

ANALIZA WNIOSKU PIERWSZEGO PREZESA SĄDU NAJWYŻSZEGO O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ ZAPISÓW USTAWY O ROD

Uwagi wstępne

W dniu 22 lutego 2010r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją zapisów art. 10, art. 14 ust. 1 i 2, art. 15 ust. 2, Art. 30, Art. 31 ust. 1- 4 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (zwanej dalej „ustawą o ROD”). Zarówno szeroki zakres zaskarżenia, jak i przedmiot uregulowany zakwestionowanymi przepisami uzasadniają stwierdzenie, iż inicjatywa Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zagraża fundamentalnym prawom indywidualnych działkowców, a wręcz istnieniu całego ruchu funkcjonującego w oparciu o ustawę o ROD i zorganizowanego w swój samorząd w postaci Polskiego Związku Działkowców. Wniosek ten zmierza bowiem do podważenia konstytucyjności przepisów, które:

- ustanawiają tytuły prawne przysługujące indywidualnym działkowcom oraz samorządowi działkowców do nieruchomości zajmowanych przez działki i ogrody;
- ustanawiają na rzecz działkowców prawo własności do majątku zainwestowanego przez nich na działkach;
- wprowadzają prawo i obowiązek przynależności działkowców do samorządu zarządzającego ROD i mającego wpływ na ich funkcjonowanie;
- powierzają samorządowi działkowców prawo do podejmowania decyzji o przydziale działek w ROD;
- wprowadzają pierwszeństwo osób bliskich zmarłego działkowca do ubiegania się o działkę po zmarłym.

Poniższy dokument stanowi analizę argumentów przytoczonych w uzasadnieniu do wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją zapisów ustawy o ROD przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Odnosząc się do nich, ogólnie można stwierdzić, że tworzą one szeroki wywód akademicki przywołujący szereg norm i wzorców konstytucyjnych, które rzekomo naruszyły zaskarżone przepisy ustawy o ROD. Jednak fakt, iż oparto go o błędną interpretację zapisów ustawy o ROD oraz pominięto w nim inne - niewygodne na potrzeby udowodnienia postawionych tez - normy Konstytucji, a także oderwano od rzeczywistych warunków, w jakich funkcjonują ogrody działkowe w Polsce, pozwala stwierdzić, że - wbrew postawionej we wniosku tezie - zaskarżone przepisy nie są obarczone przypisywanymi im wadami i są zgodne z Konstytucją.

Powoduje to, że dokument ten można określić jako płonny i stronnicy oraz każe postawić pytanie, czym kierował się Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego występując z tą wyjątkową i szkodliwą dla działkowców inicjatywą wymierzoną w ich podstawowe prawa? Pytanie to jest tym bardziej uzasadnione, że brak jest

jakichkolwiek sygnałów, aby kwestie wynikające z zaskarżonych przepisów stanowiły kiedykolwiek przedmiot rozważań Sądu Najwyższego w rozpatrywanej konkretnej sprawie, a to wydawałoby się być naturalnym impulsem do podejmowania takiej inicjatywy przez jego organ, czyli Pierwszego Prezesa. Ponadto warto odnotować, iż w dotychczasowej praktyce Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego korzystał z tego uprawnienia niezmiernie rzadko.

Niezależnie od zastrzeżeń co do merytorycznej zasadności twierdzeń zawartych we wniosku, warto również odnieść się do zagadnienia natury formalnej związanej z tym dokumentem. Mianowicie zgodnie z Konstytucją RP oraz ustawą o Trybunale Konstytucyjnym, do kompetencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego należy wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją. Tymczasem, zarówno tytuł dokumentu przesłanego do TK, jak i sama jego treść, wskazują, iż jest to „*Wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją*”. Uchybienie to tylko pozornie jest mało istotne. W rzeczywistości istnieją podstawy by uznać, że Trybunał Konstytucyjny powinien odrzucić wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Po pierwsze bowiem, zgodnie z zasadą legalizmu, organy Państwa - a za takowy niewątpliwie należy uznać w tym przypadku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego - zobowiązane są do ścisłego przestrzegania zakresu swych kompetencji. Tak więc, jeżeli Konstytucja ustanawia prawo do złożenia „*wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją*”, to organ uprawniony nie może żądać - jak to uczynił Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego we wniosku dotyczącym ustawy o ROD - „*stwierdzenia niezgodności z Konstytucją*”. Czym innym jest skarga konstytucyjna przysługująca obywatelowi, czym innym jest zaś uprawnienie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Po drugie, nie można zapominać o szczególnej funkcji w wymiarze sprawiedliwości, jaką pełni osoba piastująca urząd Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Autorytet reprezentowanego przez niego Sądu powoduje, że można przypuszczać, iż tak jednoznacznie sformułowane we wniosku żądanie nie pozostanie bez wpływu na skład orzekający. Po trzecie wreszcie, przepisy Kodeksu Postępowania Cywilnego obowiązujące w postępowaniu przed Sądem Najwyższym i wymagające - pod rygorem odrzucenia - aby skarga kasacyjna składana przez obywatela spełniała szczególne wymogi formalne, są dosyć rygorystycznie egzekwowane. Dlatego od najważniejszego przedstawiciela Sądu Najwyższego, korzystającego ze swej konstytucyjnej kompetencji, również można oczekiwać dochowania najwyższej staranności przy formułowaniu pisma wszczynającego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym - zwłaszcza że w postępowaniu przed Trybunałem również stosuje się przepisy Kodeksu Postępowania Cywilnego. Ponadto wykroczenie przez organ państwa poza zakres swych kompetencji stanowi naruszenie jednoznacznie sformułowanej normy zawartej w art. 7 Konstytucji RP - „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*” - i kto, jak kto, ale Trybunał Konstytucyjny nie powinien przejść nad tym do porządku dziennego.

1. Zarzut niezgodności art. 10 ustawy o ROD z art. 2, art. 32 oraz art. 64 Konstytucji RP

Zaskarżony przepis stanowi podstawę do przekazywania gruntów publicznych pod nowe rodzinne ogrody działkowe. Regulacja ta jest następstwem koncepcji przyjętej przez ustawodawcę, który uznaje, że rodzinne ogrody działkowe mają szczególny walor społeczny i z tego względu nadaje im status urządzeń użyteczności publicznej. Wyrazem tego jest treść art. 4 ustawy o ROD, który stanowi, że *„Rodzinne ogrody działkowe są urządzeniami użyteczności publicznej, służącymi zaspokajaniu wypoczynkowych, rekreacyjnych i innych potrzeb socjalnych członków społeczności lokalnych poprzez zapewnienie im powszechnego dostępu do terenów rodzinnych ogrodów działkowych oraz działek dających możliwość prowadzenia upraw ogrodniczych na własne potrzeby, a także podniesienie standardów ekologicznych otoczenia”*. A zatem ustawodawca – w zakresie swojej autonomii legislacyjnej – dokonał pewnego wyboru, mocą którego utworzył określony model wsparcia społecznego poprzez specyficzną kategorię ogrodów działkowych mających realizować wyznaczone funkcje publiczne. Model ten zakłada, że działka użytkowana przez daną osobę i jej rodzinę ma spełniać rolę swoistego świadczenia socjalnego. Stąd też przyjęto odrębną regulację ustawową, która określa szczególne zasady tworzenia i funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych. Z uwagi na wskazane funkcje tych ogrodów, przyjęto konstrukcję ich zakładania na gruntach publicznych, co stanowi zarazem przejaw charakteru ROD jako urządzeń użyteczności publicznej, jak również ma ułatwiać ich powstawanie. Powyższy model jest powszechnie stosowany nie tylko w Polsce, ale także w większości krajów europejskich, gdzie obowiązuje od ponad stu lat, czyli od zarania ruchu ogrodnictwa działkowego.

