

WYROK*

z dnia 14 września 1999 r.

Sygn. K. 14/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stefan J. Jaworski – przewodniczący

Lech Garlicki

Wiesław Johann – sprawozdawca

Krzysztof Kolasiński

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 14 września 1999 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że:

art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 85, poz. 390 ze zm.) stanowiący, że uchwały organów Polskiego Związku Działkowców w sprawie członkostwa Związku nie podlegają orzecznictwu sądów jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483)

orzeka:

Artykuł 28 ust. 2 ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 85, poz. 390; zm.: z 1997 r. Nr 141, poz. 943; z 1998 r. Nr 106, poz. 668) **jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że zamyka sądową drogę dochodzenia naruszonych wolności i praw.**

Uzasadnienie:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem z 31 marca 1998 r. o zbadanie zgodności art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 85, poz. 390 ze zm.) stanowiącego, że uchwały organów Polskiego Związku Działkowców w

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 86, poz. 965

sprawie członkostwa Związku nie podlegają orzecznictwu sądów, z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

Rozwiązaniu temu wnioskodawca zarzuca, iż pozostaje ono w sprzeczności z Konstytucją RP, bowiem przynależność do Polskiego Związku Działkowców, dysponującego faktycznym monopolem działalności, zwłaszcza na obszarze dużych miast, jest dla wielu obywateli jedyną drogą realizacji ich potrzeb w zakresie czynnego wypoczynku poprzez uprawę ogródków działkowych. Podnosi też, że w myśl obowiązujących przepisów, prowadzenie ogrodów działkowych przez inne podmioty lub w innych formach nie daje podstaw do równorzędnego ze Związkiem traktowania przez organy państwa i samorządu terytorialnego.

Wnioskodawca wskazuje, że członkostwo Polskiego Związku Działkowców nabywa się jednocześnie z przydzieleniem działki w pracowniczym ogrodzie działkowym, przy czym nie jest możliwe przydzielenie działki bez uzyskania członkostwa Związku, zaś utrata członkostwa Związku skutkować musi cofnięciem przydziału działki. Wynika stąd, że decyzje o przyjęciu w poczet członków Związku lub o pozbawieniu tego członkostwa w rzeczywistości limitują obywatelskie prawo dostępu do urządzeń użyteczności publicznej jakimi są ogrody działkowe. Artykuł 28 ust. 2 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, uniemożliwiając obywatelom odwołanie się do sądu od decyzji organów Związku w przedmiocie odmowy przyjęcia w poczet członków i utraty członkostwa Związku, sprzeczny jest z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz godzi w gwarantowane konstytucyjnie prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Ponadto zamyka on sądową drogę dochodzenia wolności lub praw, co jest sprzeczne z Konstytucją RP.

Wnioskodawca podkreśla, że część praw wynikających z członkostwa w Polskim Związku Działkowców związana jest ze sferą praw cywilnych obywateli. W szczególności cywilnoprawny charakter ma przewidziane w art. 12¹ ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych ustanowienie na rzecz osób fizycznych prawa użytkowania działek. Tym samym wyłączenie drogi sądowej jest więc sprzeczne także z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, stanowiącym, że przy rozstrzygnięciu o obywatelskich prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą.

Wnioskodawca wyjaśnia też, że przedmiotowy wniosek składa dopiero po wejściu w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 102, poz. 643), bowiem pod rządami art. 37 ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 109, poz. 470 ze zm.), sprawa nie mogłaby zostać zbadana. Podkreśla, że utrzymywanie stanu niezgodności kwestionowanego przepisu z konstytucją godzi w powagę Państwa oraz w zasadę państwa prawnego.

2. Pismem z 16 czerwca 1998 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, iż art. 28 ust. 2 ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych nie jest niezgodny z art. 2, 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu tego stanowiska Prokurator Generalny wskazuje, że twierdzenie wnioskodawcy, iż Konstytucja RP zapewnia w każdej sprawie możliwość dochodzenia rozstrzygnięcia jej przez sąd jest nieuzasadnione, skoro z prawa takiego nie korzystają w postępowaniu dyscyplinarnym sędziowie i prokuratorzy. Powołując się na komentarz do Konstytucji RP z 1997 r. (Wrocław 1998) stwierdza, że "zasada powszechności dostępu do sądu nie ma charakteru absolutnego i wyraża się głównie w możliwości wszczęcia postępowania sądowego w sprawach: cywilnych, z zakresu finansów publicznych, administracji publicznej, w sprawach antymonopolowych, skargi konstytucyjnej

i częściowo w zakresie spraw karnych”. Pogląd taki pomija, zdaniem Prokuratora Generalnego, sprawy wynikłe w związku z wewnętrznym funkcjonowaniem organizacji społecznych i rozstrzygnięciami spraw członkowskich na podstawie obowiązującego prawa i statutu, uchwalonego przez samorządne organy związkowe.

