**Wystąpienie Przewodniczącego Trybunału Konstytucyjnego Andrzeja Rzeplińskiego**

1. Ogrodnictwo działkowe to istotny można powiedzieć, bardzo istotny segment krajobrazu polskich miast . To ten segment, który w istotny sposób organizuje życie kilku milionów ludzi. Trudno znaleźć Polaka, który nigdy by nie był choćby w celach towarzyskich, u znajomych czy u kogoś z rodziny, na terenie ogrodów działkowych. W ostatnich latach zmienił się klimat i kontekst społeczny funkcjonowania ogrodnictwa działkowego, które obecnie pełni głównie funkcje rekreacyjne. Też istotne zmiany w tym segmencie powodują zmiany kulturowe. Podejście młodego pokolenia Polaków do ogrodów działkowych jest nieco inne, stąd m.in. te funkcje rekreacyjne zaczynają odgrywać większą rolę. W znacznej mierze korzystają z tej formy odpoczynku na terenie ogrodów działkowych ludzie starsi - emeryci i renciści. I to o tych osobach Trybunał kontrolując konstytucyjność ustawy przedłożonej mu przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, miał tę kategorię ludzi miał przede wszystkim na względzie, ich interesy, ich prawa i ich przyszłość. Jeżeli chodzi o możliwość korzystania z tej formy, w ich przypadku nie tylko z odpoczynku, ale również w przypadku pewnej kategorii osób jest to źródło uzupełniania ich skromnego budżetu domowego.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym pełnym składzie podtrzymał ustalenia i wnioski wynikające z orzeczeń Trybunału z lat 1996 (sprawa K 27/95), z roku 2002 (sprawa K 39/00) oraz z 2008 (sprawa K 61/09). Rozstrzygnięcia Trybunału o niekonstytucyjności przepisów ustawy z 1981 r., jak i ustawy obowiązującej od 2005 r., zapewniających Polskiemu Związkowi Działkowców pozycję monopolisty w zakresie dostępu do gruntów i zarządzania ogrodami działkowymi (najpierw pracowniczymi, obecnie rodzinnymi) dowodzą negatywnej oceny przez Trybunał takich rozwiązań ustawowych. Trybunał w sprawach tych dobitnie podkreślał materialny aspekt zasady demokratycznego państwa prawnego, która wymaga, aby prawo wyrażało wartości odpowiadające ustrojowi demokratycznego, demokratycznemu naszego państwa, w tym wolności zrzeszania się. Obywatele pragnący jednoczyć swą działalność, powinni mieć gwarancje wolności wybierania formy prawnoorganizacyjnej w zależności od celów, jakie zamierzają realizować. Trybunał w swoich dotychczasowych orzeczeniach, i w tym również, stale akcentował, że zagwarantowanie prawne wyłączności PZD dostępu do gruntów przeznaczonych na ogrody działkowe jest sprzeczne z fundamentalną zasadą ustrojową: zasadą demokratycznego państwa prawnego. Wynika to stąd, że zarówno ustawa z 1981 r., jak i z 2005 r. przyznawały i chroniły monopol tej organizacji na prowadzenie ogrodów działkowych.

Trybunał dokonał również analizy prawno-porównawczej instytucji ogrodów działkowych w państwach ościennych (Słowacja, Czechy, Niemicy, Austria). W każdym **z** tych systemów prawnych instytucja ogrodów działkowych jest prawnie regulowana w sposób zapewniający zrównoważoną ochronę interesów właściciela gruntów i działkowców. Podstawą posiadania działki jest umowa dzierżawy oraz poddzierżawy. W Polsce nie bylibyśmy tutaj zdani na korzystanie z doświadczeń i z rozwiązań prawnych tych państw, jako że do 1949 roku to było również prawo polskie, regulujące funkcjonowanie ogrodów pracowniczych, działkowych czy rodzinnych, czy jakby nie zostały one nazwane.