Poczynione uwagi są niezwykle ważne w kontekście zarzutu sformułowanego wobec art. 10 ustawy o ROD. Istota tego zarzutu wymierzona jest bowiem nie tyle w konstytucyjność zaskarżonego przepisu, ile *de facto* w przyjęty przez ustawodawcę model funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych w Polsce. W konsekwencji wnioskodawca prowadzi swoistą polemikę z decyzją ustawodawcy, którą podjął w ramach przyznanej swobody legislacyjnej. Zarzut został oparty o argumentację zupełnie pomijającą racje leżące u podstaw stworzenia szczególnych mechanizmów zakładania rodzinnych ogrodów działkowych. Wnioskodawca nie wykazał również bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną regulacją a powołanymi wzorcami kontroli, ograniczając się do teoretycznych dywagacji dotyczących rzekomo negatywnego wpływu art. 10 na rozwój ogrodnictwa działkowego w Polsce. Tym samym w żaden sposób nie obalono domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu ustawy o ROD.

Z obowiązku obalenia tego domniemania nie zwalnia wnioskodawcy fakt, że przepis ten był już rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny, który orzekł o jego niezgodności z Konstytucją, ale tylko w zakresie odnoszącym się do gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego (głównie gmin). Wynika stąd, że obecnie art. 10 ustawy o ROD nadal obowiązuje co do gruntów Skarbu Państwa. Okoliczność ta ma istotne znaczenie dla oceny zasadności

przedmiotowego zarzutu. Oznacza bowiem, że argumentacja Trybunału o konieczności częściowego uchylenia art. 10 nie jest adekwatna wobec pozostałej części tego przepisu dotyczącego gruntów Skarbu Państwa. Nie może być tu mowy o jakichkolwiek narzuconych ograniczeniach co do wyboru podmiotu, na rzecz którego ma być przekazany grunt pod ogrody działkowe, gdyż obecnie można mówić jedynie o samoograniczeniu, jako że ustawodawca jest w pełni uprawniony do określania sposobu wykorzystania i zarządzania mienia państwowego. Sformułowany zarzut zmierza więc do całkowitego uchylenia art. 10 ustawy o ROD i doprowadzenia do sytuacji, gdzie przekazywanie gruntów publicznych pod nowe ogrody będzie następowało na ogólnych zasadach, czyli według przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Efektem będzie zlikwidowanie możliwości przekazywania gruntów publicznych pod nowe ogrody działkowe na dotychczasowych preferencyjnych zasadach. Wnioskodawca zakłada więc określony cel, uzurpując sobie tym samym rolę ustawodawcy poprzez próbę zmiany obowiązujących przepisów według własnej koncepcji.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że intencją tego zarzutu jest trwale zablokowanie rozwoju ogrodnictwa działkowego w Polsce. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, uchylenie art. 10 ustawy o ROD nie przyczyni się do rozkwitu ogrodnictwa działkowego. Optymistyczne założenia autora wniosku wynikają zapewne z jego nieznamomości praktyki funkcjonowania ogrodów w naszym kraju. Mimo obowiązywania preferencyjnego art. 10, liczba nowopowstałych ROD jest niewielka, co wynika z fakultatywnego charakteru tego przepisu. Przypomnieć należy, że nie nakłada on bezwarunkowego obowiązku przekazywania PZD terenów pod ogrody. Obowiązek ten dotyczy bowiem wyłącznie sytuacji, gdy wcześniej dobrowolnie przeznaczono teren w planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe. Określenie takiego przeznaczenia zależy wyłącznie od decyzji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, który uchwała plan zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że to od tej jednostki zależy, czy będzie obciążona obowiązkiem wynikającym z art. 10 ust. 1 ustawy o ROD. Jeżeli wolą władz publicznych jest przeznaczenie określonego terenu pod rodzinne ogrody działkowe, to powstaje roszczenie po stronie Polskiego Związku Działkowców o ustanowienie na tym terenie prawa użytkowania celem założenia tam - na koszt Związku - rodzinnego ogrodu działkowego, który został uznany przez ustawodawcę za urządzenie użyteczności publicznej. Nie ma również żadnych przeszkód, aby grunty publiczne były przekazywane innym organizacjom społecznym w celu organizacji nowych ogrodów działkowych. Problem polega jednak na tym, że wśród większości gmin nie ma woli przeznaczania gruntów pod kolejne ogrody - niezależnie od tego, czy miałyby to nastąpić na rzecz PZD, czy też innej organizacji. Wskazywanie więc przez autora wniosku na art. 10 ustawy o ROD jako regulacji blokującej rozwój ogrodnictwa działkowego jest co najmniej wyrazem braku jakiegokolwiek rozeznania w realiach funkcjonowania ogrodów w Polsce.

Wprowadzenie preferencyjnych zasad przekazywania gruntów publicznych pod nowe ROD jest uzasadnione szczególną funkcją i charakterem tych ogrodów. Obecny model ogrodnictwa działkowego oparty jest na trafnym założeniu, że bez

szczególnej regulacji ochronnej dalsze istnienie ogrodów jest zagrożone, gdyż grunty, na których funkcjonują, są dobrami na tyle cennymi, że będą podatne na rozmaite zabiegi zmierzające do ich przejęcia od działkowców. Argumentacja wnioskodawcy zdaje się nie uwzględniać tych racji. Podważa bowiem art. 10 ustawy o ROD poprzez polemikę i na podstawie fałszywego założenia, że ogrody działkowe mogą funkcjonować wręcz na zasadach rynkowych, gdzie konkurencja oraz prawa pobytu i podaży będą dyktować i samorzutnie regulować działalność ogrodów. We wniosku zupełnie abstrahuje się od realiów, które wymuszają obowiązywanie regulacji ochronnych wobec ogrodów. Przyjęto za pewnik, że dopiero uchylenie zaskarżonego art. 10 ustawy o ROD spowoduje, że władze lokalne zaczną przyznawać organizacjom działkowców grunty publiczne na preferencyjnych zasadach. Taka diagnoza jest zdumiewająca i tylko świadczy o braku merytorycznej argumentacji na poparcie tezy o niekonstytucyjności omawianej regulacji.

Wskazane wyżej uwagi uzasadniają, że przedmiotowy zarzut jest bezzasadny. Odmienna koncepcja funkcjonowania ogrodnictwa działkowego w Polsce nie jest jeszcze wystarczającym powodem, aby kwestionować moc prawną obowiązujących przepisów ustawy o ROD. Teoretyczne spekulacje nie mogą zastępować rzeczowego wyводу konstytucyjnoprawnego, który jest niezbędny do obalenia konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Pamiętać bowiem należy o praktycznych konsekwencjach uchylecia regulacji, mającej znaczenie systemowe dla całego modelu działania rodzinnych ogrodów działkowych. Istnieje obawa, że posłuży to do kwestionowania tytułu prawnego do gruntów zajętych pod ROD i przekreślenia ich roli jako urządzeń użyteczności publicznej. Już dzisiaj bowiem częściowe uchylenie art. 10 jest bezpodstawnie wykorzystywane jako argument o rzekomym braku obowiązku zapewnienia terenów zastępczych w razie likwidacji ROD. Realne jest, że całkowite uchylenie art. 10 trwale zablokuje rozwój ogrodnictwa działkowego w Polsce i przyczyni się do stopniowego zamierania tego ruchu w naszym kraju.

2. Zarzut niezgodności art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o ROD z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji RP

Drugim w kolejności artykułem z ustawy o ROD zaskarżonym przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jest zakwestionowany w całości art. 14. ustawy o ROD, który przyznaje działkowcom tytuły prawne do użytkowanych przez nich działek.

Przepisy te, mają dla działkowców zasadnicze znaczenie. Na ich mocy nabywają do działki konkretne prawo, które może być ujawnione w księdze wieczystej. Dzięki temu stają się prawnymi użytkownikami gruntu, korzystającymi z ochrony sądowej.