Prokurator Generalny stwierdza, że decyzje podejmowane przez podmioty takie jak PZD (a więc korzystające z konstytucyjnej wolności ich tworzenia i działania), mając najczęściej formę uchwały w odniesieniu do osób starających się o członkostwo lub go pozbawianych, zbliżone są do decyzji administracyjnych, choć nimi nie są i nawet w braku normy z art. 28 ust. 2 nie byłoby podstaw zaskarżenia takich uchwał do NSA lub sądu powszechnego. Podkreśla też, że do istoty samorządności organizacji społecznych, politycznych i zawodowych oraz stowarzyszeń należy dobrowolność przynależności do nich oraz autonomia postępowania organów organizacji względem członków, szczególnie w zakresie przyznawania i pozbawiania członkostwa. Jako analogiczne, powołuje przykłady innych organizacji, takich jak Polski Związek Łowiecki i Polski Związek Wędkarski. Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 78 ust. 1 Konstytucji RP należy poczytywać za odnoszący się do rozstrzygnięć organów władzy publicznej, przy czym ingerencja organów państwowych w sprawy wewnątrzorganizacyjne organizacji społecznych, w wypadkach krańcowych, godzić może w zasadę wolności zrzeszania się. Wskazuje on także, że sformułowania wniosku “w istocie dotyczą wszystkich organizacji społecznych, bo każda z nich >coś< oferuje członkowi”.

W opinii Prokuratora Generalnego również orzecznictwo Sądu Najwyższego przemawia przeciwko ingerencji organów państwowych w wewnątrzorganizacyjne sprawy organizacji społecznych, związków zawodowych i stowarzyszeń. Powołane orzeczenia (I PRZ 3/91 oraz I PZP 39/93) dotyczą związków zawodowych, a dokładnie rejestracji ich statutów i zgodności tychże z ustawą o związkach zawodowych. Cytując Sąd Najwyższy Prokurator Generalny stwierdza, że w szczególności przepis art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. Nr 55, poz. 234 ze zm.), dotyczący odmowy rejestracji związku zawodowego, “należy stosować liberalnie (w oryginale “literalnie” - OSP 192, poz. 119), gdyż za tym przemawia zasada wolności związkowej jednoznacznie przyjęta w międzynarodowym porządku prawa pracy”.

Prokurator Generalny powołuje również orzeczenie Sądu Najwyższego III CZP 21/83 stwierdzające, że przydział działki i jej pozbawienie ma charakter cywilny, a zatem organem właściwym do wydania orzeczenia zobowiązującego do wydania działki jest sąd.

W konkluzji Prokurator Generalny stwierdza, że choć ze względu na ustawową regulację zadań oraz praw i obowiązków władz, Polski Związek Działkowców nie jest typową organizacją społeczną, to jego specyfika co do zasad użytkowania działek pracowniczych nie uzasadnia odmiennego traktowania w stosunku do innych organizacji społecznych, tym bardziej, że wyłączenie drogi sądowej dotyczy jedynie przyjmowania w poczet członków związku i przydzielania działek pracowniczych oraz pozbawiania tego członkostwa (wraz z prawem użytkowania działki), w pozostałym zaś zakresie, zależnie od charakteru sprawy, zastosowanie znajdują przepisy prawa cywilnego i administracyjnego. Dodatkowo podkreśla także, że droga sądowa służy w sprawach ustalenia wartości urządzeń na działce lub sporu między PZD a następcami prawnymi użytkownika działki. Oznacza to, że postępowanie sądowe nie jest wyłączone z wyjątkiem spraw wewnątrzorganizacyjnych, ściśle w ustawie określonych.

Prokurator Generalny stwierdza, że w związku z faktem, iż art. 28 ust. 2 jest powiązany z art. 1, 25 i 28 ust. 1 ustawy, uznać należy tę regulację za kompleksowo regulującą problematykę funkcjonowania i użytkowania pracowniczych ogrodów

działkowych. Ponieważ regulacja taka mieści się w ramach uprawnień ustawodawcy, wiąże się z nią domniemanie konstytucyjności i racjonalności.