 Istotną kwestią w tej sprawie była dopuszczalność kontroli konstytucyjności całej ustawy w tej sprawie, to znaczy w sprawie K 8/10. Ten problem już stanowił kilkakrotnie przedmiot orzeczeń Trybunału, nie w sprawach działkowych, ale w innych sprawach. Trybunał przyjął w rozpatrywanej sprawie, iż przeprowadzi kontrole zasadniczych, fundamentalnych regulacji ustawy, badając, czy obarczone są one wadami konstytucyjnymi, co podważa wówczas ich założenia aksjologiczne oraz konstrukcyjne w odniesieniu do całego aktu normatywnego. Było to z zgodne z żądaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, który zakwestionował podstawowe założenia przyjęte przez ustawodawcę. Wnioskodawca argumentował na rzecz ich niekonstytucyjności, wskazując, że niezgodność z konstytucją najważniejszych przepisów ustawy promieniuje na inne przepisy i powoduje niekonstytucyjność całego aktu normatywnego. Kwestionując w taki sposób całą ustawę, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego pozostawił Trybunałowi margines swobody w ustalaniu, które z przepisów ustawy mają charakter fundamentalny.

Sprzeczności całej ustawy z konstytucją Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego upatrywał w przyjętym przez ustawodawcę fundamentalnym dla całej ustawy założeniu monopolistycznej pozycji Polskiego Związku Działkowców. Niekonstytucyjne, zdaniem Pierwszego Prezesa, przywileje PZD dotyczą trzech podstawowych sfer. Po pierwsze - pozycji PZD względem innych organizacji zrzeszających działkowców. Po drugie - sytuacji właścicieli gruntów, na których położone są rodzinne ogrody działkowe i po trzecie - stosunków PZD ze zrzeszonymi w nim działkowcami.