Zgodnie z uzasadnieniem wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, przepisy te mają być jakoby niezgodnie z szeregiem zapisów Konstytucji RP. Wnioskodawca uznaje mianowicie, że poprzez wprowadzenie mało precyzyjnej

regulacji, skutkującej niemożnością ustalenia zakresu praw i obowiązków działkowców wynikającą z braku dostatecznego rozróżnienia pomiędzy prawem używania działki określonym w art. 14 ust. 1, a prawem użytkowania działki określonym w art. 14 ust. 2 ustawy o ROD, naruszają zasadę państwa prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. Ponadto

poprzez nieuzasadnione kreowanie przez ustawodawcę korporacji działkowców skupiającej wszystkich działkowców oraz wprowadzenie mechanizmów skutkujących tym, że o zakresie uprawnień działkowca decyduje nie ustawa, ale prawo wewnątrzorganizacyjne – naruszają podstawowe wolności zawarte w art. 31 ust. 1 i 3 oraz art. 58 Konstytucji, w szczególności wolność zrzeszania, a także zasadę równości wobec prawa zawartą w art. 32 Konstytucji.

Odnosnie zarzutu o rzekomym braku precyzyjności w określeniu praw do działki, należy stwierdzić, iż zarzut jest całkowicie niezrozumiały. Chyba że przyjąć, iż analizując treść art. 14 ustawy o ROD, Pierwszy Prezes Sadu Najwyższego nie zastosował jednej z podstawowych zasad wykładni prawa tj. zasady jednolitości ustawy. Zgodnie z nią ustawę należy postrzegać jako całość, a nie zbiór oderwanych od siebie przepisów. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny *„dopiero postrzeganie aktu normatywnego jako całości pozwala na zrekonstruowanie wytycznych zawartych w poszczególnych przepisach”* (sygn. P. 1/01, OTK ZU nr 3/2002, poz. 36). Zastosowanie tej metody wykładni art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o ROD, uzupełnionej o zasadę wykładni systemowej, nakazującej ustalenie znaczenia interpretowanej normy w kontekście całego systemu prawa, wskazuje zaś na konkretny zakres przedmiotowy praw, o których mowa w zakwestionowanych przepisach.

Art. 14 ustawy o ROD wskazuje, iż działkowiec może korzystać z działki na podstawie dwóch rodzajów prawa. Jakkolwiek ich nazwa brzmi podobnie, to jednak pozostałe przepisy ustawy o ROD oraz ustawy Kodeks Cywilny zawierają wskazówki, które pozwalają na precyzyjne określenie charakteru i zakresu przedmiotowego tych praw, a co za tym idzie - na ich wyraźne rozróżnienie.

Podstawowym prawem nabywanym do działki jest określone w art. 14 ust. 1 ustawy o ROD „prawo użytkowania działki” - używania działki i pobierania z niej pożytków (art. 14. ust. 1 ustawy o ROD). Prawo to ma charakter obligacyjny, tj. daje działkowcowi skuteczne względem ustanawiającego, czyli PZD, prawo do korzystania z przekazanej nieruchomości. Dosyć szczególnym rozwiązaniem, wprowadzonym w art. 14 ust. 4 ustawy o ROD, jest nadanie działkowcowi uprawnienia do ujawnienia tego prawa w księdze wieczystej. Nie jest to jednak rozwiązanie aż tak nadzwyczajne, gdyż na taką możliwość pośrednio wskazuje art. 16 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece.

Tak jak wspomniano, określone w art. 14 ust. 1 prawo, jest podstawowym tytułem prawnym ustanawianym na rzecz działkowca przez PZD, wystarczającym do zabezpieczenia interesów użytkownika działki. Jednakże, jako prawo obligacyjne (zobowiązaniowe), zasadniczo jest ono skuteczne względem ustanawiającego, czyli PZD. Dlatego realizując postulat wzmocnienia pozycji prawnej działkowca wobec właściciela gruntu (zwykle gminy) ustawodawca w art. 14 ust. 2 wprowadził zasadę, iż w przypadku ogrodów, których teren został

przejęty przez PZD w użytkowanie wieczyste, działkowiec może wystąpić o ustanowienia na jego rzecz prawa użytkowania w rozumieniu Kodeksu Cywilnego. Tak więc działkowiec ma również możliwość nabycia do działki tytułu prawnego o charakterze ograniczonego prawa rzeczowego, prawa użytkowania uregulowanego w Kodeksie Cywilnym (art. 252 i następne KC).

Jak z powyższego wynika, jakkolwiek opisane w art. 14 ustawy o ROD tytuły prawne do działki mają zbliżoną nazwę i dają działkowcowi tożsamy zakres uprawnień, co do sposobu korzystania z działki, to jednak w świetle teorii prawa, mają one odmienny charakter. Art. 14 ust. 1 ustawy o ROD statuuje szczególne prawo obligacyjne, art. 14 ust. 2 odnosi się zaś do prawa o charakterze rzeczowym, które zasadniczo jest uregulowane w Kodeksie Cywilnym. Być może u osób, które na co dzień nie są związane ze stosowaniem prawa, niuanse te mogą budzić pewne wątpliwości. Jednak trudno uwierzyć, aby Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie dostrzegał tych różnic, a co za tym idzie, aby rzeczywiście nie był on w stanie prawidłowo wyinterpretować różnicy pomiędzy prawami opisanymi w ust. 1 i 2 art. 14 ustawy o ROD.

Nie sposób również podzielić poglądu, iż zapisy art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o ROD powodują, iż *„o zakresie uprawnień użytkowników działek przesądza w istotnym zakresie nie powszechnie obowiązujące prawo, lecz normy wewnątrzorganizacyjne (m.in. statut PZD)”*. Formułując tą tezę skarżący pominął bowiem całkowicie treść pozostałych przepisów ustawy o ROD, a w szczególności art. 4 oraz art. 13 ust. 4 ustawy o ROD. Przepisy te - precyzując funkcję ROD i działek - wskazują, iż mają one służyć zaspokajaniu potrzeb socjalnych, m.in. wypoczynkowych, rekreacyjnych oraz prowadzeniu upraw na własne potrzeby i zakazują wykorzystywania działek na cele mieszkaniowe i prowadzenie działalności gospodarczej. W ten sposób, poprzez wskazanie celu, na jaki może być wykorzystywana działka w ROD, dookreślony został przedmiotowy zakres prawa przysługującego działkowcowi, tj. sposób użytkowania działki. Tak więc podstawowy zakres prawa przysługującego działkowcom został określony w ustawie. Zapisy w prawie wewnątrzorganizacyjnym (Statut PZD, Regulamin ROD) mają zaś jedynie charakter techniczny i nie mogą naruszać regulacji z ustaw. Co istotne, w przypadku, gdyby działkowiec kwestionował te zapisy, to może skierować sprawę o ochronę swych praw do sądu powszechnego, który w pierwszej kolejności zbada, czy prawo wewnątrzorganizacyjne nie narusza istoty praw działkowca wynikających z ustawy o ROD.

Osobną grupą zapisów Konstytucji RP, które zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego narusza art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o ROD, stanowią przepisy odnoszące się do wolności i praw obywatelskich, równości wobec prawa oraz swobody zrzeszania się (art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 ust 1 oraz art. 58 ust 1). Jak wynika z uzasadnienia wniosku do TK, rozwiązanie łączące prawo do działki z członkostwem w PZD stanowić ma naruszenie konstytucyjnych wartości zagwarantowanych w tych przepisach. Jest to pogląd dosyć często spotykany w środowisku osób krytykujących model ogrodnictwa działkowego wprowadzony ustawą o ROD, co nie oznacza jednak, że jest on zasadny.