Prokurator Generalny sugeruje także zajęcie stanowiska przez PZD, w związku ze złożonością problematyki wewnątrzwiązkowej i stwierdza, że wnioskodawca pomijając problematykę funkcjonowania organizacji społecznych, stowarzyszeń i związków zawodowych, nie wykazał przekonujących podstaw niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, co skłania do uznania kwestionowanej przezeń normy za zgodną z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

3. W piśmie z 4 czerwca 1998 r. przedstawione zostało stanowisko Prezydium Krajowej Rady PZD (przyjęte następnie uchwałą Krajowej Rady Nr 1/IV/98 z dnia 30 czerwca 1998 r. jako oficjalny dokument Związku), zgodnie z którym wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich jest bezzasadne, zaś wyrażone w jego uzasadnieniu poglądy nie są poparte stanem faktycznym, zatem art. 28 ust. 2 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych nie narusza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu powyższego Prezydium Krajowej Rady PZD stwierdza, że w żadnej organizacji społecznej nie przyjęto zasady nadrzędności orzeczeń sądów w zakresie członkostwa, zaś ingerencja sądów w kwestie przyjmowania do organizacji społecznych lub pozbawiania członkostwa przez uprawnione organy, byłaby naruszeniem zasady wolności zrzeszania się i naruszałaby samorządność i samodzielność organizacji społecznych. Wskazuje też, że statut PZD przewiduje rozbudowany system sądu koleżeńckiego, złożony z niezależnych organów i służący maksymalnej ochronie praw członka związku. Prezydium podkreśla, że istnieje wiele sposobów realizacji potrzeb w zakresie korzystania z działki, członkostwo w PZD nie jest obowiązkowe, zaś jego powiązanie z użytkowaniem działki w pracowniczym ogrodzie działkowym odróżnia ten system organizacyjny od innych form indywidualnej własności ziemi. Zaznacza także, iż nie zachodzi sprzeczność art. 28 ust. 2 z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, bowiem we wszystkich państwach, będących członkami Międzynarodowej Organizacji Działek i Ogrodów funkcjonuje powiązanie członkostwa z użytkowaniem działki i kwestia członkostwa nie podlega rozpatrywaniu przez sądy cywilne.

W swym stanowisku Prezydium podnosi, że prawo wewnętrzne PZD nie zakazywało, ani nie zakazuje członkom związku dochodzenia praw przed sądem, w zakresie zespołu praw majątkowych związanych z użytkowaniem działki. Odnosząc się do kwestii notarialnej umowy o użytkowanie działki (art. 12¹ ust. 2 ustawy) Prezydium stwierdza, że umowa taka ma niewątpliwie charakter cywilnoprawny i w razie pozbawienia członkostwa art. 28 ust. 2 nie będzie miał zastosowania, mimo, że członkostwo jest ściśle z użytkowaniem działki powiązane. Sąd rozpatrywać będzie w takiej sytuacji wyłącznie zasadność rozwiązania umowy, zaś członkostwo Związku uzależnione będzie od jego rozstrzygnięcia.

II

1. Na rozprawie 14 września 1999 r. przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał stanowisko wyrażone we wniosku z 31 marca 1998 r. Ponownie wskazał na ustawową wyłączność PZD w zakresie zakładania i prowadzenia pracowniczych ogrodów działkowych oraz jej konsekwencje dla dużej grupy obywateli. Ustosunkowując się do stanowiska Sejmu RP, przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie może mieć w niniejszej sprawie zastosowania, bowiem z mocy art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, droga sądowa nie może być zamknięta ustawowo.

W stanowisku końcowym przedstawiciel wnioskodawcy zmodyfikował wniosek, odstępając od wzorca kontroli - art. 2 Konstytucji RP. W pozostałym zakresie wniosek podtrzymał, wnosząc o stwierdzenie niezgodności art. 28 ust. 2 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

2. Przedstawiciel Sejmu RP przedstawił stanowisko, że art. 28 ust. 2 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji RP. Wyraził jednocześnie pogląd, że art. 2 konstytucji nie jest właściwym wzorcem konstytucyjnym, w związku z faktem, iż istnieją przepisy konkretyzujące.