Ponadto Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zakwestionował zgodność ustawy z wynikającymi z art. 2 konstytucji zasadami prawidłowej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W odniesieniu do pierwszego problemu konstytucyjnegoTrybunał uznał, że adekwatnymi wzorcami konstytucyjnymi są art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji, czyli wolność zrzeszania się rozpatrywana w kontekście prawa do równego traktowania. Analizując zgodność z konstytucją ustawy pod tym kątem, Trybunał stwierdził sprzeczność ze wskazanymi wyżej
wzorcami konstytucyjnymi art. 6, to jest przepisu, w którym definiuje się ogród działkowy jako obszaru gruntu będący we władaniu Polskiego Związku Działkowców, art. 9, w którym chodzi o dopuszczalność założenia ogrodu działkowego wyłącznie na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz Polskiego Związku Działkowców, i tylko w tym zakresie podlegają one szczególnemu reżimowi ochronnemu ustawy o ogrodach działkowych, art. 10 tej ustawy - nakaz nieodpłatnego przekazania gruntów Skarbu Państwa w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste pod nowozakładany ogród działkowy wyłącznie Polskiemu Związkowi Działkowców. Przypomnę, że w 2008 r. Trybunał już derogował przepisy odnoszące się do nieodpłatnego przekazywania gruntów przez gminy, art. 13 ust. 1 ustawy, w którym monopol Polskiego Związku Działkowców na podział gruntu na tereny ogólne i działki oraz zagospodarowanie rodzinnego ogrodu działkowego, art. 15 ust. 1, gdzie jest mowa o monopolu PZD w zakresie własności urządzeń, budynków i budowli rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczonych do wspólnego korzystania przez użytkujących działki i zapewniających funkcjonowanie ogrodu, art. 25 ust. 2 ustawy, gdzie jest mowa o szczególnym i wyjątkowym statusie prawnym PZD jako przedmiotu niezależnego w wykonywaniu swoich zadań i podlegającego tylko ustawom oraz art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 ustawy, czyli gdzie jest statuowana norma prawna określająca szczególny charakter PZD jako stowarzyszenia o szczególnym statusie prawnym posiadającym osobowość prawną. W tym obszarze, wbrew temu, co na pytania szeregu sędziów usłyszeliśmy z ust pełnomocników PZD, nie jest tak, żeby nadzór nad PZD był sprawowany i mógł być sprawowany… Otóż, po zmianie w ustawie o działach w administracji rządowej w 2008 r. rozpoczął się spór między Prezydentem m.st. Warszawy, który jak wiadomo również pełni funkcję starosty warszawskiego i który na mocy przepisów ustawy prawa o stowarzyszeniach zgodnie z tym, o czym było mówione, powinien sprawować nadzór nad Polskim Związkiem Działkowców. Prezydent miasta stołecznego jako starosta, powołując się na także przepis konstytucji – art.7, który statuuje rządy prawa w naszym kraju oznaczające, że organ władzy publicznej może tylko tyle, co, na co mu wyraźnie pozwala przepisy, wyraźny przepis ustawy, uznał, że nie jest właściwy do sprawowania nadzoru, jako że nadzór zgodnie z KPA może sprawować wyłącznie organ, który wyraźnie ma ten obowiązek przypisany ustawie. Ten spór ostatecznie znalazł swoje rozstrzygnięcie, które przesądziło że mowa o jakimkolwiek nadzorze nad PZD przez starostę warszawskiego jest właśnie iluzoryczny, przesądziło postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Izbie Ogólnoadministracyjnej z 1 czerwca z 2010 r. (sygnatura akt sprawy 1 OW 30/10. Nie będę oczywiście w tym miejscu się do tego odnosił. Każdy z Państwa może na stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotrzeć do tego orzeczenia. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił wniosek Prezydenta m.st. Warszawy, w uzasadnieniu wskazując, że sprawy skargowe nie należą do właściwości Sądu Administracyjnego, nie potraktował tej sprawy jako sporu kompetencyjnego między Prezydentem m.st. a ministrem środowiska czy ministrem właściwym do spraw środowiska. Tym samym spór kompetencyjny nie został rozstrzygnięty, a odpowiednie stosowanie przepisów wobec PZD o nadzorze nad stowarzyszeniami stało się można powiedzieć już pewną pieczęcią sądową prawnie nieegzekwowalne, iluzoryczne, co w Polsce – państwie prawnym i demokratycznym jest rzeczywiście dość specyficzne. Musimy oczywiście pamiętać, że konstytucja gwarantuje i chroni wolność stowarzyszania się, ale art. 58 ust. 3 jest, dopuszczał, aby ustawa określała tam, gdzie jest to niezbędne i w zakresie koniecznym sprawowanie nadzoru specyficznego w przypadku stowarzyszeń i gwarantowanej wolności stowarzyszania się. Stąd też nie ma tutaj sporu w literaturze przedmiotu, że nadzór w odniesieniu do stowarzyszeń ma charakter bardzo ogólny, polega raczej na stosowaniu środków zapobiegających naruszaniu prawa przez czynnik podlegający nadzorowi, w tym przypadku chodziłoby o uchwały PZD lub na zastosowaniu środków dążących do przywrócenia w ramach tego nadzoru stanu zgodnego z prawem. Stąd też typowym środkiem nadzoru jest uchylenie aktu lub zawieszenie jego wykonywania. Nie zawiera w sobie natomiast, to prawo do nadzoru wynikające z prawa o stowarzyszeniach, uprawnienia do bezpośredniego określenia linii postępowania. Więc w tym zakresie, bardzo ogólnym, PZD jako jedyne stowarzyszenie, także w odróżnieniu od Polskiego Czerwonego Krzyża i Polskiego Związku Łowieckiego, które również zostały powołane na mocy odrębnej ustawy, jest jedynym stowarzyszeniem, które rzeczywiście zgodnie z treścią art.25 ust.2 zdanie 1, jest niezależny w wykonywaniu swoich zadań i podlega tylko ustawom.