Krytycy obecnego modelu nie dostrzegają, iż z art. 1 i art. 4 ustawy o ROD wyraźnie wynika, że dostęp do działki w ROD jest formą socjalnego wsparcia udzielanego obywatelom przez Państwo. Okoliczności tej nie sposób zaś pominąć rozpatrując kwestię dopuszczalności powiązania członkostwa w PZD z prawem użytkowania działki. Państwo miało bowiem prawo wprowadzić pewne warunki, od których uzależniło możliwość korzystania z dostępu do świadczenia socjalnego, tj. działki w ROD. Obowiązek przystąpienia do samorządu dla każdej z osób ubiegającej się o dostęp do działki uzasadnia też filozofia stojąca u podłoża idei ogrodów działkowych, która zawsze zakładała współdziałanie osób korzystających z działek w procesie zarządzania ogrodem. Ogrody działkowe nie są bowiem jałmużną dla ubogich, ich cel był zawsze głębszy. Oparcie o wspólnotę samorządu służyło kształtowaniu poczucia odpowiedzialności i postaw obywatelskich. Z tego względu ustawodawca, nie tylko zresztą polski, uznał że połączenie prawa do działki z obowiązkiem przynależności do samorządu działkowców, a co za tym idzie, obowiązkiem współdziałania w zarządzaniu ogrodem, nie jest nadmierną ingerencją w sferę wolności obywatelskich. Wydaje się to zasadne, zwłaszcza że prawo dopuszcza istnienie ogrodów działkowych poza strukturą PZD, a to oznacza, iż przystąpienie do użytkowania działki (a co za tym idzie samorządu), jest dobrowolne. Ponadto członek PZD może w każdej z chwil zrezygnować z korzystania z działki, a więc i z członkostwa w organizacji. Dlatego wbrew twierdzeniom Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, prawo do swobody zrzeszania się zagwarantowane w art. 58 Konstytucji RP, nie jest w żaden sposób ograniczone przez ustawę o ROD.

Niezależnie od tego należy podnieść, że odbieranie ustawodawcy prawa do decydowania o modelu ogrodnictwa działkowego, w tym wprowadzenia rozwiązań przyjętych ustawą o ROD, zupełnie pomija znaczące kwestie wynikające z dokonanych przekształceń właścicielskich, a zwłaszcza przeprowadzonej komunalizacji. Mianowicie rodzinne ogrody działkowe zlokalizowane są na terenach, które stanowiły własność Skarbu Państwa. Fakt, iż obecnie grunty te w większości stanowią własność komunalną, wynika z komunalizacji terenów ogrodów na początku lat 90 XX w. Można zasadnie stwierdzić, że gminy stały się właścicielami terenów ROD, bo były one zajęte przez ogrody. Co istotne, w chwili komunalizacji tych nieruchomości Polski Związek Działkowców posiadał do nich tytuł prawny, który również podlega ochronie konstytucyjnej.

W świetle powyższych rozważań za bezzasadne należy uznać także twierdzenie zawarte we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, o naruszeniu przez art. 14 ustawy o ROD art. 32 Konstytucji, który gwarantuje równość traktowania obywateli. Zarzut, postawiony praktycznie bez uzasadnienia, sprowadza się do stwierdzenia, iż ustawa o ROD - wykluczając możliwość nabycia prawa do użytkowania działki bez członkostwa w PZD - dyskryminuje osoby nie będące członkami PZD. Polemizując z tym stwierdzeniem, można się ograniczyć do stwierdzenia, że zasadę równego traktowania bardziej naruszałaby regulacja, która dopuszczałaby prawo użytkowania działki w ROD bez członkostwa w samorządzie działkowców. Model wprowadzony ustawą o ROD stanowi bowiem, że każdy z działkowców ma równe prawa i obowiązki. Gdyby więc osoby

posiadające prawo do korzystania z działki nie były jednocześnie zobowiązane współdziałać w samorządzie zarządzającym ogrodem, to ich sytuacja byłaby zdecydowanie korzystniejsza niż członków Związku biorących udział we współdziałaniu na rzecz wspólnoty ogrodowej i to należałoby uznać za sprzeczne z art. 32 Konstytucji. Niezależnie od tego, warto zauważyć, iż prawo do ubiegania się o działkę w ROD i członkostwo w PZD, jest dostępne dla ogółu obywateli, zaś odmowa podlega zaskarżeniu do Sądu powszechnego (art. 32 ustawa o ROD). Biorąc to pod uwagę, jak również fakt, iż ustawa o ROD określa kryteria, jakimi PZD powinien się kierować przy przydziale działek (art. 31 ust. 3) należy uznać, że wbrew wnioskowi Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, zapisy ustawy o ROD gwarantują równe traktowanie obywateli przez prawo.

3. Zarzut niezgodności art. 15 ust. 2 ustawy o ROD z art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP

Przedmiotowy zarzut podważa przepis przyznający użytkownikom działek własność nasadzeń, urządzeń i obiektów znajdujących się na działce, które zostały wykonane lub nabyte ze środków finansowych jej użytkownika. Tym samym poprzez tą regulację ustawodawca tworzy wyjątek od generalnej zasady *superficies solo cedit*, która wiąże byt prawny składników trwale związanych z gruntem z własnością tej nieruchomości. Zaskarżony art. 15 ust. 2 jest więc przepisem o fundamentalnym znaczeniu dla sytuacji prawnej działkowców, gdyż w dużej mierze przesądza o ich pozycji prawnej jako właścicieli naniesień usytuowanych na użytkowanych przez nich działkach. Rzutuje to również na zakres ochrony, z której korzystają, a w szczególności na przysługujące im uprawnienia, np. odszkodowawcze w przypadku likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego. Oczywistym jest bowiem, że sytuacja właściciela jest nieporównywalna do sytuacji osoby dokonującej nakładów na cudzą rzecz. Tymczasem zarzut zmierza do uchylenia omawianego przepisu, co oznaczałoby, że działkowiec utraciłby status właściciela altany i innych naniesień znajdujących się na jego działce, które przypadłyby właścicielowi gruntu, czyli gminie lub Skarbowi Państwa. Ewentualny skutek uchylenia zaskarżonego przepisu można więc porównać do swoistego wywłaszczenia bez należynej rekompensaty, mocą którego nastąpiłaby nacjonalizacja lub komunalizacja prywatnego mienia działkowców.

Nie sposób zatem przyjąć argumentacji wnioskodawcy, który uzasadnia przedmiotowy zarzut przepisami Konstytucji o demokratycznym państwie prawa, ochronie własności i ograniczeniu możliwości wywłaszczenia. Wszak konsekwencje ewentualnego podważenia art. 15 ust. 2 będą sprzeczne ze wskazanymi wyżej standardami i rodzić będą stan rażąco sprzeczny z podstawowymi zasadami ustrojowymi Rzeczypospolitej Polskiej. Pamiętać przy tym należy, że przepis ten został zaskarżony w całości, a wnioskodawca występuje o jego uchYLENIE. Żądanie to świadczy o zamiarze podważenia całej konstrukcji odrębnej własności przysługującej działkowcom.

Stąd też nieprzekonujące są zawarte we wniosku wywody, które dążą do wykazania, że potrzeba uchylenia art. 15 ust. 2 jakoby wynika z nieprecyzyjnej treści tego przepisu. Ponoć „(...) *pojęcie ‘urządzeń i obiektów’ jest labilne i może prowadzić do rozbieżnych ocen prawnych*”. Na poparcie tej tezy przytoczono m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 31 lipca 2006 r. (sygn. II SA/Ol 248/06), który w żaden sposób nie świadczy o tym, żeby treść omawianego przepisu rodziła jakiekolwiek perturbacje interpretacyjne. Wręcz przeciwnie, orzeczenie to tylko potwierdza, że przepis ten jest na tyle jasny, że nie obejmuje swoim zakresem, a tym samym nie przyznaje działkowcom własności budynku mieszkalnego wybudowanego na działce sprzecznie z prawem. Taki wniosek jest skądinąd oczywisty, zwłaszcza w kontekście podstawowych funkcji ROD oraz ustawowej roli działek rodzinnych. Przecież nie do przyjęcia jest sytuacja, w której osoba rażąco naruszająca zasady użytkowania działki poprzez nielegalne przekształcenie jej w teren mieszkalny, wykorzystuje do utrwalenia tego stanu rzeczy przepis, który wzmacnia status działkowców w celu stworzenia im dogodniejszych warunków do legalnego korzystania z działki w ROD. Jest to klasyczny przypadek nadużycia prawa, który nie może być objęty prawną ochroną sądową. Powołane wyżej orzeczenie stanowi przykład prawidłowego podejścia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego do takiego przypadku, co zostało następnie zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z dnia 1 lutego 2008 r., I OSK 6/07).