Przedstawiciel Sejmu RP przedstawił losy obowiązującej ustawy i wskazał, że za znacznym rozszerzeniem uprawnień PZD ustawową nowelizacją z roku 1995 (ustawa z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, Dz.U. Nr 99, poz. 486), nie poszło zwiększenie uprawnień nadzorczych państwa. Wskazał, iż na mocy nowelizacji, PZD uzyskał roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego i tym samym stał się wyłącznym dysponentem deficytowego dobra publicznego, do którego dostęp nie podlega kontroli państwowej. Powołując orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 1996 r. (*sygn. K. 27/95*) stwierdził, iż ustawa dotyczy praw cywilnych, wyłącza jednak drogę sądową, co jest sprzeczne z Konstytucją RP. Dodatkowo stwierdził, że żadna z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie może mieć w przedmiotowej sprawie zastosowania, zatem brak podstaw do ograniczenia prawa do sądu w zakresie użytkowania działki w POD.

3. Prokurator Generalny podtrzymał stanowisko zajęte w piśmie z 16 czerwca 1998 r. wskazując, że droga sądowa wyłączona została jedynie w wąskim zakresie, zaś inna jest sytuacja użytkownika wieczystego i użytkownika "zwykłego". Podniósł, że wolność zrzeszania się polega na tym, iż organy państwa nie ingerują w samorządność i sprawy organizacyjne organizacji społecznych. Wskazał także, że PZD nie jest wyłącznym dysponentem dobra publicznego, bowiem możliwe jest tworzenie innych niż pracownicze ogrodów działkowych.

Prokurator Generalny stwierdził, że art. 2 Konstytucji RP nie jest właściwym wzorcem badania konstytucyjności kwestionowanego przepisu ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, bowiem konstytucja zawiera przepisy konkretyzujące.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Na wstępie stwierdzić należy, że problematyka ogrodów działkowych trafia przed Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny, bowiem była już przedmiotem orzekania na gruncie sprawy K. 27/95 (*orzeczenie z 20 listopada 1996 r.*, OTK ZU Nr 6/1996). Fakt ten wynika nie tylko z przemian ustrojowych, które miały miejsce w Polsce na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia, ale też ze specyfiki szczególnej organizacji społecznej jaką jest Polski Związek Działkowców w kształcie nadanym mu ustawą z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 85, poz. 390 ze zm.). Zauważyć trzeba, że Polski Związek Działkowców (dalej: PZD) jest jedyną organizacją społeczną posiadającą własną, wyczerpującą regulację ustawową. Już sam ten fakt nakazuje traktowanie go w sposób szczególny, bowiem świadczy on o odmiennej koncepcji prawodawcy, który w odniesieniu do innych społecznych organizacji podobnych regulacji nie stworzył, ograniczając się do unormowań zawartych w Prawie o stowarzyszeniach (ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Dz.U. Nr 20, poz. 104 ze zm.).

Powyższe każe uznać, że PZD nie jest typową organizacją społeczną, zatem dopuszczalne są pewne odmienności w jego traktowaniu przez władze publiczne.

Niniejsza sprawa dotyczy zasadniczej kwestii, jaką są granice ingerencji organów państwowych, w tym wypadku władzy sądowniczej w działalność organizacji społecznych, przy czym podstawowe znaczenie ma kwestia charakteru więzi pomiędzy PZD a poszczególnymi użytkownikami działek.

2. Konstytucja przyznaje każdemu obywatelowi prawo do przedstawienia jego sprawy sądowi. Jednym z fundamentalnych, gwarantowanych konstytucyjnie praw jest to, sformułowane w art. 45 ust. 1 stanowiące, że “każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Jak wynika z analizy systemowej, podstawowym środkiem ochrony praw i wolności jest ochrona sądowa, przewidziana w art. 77 ust. 2 konstytucji, stanowiącym, iż “ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Dodatkowo, ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), która jest częścią krajowego porządku prawnego i ma być bezpośrednio stosowana (art. 91 ust. 1 Konstytucji RP), stwierdza, że: “każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym (...)” (art. 6 ust. 1). Łącznie przepisy konstytucji i ratyfikowanej umowy międzynarodowej wyznaczają więc standard ochrony praw w demokratycznym państwie prawnym, którym z mocy art. 2 konstytucji jest Rzeczpospolita Polska.

3. Ustawa z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych reguluje w myśl art. 1 “zasady zakładania i prowadzenia pracowniczych ogrodów działkowych oraz zasady zrzeszania się użytkowników działek w Polskim Związku Działkowców”, który zgodnie z art. 4 ogrody te “zakłada i prowadzi, na zasadzie wyłączności”. Mają one za zadanie zapewnić “ludziom pracy i ich rodzinom aktywny wypoczynek [i] możliwość prowadzenia przede wszystkim na własne potrzeby upraw ogrodniczych” (art. 3 ustawy).