 W odniesieniu do drugiego problemu konstytucyjnego, czyli kwestiisytuacji właścicieli gruntów, na których położone są rodzinne ogrody działkowe, Trybunał uznał, że adekwatnymi wzorcami konstytucyjnymi są art. 21 ust. 1 statuujący zasadę konstytucyjnej ochrony własności oraz art. 64, w których chroni się prawo do własności i innych praw majątkowych. Art. 21 ust. 1 jest adekwatnym wzorcem kontroli wobec przepisów odnoszących się do własności Skarbu Państwa i gmin w zakresie kontrolowanej ustawy, a art. 64 jest wzorcem właściwym do badania konstytucyjności przepisów odnoszących się do własności prywatnej. Dokonując analizy ustawy pod kątem konstytucyjności pozycji prawnej PZD wobec właścicieli gruntów, na których funkcjonują rodzinne ogrody działkowe, Trybunał orzekł niezgodność art. 21, yyy niezgodność z artykułem 21 konstytucji następujących przepisów ustawy: art. 10, art. 15 ust. 1, art. 17 ust. 2, który określa obowiązek uzyskania zgody PZD na likwidację rodzinnego ogrodu działkowego, art. 18, w tym przypadku zakresowo, w odniesieniu do likwidacji ogrodu w okresie wegetacji tylko wegetacji roślin tylko za zgodą PZD i art. 21, który określa warunki wydania przez PZD nieruchomości zajmowanej przez zlikwidowany ogród działkowy oraz niezgodność z art. 64 konstytucji art. 24 ustawy, gdzie, z którego wynika brak zgodnej z konstytucją ochrony praw własności osób wywłaszczonych aktami nacjonalizacyjnymi, jeśli grunty znajdują się we władaniu Polskiego związku Działkowców.

W odniesieniu do trzeciego problemu konstytucyjnego, czyli relacji między działkowcami, między każdym działkowcem a Polskim Związkiem Działkowców, Trybunał uznał za właściwy wzorzec kontroli konstytucyjności art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji (proporcjonalność ograniczenia wolności zrzeszenia się) i stwierdził niezgodność z tymi przepisami ustawy zasadniczej przez, w art. 14 kontrolowanej ustawy, gdzie jest określony w sposób niejasny status prawny działkowca w odniesieniu do przekazanego mu gruntu przez Polski Związek Działkowców oraz art. 31 badanej ustawy, gdzie jest mowa o monopolu PZD na przydzielanie działek w rodzinnych ogrodach działkowych.

 W odniesieniu do czwartego problemu konstytucyjnego, czyli w kwestii jakości legislacyjnej samej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych,Trybunał uznał za właściwe wzorce kontroli dwie zasady wynikające z art. 2 konstytucji: zasadę prawidłowej legislacji oraz zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dokonując analizy kluczowych norm kwestionowanej ustawy, Trybunał stwierdził niezgodność jej z jej art. 14 z zasadą prawidłowej legislacji oraz niezgodność jej art. 24 z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, co wynika z art. 2 ustawy zasadniczej.

 Trybunał uznał, że obalenie domniemania konstytucyjności podstaw prawnych działania PZD ma istotny wpływ na kwestię zgodności z konstytucją innych przepisów rozdziału III, który ma tytuł Polski Związek Działkowców oraz pozostałych jej przepisów normujących sytuację prawną Polskiego Związku Działkowców. Przepisy te mają
charakter dopełniający normy zawarte w fundamentalnych przepisach kontrolowanej ustawy, dookreślają zasadnicze jej założenia.