Zdumiewające jest, że obecnie te prawidłowe orzeczenia są wykorzystywane do kwestionowania przepisu, który stanowi fundamentalną gwarancję dla prawie miliona polskich rodzin, a jednocześnie nie sankcjonuje zdarzających się patologii w formie prób zalegalizowania samowoli budowlanych poprzez wykorzystanie przywilejów przyznanych działkowcom respektującym obowiązujące prawo. Może to rodzić podejrzenie co do intencji sformułowania zarzutu wobec art. 15 ust.2. Nie jest bowiem tajemnicą, że wskazane wyżej wyroki zostały wydane w sprawie osoby, która opublikowała swoje wystąpienie do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego celem zaskarżenia szeregu przepisów ustawy o ROD. Najwyraźniej wystąpienie to odniosło zamierzony skutek i dzisiaj Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego skarży m.in. przepis gwarantujący niemal milionowi rodzin własność ich dobytku, z tego względu, że przepis ten nie mógł być wykorzystany do usankcjonowania bezprawia.

W świetle poczynionych uwag należy więc uznać przedmiotowy zarzut za bezzasadny. Jednocześnie jego uwzględnienie może wywołać niezwykle szkodliwe konsekwencje prawne, jak i społeczne. Pamiętać bowiem trzeba, że na podstawie zaskarżonego przepisu działkowcy w dobrej wierze nabywali własność majątku znajdującego się na użytkowanych działkach. Uchylenie tej regulacji musiałoby więc być rozpatrywane w kategoriach naruszenia praw słusznie nabytych, co jest niedopuszczalne w kontekście zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonego w art. 2 Konstytucji RP. Ponadto pozbawienie działkowców własności stanowiłoby pogwałcenie konstytucyjnej ochrony wynikającej z art. 64 ustawy zasadniczej. Oznacza to w konsekwencji, że efektem uwzględnienia

przedmiotowego zarzutu będzie stan rażąco sprzeczny ze standardami i wartościami konstytucyjnymi.

4. Zarzut niezgodności art. 30 ustawy o ROD z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji RP

Kolejnym przepisem ustawy o ROD, któremu Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zarzucił niekonstytucyjność jest zaskarżony w całości art. 30 ustawy o ROD. Zdaniem skarżącego, niezgodne z Konstytucją są zapisy ustawy stanowiące, że członkami PZD są osoby fizyczne użytkujące działki w rodzinnych ogrodach działkowych, a ponadto dopuszczający zrzeszanie w PZD osób amatorsko zajmujących się ogrodnictwem oraz instytucji jako członków wspierających. Według wnioskodawcy regulacja ta miałaby naruszać zasadę demokratycznego państwa prawa, bezzasadnie ograniczać wolności człowieka, w tym wolności zrzeszania się, a także zaprzeczać zasadzie równego traktowania przez prawo.

W uzasadnieniu tych twierdzeń wskazano m.in. że ustawą o ROD ustawodawca powołał PZD, będący swoistą korporacją, do której przynależność jest dla użytkowników działek przymusowa, co jakoby ma naruszać zasadę państwa prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. Ponadto podniesiono, że rozwiązanie łączące prawo do działki w ROD z przynależnością do PZD stanowi naruszenie prawa do wolności zagwarantowanego w art. 31 Konstytucji, a wręcz stanowi zaprzeczenie swobody zrzeszania się zawartej w art. 58 Konstytucji, oraz wreszcie, że poprzez uniemożliwienie osobom innym, niż członkowie PZD, korzystania z działki w ROD, narusza zasadę równego traktowania zawartą w art. 32 Konstytucji. Dodatkowo stwierdzono, iż wynikające z art. 30 ustawy o ROD ograniczenia praw zagwarantowanych w Konstytucji, nie mają uzasadnienia w świetle art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, która dopuszcza takie ograniczenia, jedynie w przypadku gdy są konieczne dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Odnosząc się do tych twierdzeń, na wstępie należy zauważyć, iż biorąc pod uwagę treść art. 30 ustawy o ROD, jak również wskazane przepisy Konstytucji, które jakoby ma on naruszać oraz argumenty podniesione na uzasadnienie tej tezy, zasadnym jest stwierdzenie, iż art. 30 ustawy o ROD w całości został zaskarżony jedynie z „rozpędu”. Inaczej nie sposób bowiem wytłumaczyć kwestionowania ust. 2 i 3 tegoż artykułu, które dopuszczają możliwość nabycia członkostwa w PZD przez amatorów ogrodnictwa, którzy nie mają działki w ROD oraz jednostki organizacyjne (firmy, instytucje) na zasadzie członków wspierających. Podejrzenie to znajduje potwierdzenie w całości uzasadnienia dla zaskarżenia art. 30 ustawy o ROD, które odnosi się wyłącznie do ust. 1 tegoż artykułu. Warto podnieść tą okoliczność, gdyż można ją uznać za pośredni dowód na podejście skarżącego do całej idei, której prawnym wyrazem jest ustawa o ROD. Stawianie ustawie zarzutu niekonstytucyjności jest wszak najdalej idącą formą negowania prezentowanej przez nią wartości. Dlatego ten „swobodny” sposób traktowania zakresu

zaskarżenia można uznać za wielce symptomatyczny przejaw negatywnego stosunku autora wniosku do idei ogrodnictwa działkowego.

Jeżeli chodzi o samo uzasadnienie tezy o niekonstytucyjności przepisu stanowiącego, że członkami PZD są osoby fizyczne użytkujące działki w ROD, to autor wniosku do Trybunału wywodzi, iż ustawa o ROD przewidując wyłączność PZD na prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych narusza wolności obywatelskie, zwłaszcza swobodę zrzeszania się i zasadę państwa prawa. Z takim postrzeganiem tego przepisu nie sposób się zgodzić. W szczególności całkowicie bezzasadne jest twierdzenie o przymusie przynależności do PZD dla osób zainteresowanych posiadaniem działki. Obowiązek przynależności do PZD został wprowadzony jedynie dla osób zainteresowanych użytkowaniem działki w rodzinnym ogrodzie działkowym. Polskie prawo dopuszcza zaś funkcjonowanie ogrodów działkowych innych niż ROD, a nawet pozyskiwanie przez nie terenów na preferencyjnych warunkach (art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Tak więc teza o obowiązku przynależności do PZD każdego posiadacza działki w ogrodzie działkowym jest całkowicie bezpodstawna.

Odrębną kwestią jest zagadnienie dopuszczalności powiązania użytkowania działki w ROD z przynależnością do PZD. Wbrew tezie stawianej we wniosku, tu również nie można mówić o przymusowej przynależności, gdyż ubieganie się o działkę w ROD jest swobodną decyzją każdego zainteresowanego. Ponadto skarżący pomija fakt, iż powiązanie prawa do działki z członkostwem w PZD jest efektem wyboru przez ustawodawcę modelu funkcjonowania szczególnego rodzaju ogrodów działkowych, będących formą wsparcia socjalnego. Model ten zakłada oparcie ich funkcjonowania na samorządzie działkowców, co dopuszcza art. 17 Konstytucji. Tak więc autor wniosku odmawia ustawodawcy prawo do wykorzystania takiego modelu organizowania tej dziedziny życia społecznego, nie podając ku temu żadnych stosownych argumentów. W szczególności nie sposób uznać za takowe twierdzenie o ograniczeniu swobody zrzeszania w sytuacji prawnej dopuszczalności istnienia innych niż ROD ogrodów działkowych. Co istotne ustawa o ROD nie wyklucza istnienia ogrodów działkowych funkcjonujących poza PZD. Wręcz przeciwnie, fakt iż dotyczy ona rodzinnych ogrodów działkowych, podczas gdy inne ustawy mówią ogólnie o ogrodach działkowych, wyraźnie wskazuje na to, iż istnieje możliwość funkcjonowania ogrodów poza strukturami PZD. Tak więc każdy ma możliwość wyboru - decyduje się na działkę w ROD i przynależność do PZD, albo też szuka ogrodu działkowego funkcjonującego poza strukturami Związku i ubiega się o działkę na innych - niż wynikające z ustawy o ROD - zasadach. Potwierdza to zresztą sam autor wniosku, który stwierdza, iż nie można wykluczyć istnienia innych niż „rodzinne” ogrody działkowych, w których ustawowo nie łączy się członkostwa w organizacji z użytkowaniem działki.