Szczególne pozycja PZD wynika między innymi z rzeczywistego monopolu tworzenia i prowadzenia pracowniczych ogrodów działkowych (dalej POD). W kwestii tej Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w powoływanym orzeczeniu, stwierdzając, że : “organizacja ta jest jedynym podmiotem, na rzecz którego istnieje obowiązek nieodpłatnego przekazywania wszelkich gruntów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe. Tym samym przepis ten [art. 8 ust. 1 ustawy o POD] wprowadza zasadę uprzywilejowania Polskiego Związku Działkowców w stosunku do innych organizacji zrzeszających działkowców. Uprzywilejowanie to ma szczególny charakter, albowiem faktycznie wyklucza możliwość powstania obok PZD innej organizacji zrzeszającej działkowców mogącej zrealizować zakładane cele” (OTK ZU Nr 6/1996, s. 446).

Dysponujący ustawową wyłącznością na zakładanie i prowadzenie pracowniczych ogrodów działkowych PZD jest samodzielną i samorządną organizacją społeczną zrzeszającą użytkowników działek w POD (art. 24 ust. 1). Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyżej wymienionym orzeczeniu, iż “Związek ten uzyskuje (...) wyłączność (...) w sferze członkostwa, albowiem każdy podmiot, który chciałby uzyskać możliwość użytkowania pracowniczego ogrodu działkowego musi zostać członkiem PZD” (*ibidem*, s. 446). Wskazał też, że “wyłączność PZD w dostępie do gruntów przeznaczonych na pracownicze ogrody działkowe (...) pozbawia inne organizacje zrzeszające działkowców możliwości realizacji zamierzonych skutków prawnych i zmusza tym samym każdy podmiot dążący do uzyskania prawa użytkowania pracowniczego ogrodu działkowego do

członkostwa w PZD” (*ibidem*, s. 446). Korzystanie z działki pracowniczej wiąże się z obligatoryjną przynależnością do PZD (art. 25 ust. 1), przy czym przyjmowanie w poczet członków Związku i przydzielanie działek a także pozbawianie członkostwa (i tym samym prawa użytkowania działki), należy do zarządu POD (będącego organem samorządu Związku, art. 28 ust. 1). PZD działać ma zgodnie z przepisami ustawy i innymi obowiązującymi przepisami oraz statutem, określającym między innymi “zasady i tryb przydzielania działek oraz pozbawiania lub wygaśnięcia prawa ich użytkowania a także tryb odwoławczy w tych sprawach” (art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy).

Decyzje w sprawach wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy, podejmują w formie uchwały zarządu POD (ewentualnie zarządy oddziałów terenowych), na podstawie § 55 pkt 2 Statutu PZD (obecnie: uchwalonego na V Krajowym Zjeździe Delegatów PZD 6 września 1997 r. i zarejestrowanego przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej decyzją z 30 września 1997 r., który wszedł w życie 1 stycznia 1998 r., na podstawie § 119). Statut ten szczegółowo reguluje tryb odwoławczy od wyżej wymienionych decyzji. Zgodnie z § 64 ust. 1 rozpoznawanie i rozstrzygnięcie odwołań członków Związku od uchwał zarządu POD należy do kompetencji komisji rozjemczej POD, która może uchylać uchwały zarządu POD (tryb rozpoznawania spraw ustala regulamin postępowania komisji rozjemczych). W myśl § 84 ust. 1 i ust. 3 od orzeczeń komisji rozjemczej ogrodu przysługuje odwołanie do okręgowej komisji rozjemczej, której orzeczenie kończy postępowanie w sprawie. Dodatkowo, w trybie nadzwyczajnym, w przypadkach wymienionych w § 101 ust. 1, na prawomocne orzeczenie komisji rozjemczej kończące postępowanie w sprawie Prezes PZD lub Przewodniczący Krajowej Komisji Rozjemczej mogą (na wniosek strony) złożyć skargę do Krajowej Komisji Rozjemczej, która rozpatruje sprawę na posiedzeniu niejawnym, a jej orzeczenia są ostateczne (§ 103 Statutu), mogą jednak być, w trybie § 104 Statutu, uchylone lub zmienione w każdym czasie z urzędu lub na wniosek strony przez Krajową Komisję Rozjemczą w pełnym składzie, jeśli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

Z przytoczonych przepisów Statutu PZD wynika, że podejmowane przez organy samorządu związkowego decyzje o przyjęciu w poczet członków Związku (i o przydziale działek) oraz o pozbawieniu członkostwa (a tym samym użytkowania działki), podlegają dwuinstancyjnej kontroli wewnętrznej. Ponadto istnieje możliwość zaskarżenia ostatecznej decyzji w trybie nadzwyczajnym, jednak zaskarżenie takie również rozpatrywane jest przez organ wewnątrzwiązkowy.