Trybunał stwierdził, że niekonstytucyjność art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 ustawy oddziaływuje na kwestię konstytucyjności pozostałych przepisów ustawy odnoszących się do Polskiego Związku Działkowców. Wyjątki stanowią art. 16 zakresowo, art. 32, 33 oraz 34 ustawy, które w tym zakresie Trybunał stwierdził niekonstytucyjność tych przepisów jeżeli chodzi o art. 16, tylko w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy zwolnienia PZD z opłat i podatków z tytułu prowadzenia działalności statutowej, gdyż w pozostałym zakresie przepis ten chroni interesy działkowców, a nie samego PZD. Z tych samych względów właśnie Trybunał nie uchylił domniemania konstytucyjności już przywołanych przez mnie art. 32, 33 oraz 34 ustawy, ponieważ mogą one dalej służyć ochronie interesów działkowców.

Jednocześnie Trybunał wskazał, że skoro norma wyrażona w art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 ustawy została uznana za niezgodną z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, to również art. 16 zakresowo, art. 19 ust. 2, art. 21 ust. 1, 23, 25 ust. 1i 4, art. 26, art. 28 do 30 oraz art. 35 do 37 kontrolowanej ustawy są niezgodne z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 konstytucji.

Ponadto Trybunał stwierdził, że pozostałe przepisy ustawy z rozdziałów od I do III badanej ustawy nie budzą wątpliwości konstytucyjnych z punktu widzenia wskazanych przez wnioskodawcę trzech problemów konstytucyjnych, chodzi przede wszystkim o art. Od 1 do 5, które zawierają przepisy określające pewne ideowe założenia leżące u podstaw tej legislacji. Na marginesie można powiedzieć, że równie dobrze te przepisy pod względem legislacyjnym dobrze, dobrze zapisane mogłyby równie dobrze znajdować się w preambule do ustawy, jako że mają właśnie charakter czysto programowy i jako takie żadnej wątpliwości konstytucyjnej Trybunału nie budziły.

W ramach kontroli całej ustawy rozumianej również jako badanie związków treściowych lub techniczno-legislacyjnych między przepisami kluczowymi dla całej regulacji a przepisami dookreślającymi te pierwsze, Trybunał odniósł się do kwestii zgodności z konstytucją przepisów przejściowych i końcowych, znajdujących się w jej ostatnim, czwartym rozdziale. Trybunał nie dokonał jednak kontroli merytorycznej tych przepisów, stwierdzając, że albo one się skonsumowały i nie wywierają już skutków prawnych w sferze stosowania prawa, albo też są przepisami końcowymi, zmieniającymi inne ustawy i ich merytoryczna kontrola wykracza tutaj poza zakres wniosku. Z tego względu do tych przepisów ustawy Trybunał w odniesieniu do tych przepisów ustawy Trybunał postępowanie umorzył.

Rezultatem przeprowadzonej kontroli konstytucyjności całej ustawy jest orzeczenie o niekonstytucyjności jej podstawowych przepisów oraz innych przepisów o charakterze dopełniającym. Nieobalone domniemanie konstytucyjności dotyczy zatem pozostałych przepisów ustawy.