Reasumując powyższe, należy stwierdzić, iż wywody służące uzasadnieniu twierdzenia o niekonstytucyjności art. 30 ustawy o ROD sprowadzają się de facto do polemiki z decyzją ustawodawcy o powołaniu odrębnej kategorii ogrodów działkowych funkcjonujących w oparciu o ustawę o ROD. Fakt, iż prawo dopuszcza funkcjonowanie ogrodów z pominięciem zasad określonych ustawą o

ROD (co potwierdza autor wniosku), oznacza iż obywatel ma wybór pomiędzy użytkowaniem działki w ROD (połączonym z członkostwem w PZD) a użytkowaniem działki w innym ogrodzie (bez przynależności do PZD), jednoznacznie przesądza o tym, iż art. 30 ustawy o ROD nie narusza konstytucyjnych wolności obywatelskich, a w szczególności swobody zrzeszania. To z kolei przesądza również o bezzasadności naruszenia zasady państwa prawa przez model prawny wiążący prawo użytkowania działki z przynależnością do samorządu działkowców (PZD), który zarządza ogrodem.

5. Zarzut niezgodności art. 31 ust. 1-3 ustawy o ROD z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji RP

Zakwestionowany art. 31 ust. 1-3 ustawy o ROD reguluje podstawowe zasady przydziału działek w rodzinnych ogrodach działkowych. Obecnie prawo to jest przyznane samorządowi działkowców, który podejmuje decyzje w tym zakresie, opierając się o reguły ustawowe i statutowe dostosowane do zapewnienia realizacji podstawowych funkcji działek jako specyficznych świadczeń socjalnych. Tak ukształtowany mechanizm obowiązuje w Polsce od zarania ruchu działkowego, a jednocześnie jest powszechnie stosowany w pozostałych krajach europejskich, gdzie występuje rozwinięte ogrodnictwo działkowe. Wynika to z idei samodzielności, niezależności i samorządności, które stanowią fundament ruchu organizującego i propagującego ogrody działkowe.

Podobny model jest charakterystyczny również dla innych organizacji funkcjonujących w oparciu o własne ustawy. Wystarczy bowiem wspomnieć o Polskim Związku Łowieckim i poszczególnych polskich związkach sportowych, żeby zaobserwować daleko idącą zbieżność w zakresie obowiązujących mechanizmów organizacyjnych. Przytoczone wyżej organizacje również zajmują się istotnymi dziedzinami życia społecznego o charakterze publicznym, które z tej racji podlegają specyficznym regulacjom prawnym, jak również pewnej reglamentacji, gdyż ich realizacją zajmują się podmioty spoza sektora państwowego, działające w zastępstwie odpowiednich organów administracyjnych. Taki mechanizm jest zbieżny z konstytucyjną zasadą pomocniczości, która zakłada przejmowanie przez organizacje społeczne jak największej ilości spraw publicznych. W tym celu ustawodawca często powołuje samorządy, którym powierza obowiązek realizacji konkretnych zadań o znaczeniu ogólnospołecznym. W taki sposób uregulowano w Polsce także zasady funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych.

W świetle powyższych uwag przedmiotowy zarzut jest chybiony, jako że zupełnie abstrahuje od szczególnej koncepcji, jaką zastosował ustawodawca wobec rodzinnych ogrodów działkowych. Z uwagi na wskazane okoliczności, a zwłaszcza uznanie ROD za dobro o znaczeniu publicznym, ustawodawca miał możliwość przyjęcia obowiązującej konstrukcji, która w żaden sposób nie uchybia przepisom Konstytucji. Powierzenie realizacji szczególnego zadania publicznego samorządowi powołanemu w tym celu w drodze ustawy, nie może być postrzegane

w kategoriach naruszania praw konstytucyjnych. Formułowanie takich zarzutów świadczy o próbie narzucenia ustawodawcy własnej koncepcji uregulowania danego wycinka życia społecznego, co może stanowić ingerencję w swobodę legislacyjną ustawodawcy. Wszak sama Konstytucja dopuszcza w art. 17 ust. 2 możliwość tworzenia w drodze ustawy samorządów, o ile nie naruszają wolności wykonywania zawodu ani nie ograniczają wolności podejmowania działalności gospodarczej. Powołanie Polskiego Związku Działkowców nie narusza w żadnym aspekcie powyższego wzorca konstytucyjnego, wobec czego ustawodawca miał pełną możność utworzenia ogólnokrajowego samorządu polskich działkowców w celu zarządzania rodzinnymi ogrodami działkowymi.

Z tego też względu bezpodstawne jest kwestionowanie przez wnioskodawcę zasady oddania samorządowi działkowców uprawnienia do przydziału działek w rodzinnych ogrodach działkowych. Decyzje w tym zakresie podejmują działkowcy poprzez wybranych spośród siebie przedstawicieli, co jest wyrazem realizacji zasady samorządności i niezależności. Nie oznacza to wcale, że decyzje te są arbitralne, gdyż muszą spełniać szereg warunków ustawowych i statutowych, a ponadto podlegają one weryfikacji nie tylko wewnątrz-organizacyjnej, ale również sądowej. Rozwiązanie to jest więc słuszne, zwłaszcza że to sami działkowcy - poprzez swoją organizację - budowali ogrody, inwestowali środki i utrzymują dzisiaj te urządzenia użyteczności publicznej, więc mają pełne prawo do przyjmowania nowych członków do swoich ogrodów. Odebranie im tego prawa byłoby wyrazem deprecjonowania roli i znaczenia samorządu w samodzielnym wykonywaniu zadań publicznych, a także próbą rozbicia jedności środowiska działkowego skupionego we własnej organizacji.

Niezależnie od powyższych uwag, należy uznać, że argumentacja uzasadniająca przedmiotowy zarzut jest bezzasadna, a nawet - niezrozumiała. Wnioskodawca m.in. stwierdza, że działkowcy są „praktycznie pozbawieni możliwości wywierania wpływu na powstanie i ukształtowanie treści użytkowania działki”. Twierdzenie to jest fałszywe, jako że ustanowienie użytkowania działki uzależnione jest przede wszystkim od woli działkowca, który musi w tym celu złożyć odpowiednie oświadczenie, które w znakomitej większości przypadków przesądza w praktyce o powstaniu stosunku użytkowania. Ewentualne odmowy podlegają zaskarżeniu do wyższych instancji Związku oraz niezawisłych sądów, wobec czego nie do końca wiadomo, co miał na myśli wnioskodawca formułując powyższą tezę. Podobnie niejasny jest zarzut dotyczący braku możliwości ukształtowania przez działkowca treści stosunku użytkowania działki. Przypomnieć ponownie należy, że rodzinne ogrody działkowe są urządzeniami użyteczności publicznej, które mają służyć pewnym celom i realizować określone zadania. Trudno sobie wyobrazić, aby każdy działkowiec mógł indywidualnie kształtować sposób wykonywania użytkowania działki, gdyż prowadziłoby to nieuchronnie do wynaturzenia idei ogrodnictwa działkowego, gdzie na stosunkowo niewielkich terenach znaczna liczba rodzin korzysta ze swoich działek wyłącznie do celów ogrodniczych i wypoczynkowych. Determinuje to konieczność ustalenia jednolitych zasad użytkowania działek. Przytoczony zarzut jest więc ze swojej istoty sprzeczny z założeniami funkcjonowania ogrodów działkowych. Nie można

bowiem odnosić ogólnych zasad do specyficznej dziedziny, która wymaga szczegółowych unormowań, np. w zakresie budownictwa. W przeciwnym wypadku nie będzie żadnej różnicy pomiędzy ogrodami działkowymi a osiedlami mieszkaniowymi.