4. Polski Związek Działkowców jest użytkownikiem, a w pewnych wypadkach użytkownikiem wieczystym, gruntów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe. Na mocy art. 12¹ ust. 1 ustawy, PZD ustanawia na rzecz osób fizycznych prawo użytkowania, zaś w określonych ust. 2 przypadkach może być zawarta z użytkownikiem umowa w formie aktu notarialnego. Istnieją zatem dwa stosunki zależności: pomiędzy właścicielem gruntu - Skarbem Państwa lub gminą a PZD oraz pomiędzy PZD a poszczególnymi działkowcami. Charakter uprawnień służących PZD w stosunku do gruntów, którymi włada, nie budzi wątpliwości. Związkowi służy bowiem albo użytkowanie wieczyste albo ograniczone prawo rzeczowe w postaci użytkowania. Rodzaj prawa, przysługującego w konkretnym przypadku PZD, rzutuje w pewien sposób na pozycję prawną działkowca. Nie zmienia jednak cywilnoprawnego charakteru jego uprawnień do konkretnej działki. Niemniej więc prawna łącząca działkowca z PZD wymaga bliższego rozważenia.

Zależnie od charakteru praw, służących PZD do gruntu, wyróżnić można dwie sytuacje. W pierwszej PZD jako użytkownik wieczysty ustanawia na rzecz działkowca użytkowanie, zgodnie z dyspozycją art. 12¹ ust. 2 ustawy o POD. Działkowcowi służy

wówczas ograniczone prawo rzeczowe w postaci prawa użytkowania wydzielonej fizycznie i przyznanej mu działki. Prawo to obciąża całą nieruchomości, a jego wykonywanie ograniczone jest do użytkowania wydzielonej, fizycznie określonej działki. Uprawnienia użytkownika względem przedmiotu użytkowania kształtowane są przez przepisy kodeksu cywilnego. Prawo to ma charakter niezbywalny, związane jest ściśle z osobą, na rzecz której zostało ustanowione i jeżeli nie postanowiono inaczej, wygasa wraz ze śmiercią uprawnionego. Podlega również ujawnieniu w księdze wieczystej.

W sytuacji drugiej, kiedy PZD służy jedynie prawo podmiotowe użytkowania na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, powstaje pytanie, jaki zespół uprawnień i o jakim charakterze przysługuje działkowcowi. Służące PZD prawo użytkowania jest wprawdzie najszerszym ograniczonym prawem rzeczowym, ma ono jednak charakter niezbywalny. Oznacza to, że użytkownik (PZD) nie może go przekazać innej osobie. Nie budzi jednak wątpliwości i jest powszechnie przyjęte, tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie, iż niezbywalność prawa podmiotowego, jakim jest użytkowanie, nie stoi na przeszkodzie przeniesieniu na osobę trzecią uprawnienia do wykonywania użytkowania. Należy zatem uznać, że poprzez przydział działki dochodzi do przekazania na rzecz działkowca uprawnienia do wykonywania użytkowania przydzielonej mu działki, inaczej mówiąc do jej eksploatacji. Przypomnieć wypada, iż przyznane PZD prawo użytkowania ma służyć wypełnianiu przez ten podmiot jego zadań statutowych, nie może on przeto przekazać tego prawa podmiotowego w całości innemu podmiotowi. Ustanawiając na rzecz działkowca tzw. "użytkowanie działki", w istocie PZD, wypełniając swoje zadania statutowe, przekazuje uprawnienie do wykonywania użytkowania określonej i fizycznie wyodrębnionej części nieruchomości w postaci działki pracowniczej. Uprawnienie to posiada określoną wartość majątkową i jest uprawnieniem o charakterze cywilnoprawnym. Składają się na nie: uprawnienie do korzystania z działki, ciągnięcia z niej pożytków oraz posiadania zależnego, w zakresie odpowiadającym treści prawa użytkowania tejże działki (art. 336 § 2 kc). O ile można bronić poglądu, że przyznanie omawianego uprawnienia pozostawione jest swobodnemu uznaniu PZD, o tyle jego pozbawienie przez zarząd POD oznaczałoby przyznanie jednej stronie stosunku cywilnoprawnego możliwości jego anulowania według swego swobodnego uznania.