Dokonując analizy skutków stwierdzenia niekonstytucyjności tak wielu podstawowych, fundamentalnych, zrębowych przepisów ustawy Trybunał uznał, że wejście w życie wyroku z dniem ogłoszenia spowodowałoby, iż istotny społecznie obszar stosunków w Polsce, i społecznych, ale także i gospodarczych, regulowałaby ustawa w znacznej mierze wydrążona ze swej treści przez wyrok, który Trybunał wydał.Dopuszczenie do powstania w systemie prawa tak znaczących luk prawnych w kontrolowanej ustawie, powodujących pełną niestosowalność tego aktu mogłoby prowadzić do tzw. wtórnej niekonstytucyjności. Wraz z wejściem w życie wyroku Polski Związek Działkowców utraci bowiem podstawę ustawową swojego istnienia. Z tej racji Trybunał zdecydował się odroczyć - na okres 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej - mocy obowiązującej wszystkich uznanych za niekonstytucyjne przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z wyjątkiem art. 10. Jednakże musimy pamiętać, że także w odniesieniu do przepisów, które utracą moc nie później niż 18 miesięcy, chyba że ustawodawca wcześniej wyda ustawę regulującą na nowo, zgodnie ze standardami konstytucyjnymi, kwestię funkcjonowania ogrodów działkowych. Rozstrzygnięcie dotyczące tego ostatniego przepisu (art.10), który traci moc w dniu publikacji wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej było motywowane tym, że skoro wyrok Trybunału oznacza pozbawienie domniemania konstytucyjności zasadniczych przepisów ustawy oraz przepisów bezpośrednio z nimi powiązanych, nie sposób byłoby tolerować w polskim porządku prawnym - do czasu wydania ustawy w terminie zakreślonym w wyroku Trybunału - monopolistycznej pozycji PZD w dostępie do gruntów przekazywanych przez Skarb Państwa pod nowe ogrody, w dodatku przekazywanych z mocy prawa nieodpłatnie. Niezastosowanie tzw. klauzuli odraczającej wobec art. 10 ustawy w praktyce otworzy możliwość działania innych stowarzyszeń zrzeszających działkowców, co jest istotne z punktu widzenia aksjologii naszego ustroju wolności stowarzyszania się wszystkich, zgodnie z ich wolą, a nie pod przymusem. Aby uniknąć pozyskiwania przez PZD nowych gruntów pod rodzinne ogrody działkowe kosztem konkurencyjnych stowarzyszeń, Trybunał zdecydował się zatem na derogację art. 10 ustawy z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

Przyjęcie maksymalnego okresu tzw. klauzuli odraczającej wobec innych - uznanych za niekonstytucyjne - przepisów kontrolowanej ustawy Trybunał uzasadnia koniecznością umożliwienia uchwalenia przez Sejm ustawy nowej, która dostosuje unormowania dotyczące tworzenia i funkcjonowania ogrodów działkowych w Polsce do konstytucyjnych ram wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady równości, zasady ochrony własności oraz wolności stowarzyszania się.

Nowa ustawa powinna być przygotowana w sposób szczególnie rozważny i przy uwzględnieniu wszystkich skutków, jakie pociąga za sobą stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Trybunał podkreślił, że w razie niewykonania we wskazanym terminie jej orzeczenia, wygaśnie zarówno prawo użytkowania wieczystego, jak i prawo użytkowania gruntów przyznane PZD, a pełnia praw rzeczowych wróci do właścicieli gruntów, na których funkcjonują rodzinne ogrody działkowe, co bezpośrednio praw działkowców jako użytkowników dotyczyć nie będzie. To są relacje między PZD a właścicielami gruntów.

Trybunał podkreślił też, że istotnym problemem, z którym będzie musiał się zmierzyć ustawodawca, jest ustalenie, jak nowa regulacja przekształci dotychczasowe stosunki prawne, zaistniałe do tej pory pod rządami ustawy lub jeszcze wcześniej pod rządami poprzednich aktów normatywnych regulujących kwestię ogrodnictwa działkowego w Polsce. Ustawodawca znajdzie szereg wskazówek w poprzednim uzasadnieniu Trybunału w tym zakresie. Oczywiście ustawodawca jest tu w pełni suwerenny i może przyjąć zupełnie inne rozwiązania, byle by były one zgodne ze standardem konstytucyjnym, w tym gwarancją wolności stowarzyszania się.

Trybunał zaznaczył, że ochroną prawną objęci w pierwszym rzędzie 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 ustawy) przyznane im działki w funkcjonujących rodzinnych ogrodach działkowych.

Ochrona praw poszczególnych działkowców, tak 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 uwolnionych wyrokiem od gorsetu sprzecznego z tymi wartościami konstytucyjnymi - wymaga by grunty, na których położone są aktualnie rodzinne ogrody działkowe, z chwilą wejścia w życie nowej ustawy miały zagwarantowany status gruntów przeznaczonych pod ogrody działkowe.

(źródło: wystąpienie spisane z nagrania rozprawy)