Wydaje się więc, że przedmiotowy zarzut został wywiedziony z odmiennego sposobu zapatrywania się na koncepcję funkcjonowania ogrodów. Jest to jednak kwestia, która powinna być ewentualnie rozważana i procedowana w ramach obowiązującego trybu legislacyjnego, który podlega weryfikacji społecznej poprzez umożliwienie udziału społeczeństwa w pracach ustawodawczych. Forma wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w tym przypadku nie jest działaniem odpowiednim w celu zwalczania przyjętych przez ustawodawcę koncepcji w ramach przysługującej swobody legislacyjnej.

6. Zarzut niezgodności art. 31 ust. 4 (w zaskarżonym zakresie) w związku z art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP

Przedmiotowy zarzut dotyczy przepisu ustawy o ROD, który wprowadza szczególne uregulowanie pozwalające najbliższej rodzinie przejmować działkę w razie śmierci dotychczasowego użytkownika. Przyznaje mianowicie określonym osobom prawo pierwszeństwa do przejęcia działki po zmarłym działkowcu. Przepis ten wskazuje jako uprawnionych osoby bliskie, które wspólnie ze zmarłym korzystały z jego działki. Dotąd zapis ten sprawdzał się w praktyce i spełniał swoją rolę. Jego zaskarżenie jest zatem niezrozumiałe, gdyż sens regulacji jest jasny i nie budzi kontrowersji.

Jednak - zdaniem wnioskodawcy - przepis ten nie określa w sposób precyzyjny, komu dokładnie przypada działka po śmierci dotychczasowego użytkownika, gdyż posługuje się sformułowaniem „*osoby bliskie użytkujące z nim wspólnie działkę*”, co ponoć jest terminem niedookreślonym, który ma stwarzać stan niepewności prawnej sprzeczny z konstytucyjnymi standardami. Na poparcie tego twierdzenia odwołano się także do statutu PZD, który – według autora wniosku – „*nie precyzuje w dostatecznym stopniu, kogo uważa za osobę bliską*”. Wykazując swoją rację, autor przytacza nawet § 31 statutu PZD, który rzeczywiście nie określa zakresu znaczeniowego pojęcia „osoby bliskiej”. Szkoda jednak, że analizując statut w tym zakresie wnioskodawca zupełnie pominął fundamentalne postanowienie w § 5 ust. 1 pkt 6, gdzie niezwykle precyzyjnie zdefiniowano, że przez osobę bliską należy rozumieć współmałżonka, dzieci, rodziców, wnuki, rodzeństwo i ich dzieci. Trudno zrozumieć przyczynę tak oczywistego błędu, z którego wyprowadzono zasadniczą argumentację mającą wykazać niekonstytucyjność istotnego przepisu ustawowego. Wskazuje to tylko na zupełny brak rozeznania wnioskodawcy w materii, którą próbuje zakwestionować, opierając się w głównej mierze na apriorycznych założeniach.

Nieznajomość przedmiotu zaskarżenia jest również ewidentna, gdy autor nietrafnie ocenia charakter prawa użytkowania działki przysługującego działkowcom. Mianowicie błędnie wnioskodawca uznaje to prawo za „*objęte*

zakresem konstytucyjnego pojęcia własności i prawa dziedziczenia”. Pamiętać trzeba, że użytkowanie ma charakter osobisty, czyli jest ściśle związane z osobą użytkownika. Następstwem osobistego charakteru użytkowania jest jego niezbywalność, która ogranicza użytkownika w możliwości rozporządzania tym prawem. Niezbywalność użytkowania oznacza, że użytkowanie nie może stanowić przedmiotu obrotu prawnego; użytkowanie nie może być przeniesione na inną osobę w drodze czynności prawnej; nie przechodzi na spadkobierców użytkownika; nie podlega egzekucji. Niezbywalność jest cechą każdego użytkowania, bez względu na przedmiot użytkowania i osobę użytkownika (Komentarz do art. 254 kodeksu cywilnego (Dz.U.64.16.93), [w:] A. Kidyba (red.), K.A. Dadańska, T.A. Filipiak, Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe, LEX, 2009). Ze względu na niezbywalność i nieprzenoszalność użytkowania art. 266 Kodeksu cywilnego przewiduje, iż użytkowanie ustanowione na rzecz osoby fizycznej wygasa najpóźniej wraz z jej śmiercią. *Ratio legis* tego unormowania jest alimentacyjna funkcja użytkowania ustanowionego na rzecz osoby fizycznej. Użytkowanie ustanowione na rzecz osoby fizycznej ma zasadniczo służyć jej utrzymaniu. Ponieważ prawo to służy zabezpieczeniu osobistych potrzeb konkretnego użytkownika, wygasa najpóźniej z chwilą śmierci uprawnionego (Komentarz do art. 266 kodeksu cywilnego (Dz.U.64.16.93), [w:] A. Kidyba (red.), K.A. Dadańska, T.A. Filipiak, Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe, LEX, 2009).

Konfrontacja powyższych uwag z twierdzeniami wnioskodawcy świadczą o jego błędnym podejściu do przedmiotowego zagadnienia. Mylnie utożsamia bowiem własność i prawo dziedziczenia z prawem użytkowania działki. Są to odrębne kategorie prawne podlegające odmiennym regulacjom. W szczególności – jak wykazano – użytkowanie jest prawem o charakterze osobistym i jako takie nie jest dziedziczne, gdyż wygasa wraz ze śmiercią uprawnionego. Konstatacja ta ma znamienne znaczenie dla oceny argumentacji zawartej we wniosku na poparcie zarzutu o niekonstytucyjności art. 31 ust. 4 ustawy o ROD. Oznacza mianowicie, że bez tego przepisu prawo do działki wygasłoby wraz ze śmiercią działkowca, a najbliżsi nie mieliby jakichkolwiek gwarancji prawnych do skutecznego ubiegania się o pozostawioną działkę. Uchylenie tej regulacji mogłoby więc realnie wstrzymać proces przejmowania działek po zmarłych przez osoby bliskie i przerwać - istniejącą od kilku pokoleń - ciągłość użytkowania działek przez rodziny.

Zaskarżony przepis jest zatem niezbędny do zapewnienia należytego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych. Jego treść także nie powinna nasuwać zastrzeżeń, gdyż jest dostosowana do funkcji działki jako specyficznego świadczenia socjalnego. Z tego względu niezasadnym byłoby odgórne określanie, która dokładnie osoba ma przejąć działkę po zmarłym. Koncepcja ta jest nie tylko nierealna, ale również sprzeczna ze wskazaną funkcją działki, która powinna przysługiwać osobie obiektywnie jej potrzebującej. Kuriozalne byłoby więc ściśle i mechaniczne narzucanie, kto jest uprawniony do przejęcia działki, gdyż taki sztuczny wybór mógłby się okazać krzywdzący dla innej osoby bliskiej zmarłego, ale również mógłby ignorować jego wolę. Wszak przepisy związkowe pozwalają

działkowcowi na pisemne wskazanie jego następcy na wypadek śmierci. Ponadto wszelkie kwestie dotyczące przydziału działek (także po zmarłych) podlegają kontroli sądowej, wobec czego zagrożenie naruszenia praw kogokolwiek jest znikome (por. art. 32 ustawy o ROD).

Z powyższych względów przedmiotowy zarzut jest chybiony. Po raz kolejny wnioskodawca w swoich rozważaniach prowadzi polemikę z wyborami podjętymi przez ustawodawcę w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej. W tym przypadku stworzył przejrzysty mechanizm, który nie musiał wprowadzać, ograniczając się do ogólnych zasad wynikających z powołanego art. 266 Kodeksu cywilnego. Stąd też wywód autora wniosku przybiera postać swoistej dyskusji o możliwy kształt zaskarżonej regulacji. Umyka również jego uwadze, że art. 31 ust. 4 ustawy o ROD nie przyznaje zainteresowanym roszczenia, lecz wyłącznie prawo pierwszeństwa, czyli możliwość przejęcia działki po zmarłym przed innymi kandydatami, o ile zostaną spełnione warunki wymagane od każdej osoby ubiegającej się o działkę w ROD. Konstrukcja ta jest w pełni uzasadniona z uwagi na osobisty i alimentacyjny charakter prawa podlegającego przejęciu.