5. Dla rozstrzygnięcia sprawy niniejszej konieczne jest rozważenie charakteru prawnego aktu tzw. "przydzielenia działki". Art. 28 ust. 1 ustawy o POD stanowi, że "przyjmowanie w poczet członków Związku i przydzielanie działek należy do uprawnień zarządu pracowniczego ogrodu działkowego" i następuje w drodze uchwały, której podjęcie rodzi dwa skutki, a mianowicie: członkostwo Związku osoby ubiegającej się o przydział działki oraz powstanie po stronie tejże osoby uprawnienia do "użytkowania" działki.

Z treści art. 25 ust. 1 ustawy wynika, iż przyjęcie w poczet członków i przydzielenie działki następują jednocześnie. Powstaje pytanie, co oznacza tzw. "przydział działki", decydujący o powstaniu uprawnienia do jej eksploatacji. Otóż przydział działki nie jest niczym innym, jak przyjęciem przez zarząd POD oferty osoby ubiegającej się o możliwość uprawiania działki. Dochodzi w ten sposób do zawarcia umowy, która staje się źródłem stosunku cywilnoprawnego między działkowcem a PZD. Wszelkie modyfikacje lub rozwiązanie wymienionego stosunku, możliwe są zatem w drodze porozumienia stron, a w razie jego braku lub sporu, podlegają kognicji sądów powszechnych.

Art. 28 ust. 2 ustawy, wyłączający orzecznictwo sądów w sprawach w nim wymienionych, pozbawia działkowca służącej mu ochrony jego cywilnych praw majątkowych. Staje się to szczególnie wyraźne, jeżeli zważyć, iż "pozbawienie członkostwa i prawa użytkowania działki" należy do zarządu POD i również, zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy, nie podlega kognicji sądów.

PZD może oczywiście wykluczyć ze swych szeregów członka, w szczególności wówczas, gdy nie wypełnia on obciążających go obowiązków statutowych. Jednakże pozbawienie go służących mu majątkowych praw cywilnych nie jest tylko wewnętrzną sprawą Związku. Rozwiązanie istniejącego stosunku cywilnoprawnego i wzajemne ewentualne rozliczenia muszą być poddane kontroli niezawisłego sądu. PZD, będący stroną takiego stosunku, nie może być sędzią we własnej sprawie.

6. Jako, że sprawy dotyczące przydzielenia działki oraz pozbawienia prawa jej użytkowania rodzą skutki prawne w zakresie stosunku cywilnoprawnego uznać trzeba, że są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 kodeksu postępowania cywilnego, zatem o ile nie podlegają kognicji sądów szczególnych (art. 2 § 1 kpc), należą do właściwości sądów powszechnych. Pogląd taki został między innymi przyjęty przez Sąd Najwyższy (*uchwała z 30 maja 1983 r., sygn. akt III CZP 21/83*). Art. 2 § 3 kpc stanowi jednocześnie, że w postępowaniu sądowym nie są rozpoznawane sprawy cywilne przekazane z mocy przepisów szczególnych do właściwości innych organów, jednakże kwestionowany przez wnioskodawcę art. 28 ust. 2 ustawy o POD nie przekazuje przedmiotowego zakresu spraw innym organom, a jedynie pozbawia działkowców sądowej kontroli ich praw. Nadmienić tu należy, co podnosi zarówno Prokurator Generalny jak i Prezydium Krajowej Rady PZD, że jak dotychczas droga sądowa zamknięta jest tylko w tym podstawowym zakresie, jakim jest przydzielenie i pozbawienie użytkowania działki, zaś w pozostałych kwestiach spornych, związanych z jej użytkowaniem zastosowanie znajdują przepisy prawa cywilnego lub administracyjnego. Oznacza to, że nie było zamiarem ustawodawcy generalne wyłączenie sądowej kognicji w zakresie problematyki użytkowania ogrodów działkowych. Podkreślenia wymaga także, że sam PZD nie neguje możliwości poddania sądowej kontroli kwestii praw cywilnych, związanych z członkostwem Związku, stwierdzając w swym stanowisku, iż w wypadkach określonych art. 12¹ ust. 2 "członkostwo Związku będzie (...) uzależnione od rozstrzygnięcia sądu". Skoro zatem zainteresowany podmiot w sądowej kontroli kwestii przydziału działki nie dopatruje się, w pewnych okolicznościach, naruszenia zasady samodzielności organizacyjnej i gotów jest decyzyje w sprawie członkostwa podporządkować orzeczeniu niezawisłego sądu, uznać trzeba, iż orzekanie sądów powszechnych również w wypadkach określonych art. 12¹ ust. 1 nie będzie godzić w samorządność i organizacyjną niezależność Związku, przy czym nie ma znaczenia liczba zaistniałych lub mogących zaistnieć w przyszłości spraw spornych.

