przekazywałaby prawo użytkowania albo prawo użytkowania wieczystego terenu bezpośrednio osobie fizycznej.

Kwestią wymagającą przeanalizowania jest także wprowadzenie odpłatności za użytkowanie i użytkowanie wieczyste terenu przekazanego przez gminę.

2. Zmieniając koncepcję definiowania pojęcia „rodzinnego ogrodu działkowego”.

Wówczas należałoby wyjść od założenia, iż rodzinnym ogrodem działkowym jest teren pozostający we władaniu każdej organizacji zrzeszającej działkowców, nie tylko PZD (art. 6 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych). Wymaga to zmiany szeregu przepisów ustawy o ogrodach działkowych, dostosowując ją do wprowadzonego pluralizmu takich organizacji. Konieczne byłoby również zaprojektowanie przepisów przejściowych, przewidujących możliwość i zasady występowania obecnych członków PZD z tej organizacji i tworzenia nowych organizacji zrzeszających działkowców, a także zasady przejmowania przez te organizacje praw i obowiązków po PZD. Należałoby również rozważyć kwestię;

- a) poddania tych organizacji, w tym również PZD reżimowi ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, co wiązałoby się z koniecznością uchylecia w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych przepisów regulujących szczególny status PZD, albo

b) uregulowania w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych zasad powstawania i funkcjonowania organizacji zrzeszających działkowców (w tym PZD) oraz zadań przed nimi stawianych, jako stowarzyszeń szczególnego rodzaju.

UWAGI: Problematyka ogrodów działkowych poddana była pod rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w ramach ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390, z późn. zm.), w wyroku z dnia 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95, a także w ramach ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 99, poz. 486), w wyroku z dnia 20 lutego 2002 r., sygn. akt K 39/00. W powyższych wyrokach Trybunał wskazywał na niekonstytucyjność rozwiązań zastosowanych w ustawie o pracowniczych ogrodach działkowych, które praktyczne w całości zostały przeniesione do ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

W wyroku K 27/ 95 Trybunał Konstytucyjny orzekł, o niekonstytucyjności:

- 1) art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (stanowiącego pierwowzór art. 10 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych) zakresie, w jakim wynikający z niego obowiązek nieodpłatnego przekazania przez gminę gruntów w użytkowanie dotyczy jedynie Polskiego Związku Działkowców, przez to, że ustala wyłączność w uzyskaniu tego prawa na rzecz jednej z organizacji zrzeszających działkowców oraz przez to, że pozbawia obywateli prawa dobrowolnego zrzeszania się w celu użytkowania pracowniczych ogrodów działkowych, co narusza zasady demokratycznego państwa prawnego.
- 2) art. 2 ust. 1-3 oraz 5 i 6 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 99, poz. 486) w zakresie, w jakim wynikające z niego roszczenie dotyczy gruntów stanowiących własność gminy, 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,

Natomiast w wyroku K 39/00 Trybunał Konstytucyjny potwierdził niezgodność z Konstytucją art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 roku o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 99, poz. 486).



Opracowała:
Olivia Jokiel
Tel.: 694 6034 16

20.05.2008.
Olivia Jokiel
Aukla