W tym kontekście podkreślenia wymaga, że zaskarżony przepis obejmuje swoim zakresem jedynie niezbywalne prawo użytkowania działki, które zasadniczo wygasłoby na skutek śmierci uprawnionego, natomiast własność naniesień - wynikająca z art. 15 ust. 2 ustawy o ROD - podlega ogólnym zasadom dziedziczenia, co jest zgodne ze standardami konstytucyjnymi, a zwłaszcza z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Jednak treść uzasadnienia przedmiotowego zarzutu zdaje się sugerować, że wnioskodawca błędnie uznaje, iż art. 31 ust. 4 ustawy o ROD odnosi się zarówno do prawa użytkowania działki, jak również własności znajdującego się na niej majątku działkowca. Stąd też osobliwa sugestia, aby rozpatrywane zagadnienie unormować na wzór art. 691 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego, który dotyczy kwestii następstwa prawnego po zmarłym najemcy lokalu mieszkalnego. Taka sugestia jest nie tylko zdumiewająca, ale po raz kolejny wykazuje, że autor wniosku nie widzi różnicy między ogrodami działkowymi a obiektami spełniającymi funkcje mieszkalne. Charakter i treść regulacji determinowana jest bowiem funkcjami stosunków społecznych podlegających unormowaniu. Ukształtowanie zasad funkcjonowania ogrodów działkowych na modłę lokali mieszkalnych musi oznaczać wynaturzenie i rychłe zamieranie idei ogrodnictwa działkowego, którą ustawodawca uznał za dziedzinę życia społecznego zasługującą na ochronę i szczególne unormowanie ze względu na dobrodziejstwa socjalne, które przysparza poszczególnym obywatelom oraz społecznościom lokalnym. Z tego względu błędne jest stawianie jako modelu art. 691 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego, który przewiduje wstąpienie „z mocy prawa” w stosunek najmu ściśle oznaczonych osób bliskich zmarłego najemcy. Konstrukcja ta odgórnie określa, kto staje się kolejnym najemcą, o ile stale zamieszkiwały z najemcą w lokalu do chwili jego śmierci. Praktyka wskazuje, że realizacja tego przepisu często wymaga kierowania sprawy na drogę sądową, gdyż występują spory co do tego, czy osoba bliska rzeczywiście spełnia warunki do uznania jej za nowego najemcę. Ponadto mogą też istnieć spory pomiędzy samymi osobami bliskimi w zakresie przysługujących im uprawnień do lokalu. W wielu wypadkach,

pomimo tej „modelowej” konstrukcji, nie odbywa się bez długotrwałych procesów sądowych. O ile jednak takie rozwiązanie można uznać za uzasadnione w przypadku lokali mieszkalnych, o tyle jest zupełnie nieadekwatne do działek w rodzinnych ogrodach działkowych, gdzie procedury ich przejmowania powinny być maksymalnie proste i dostosowane do funkcji tych działek. Stworzenie identycznego rozwiązania odnośnie działek rodzinnych byłoby szkodliwe dla samych zainteresowanych, gdyż w wielu przypadkach dopiero prawomocny wyrok sądu potwierdzałby ich tytuł do działki. Obecnie zaś tytuł ten jest potwierdzany w prostym i szybkim postępowaniu wewnętrznym w drodze uchwały samorządu działkowców, czyli PZD. Sprawy te podlegają drodze sądowej, ale nie wstrzymują procesu przejmowania działek po zmarłych, co gwarantuje interesy wszystkich stron oraz funkcjonalność ogrodów.

Uwagi końcowe

Dokonując oceny omówionych zarzutów, można wyprowadzić wniosek, że są one skierowane przeciwko aktualnej koncepcji funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych, jako urządzeń użyteczności publicznej, prowadzonych przez ustawowo powołany do tego samorząd samych działkowców. Koncepcja ta bowiem opiera się na zasadzie powiązania statusu użytkownika działki z przynależnością do samorządu, co gwarantuje prawidłowe i jednolite wykorzystywanie ogrodów przez równoprawnych członków, którzy w ramach swojej organizacji sami przejmują obowiązek wykonywania zadania publicznego, jakim jest prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych. Szczególny status nadany przez ustawodawcę tym ogrodom w pełni uzasadnia wprowadzenie szczególnych rozwiązań co do ich funkcjonowania i warunków, na jakich można korzystać z tych urządzeń publicznych. Tymczasem postawione zarzuty zupełnie nie uwzględniają szczególnej roli nadanej przez ustawodawcę rodzinnym ogrodom działkowym, co w konsekwencji powoduje, że są bezzasadne, gdyż opierają się na błędnych założeniach. Stąd też zastrzeżenia wnioskodawcy przybierają postać swoistej polemiki z aktualną koncepcją funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych. Autor wniosku wręcz wskazuje na zalecane rozwiązania, które uważa za bardziej odpowiednie od obecnych. Tym samym wniosek w istocie kwestionuje suwerenne wybory ustawodawcy dokonane w ramach swobody legislacyjnej. Można uznać, że stanowi to niedopuszczalną ingerencję przedstawiciela władzy sądowniczej w sferę konstytucyjnie zastrzeżoną wyłącznie dla organów władzy ustawodawczej.

Konsekwencją tego podejścia są zarzuty, które podważają fundamentalne prawa przysługujące dzisiaj środowisku niemal miliona polskich działkowców. Wszak wnioskodawca kwestionuje przepisy, które gwarantują działkowcom zarówno tytuł prawny do użytkowanych działek, jak również własność majątku usytuowanego na tych działkach. Tylko dzięki tym przepisom są oni postrzegani jako osoby prawnie władające swoimi działkami, jak i znajdującym się tam dobytkiem (altanami, nasadzeniami itp.). Uchylenie tych przepisów rodzi więc zasadną obawę, że działkowcy przestaną być traktowani jako prawni użytkownicy i

właściciele, a zostaną zredukowani do kategorii tzw. „dzikich lokatorów”. Równie negatywne skutki mogą wynikać z zakwestionowania przepisu, który gwarantuje osobom bliskim przejmowanie działek po zmarłym działkowcu, przyczyniając się do zachowania ciągłości użytkowania działki w ramach jednej rodziny.

Trudno zatem nie odnieść wrażenia, że analizowany wniosek jest wymierzony w trzon ustawy o ROD, który przesądza zarówno o modelu funkcjonowania ogrodów, jak również podstawowych prawach działkowców. W konsekwencji zasadnym jest przyjęcie, że skutkiem uchylenia zaskarżonych przepisów będzie drastyczne osłabienie pozycji prawnej działkowców i ubezwłasnowolnienie ich organizacji. Doprowadzi to do powstania swoistej próżni prawnej wymagającej uzupełnienia. Problem polega na tym, że działkowcy pozostaną bez ochrony prawnej, co może ich narazić na utratę ogrodów i zgromadzonego dobytku. Jednocześnie uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny postawionych zarzutów ostatecznie zamknie możliwość przywrócenia działkowcom dotychczasowych praw. Wnioskodawca wyraźnie ma tego świadomość, bowiem wielokrotnie wskazuje na rozwiązanie, które uznaje za właściwe. Umyka jednak jego uwadze, że te rozwiązania mają się nijak do koncepcji ogrodnictwa działkowego, a zmierzają raczej ku komercjalizacji terenów ogrodów i ich przekształceniu w swoiste osiedla mieszkaniowe. Jest to kolejne potwierdzenie tezy, że przedmiotem wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie jest w istocie kwestia konstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy o ROD, lecz próba podważenia i doprowadzenia do radykalnej zmiany obecnej koncepcji funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych, która wynika z ponad stuletniej polskiej i europejskiej tradycji i w której obronie wypowiedziało się ponad 619 tys. działkowców.

*Opracował:
Zespół Prawników
Krajowej Rady PZD*

*Material przyjęty przez Prezydium Krajowej Rady PZD
w dniu 14 maja 2010 r.*