7. Samo brzmienie kwestionowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisu, w zestawieniu z normami konstytucyjnymi nakazuje uznanie go za sprzeczny z obowiązującymi w naszym systemie prawnym zasadami. Niezależnie od zasady przekazywania sądom rozstrzygnięć o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym (a taki charakter ma, jak wykazano powyżej, użytkowanie działki w POD), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie przewiduje jakichkolwiek wyłączeń od zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości. Jej art. 175 ust. 1 stanowi, iż "wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe". Z artykułu 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jednolity z 1994 r. Dz.U. Nr 7, poz. 25 ze zm.) wynika wyraźnie, iż rozstrzyganie wszelkich sporów, w tym powstałych na gruncie użytkowania działki w POD, mieści się w zakresie pojęcia "wymierzania sprawiedliwości", należącego do kompetencji sądownictwa. Wynika stąd, że jedynymi instytucjami powołanymi do ostatecznego rozstrzygnięcia o obowiązkach, prawach i wolnościach obywateli są niezawisłe sądy, które z mocy konstytucji mają gwarantować tym obywatelom, że ich prawa nie będą naruszane w postępowaniu zarówno przed organami państwa, jak i przed organami organizacji społecznych. Celem konstytucyjnej

regulacji jest, by po wyczerpaniu trybu odwoławczego, przewidzianego w odrębnych przepisach określonej organizacji, możliwe było odwołanie się do sądu powszechnego, niezależnego i niezawisłego, który może w sposób bezstronny rozstrzygnąć sprawę. Wyłączenie przez ustawodawcę kontroli sądowej w zakresie spraw spornych dotyczących przydzielenia działki i pozbawienia prawa jej użytkowania musi być uznane za niezgodne z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Narusza ono również art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2, zatem godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

8. Nie bez znaczenia dla werdyktu w sprawie niniejszej pozostaje zagadnienie statusu poszczególnego działkowca jako członka organizacji społecznej, ale też jako beneficjenta praw majątkowych.

Zauważyć należy, że w zamyśle ustawodawcy wszystkie osoby, uprawiające pracownicze ogrody działkowe, z mocy prawa mają być członkami PZD. Na taki stan rzeczy wskazuje brzmienie art. 34 ust. 1 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, przymusowo "wcielającego" do PZD użytkowników działek w innych POD, istniejących przed wejściem w życie tej ustawy. Jakkolwiek zmiany polityczne i społeczne ostatniego dziesięciolecia sprawiły, że wielu obywateli zyskało możliwość uprawy działek w innych niż POD formach, to jednak stwierdzić trzeba, że w związku z faktycznym monopolem PZD, wynikłym z posiadanej przezeń ustawowej wyłączności zakładania i prowadzenia POD, przynależność do tej organizacji jest - dla osób nie dysponujących środkami umożliwiającymi nabycie własności nieruchomości - jedyną drogą zaspokajania specyficznej potrzeby jaką jest czynny wypoczynek poprzez uprawę ogródka działkowego. Nie można mówić o dobrowolności przynależności do organizacji, skoro dla zdecydowanej większości obywateli jest ona warunkiem *sine qua non* korzystania z tej formy aktywności.

Wskazać trzeba, że wyżej wskazanej, praktycznie obowiązkowej przynależności do PZD, przypisane jest albo ograniczone prawo rzeczowe użytkowania albo uprawnienie do eksploatacji działki. Zważywszy, iż w myśl art. 25 ust. 1 członkostwo związku nabywa się jednocześnie z przydzieleniem działki, stwierdzić można, że nie istnieje kategoria członków PZD, którzy nie mieliby przydzielonej działki, ani też nie ma użytkowników działek w POD, którzy nie legitymowaliby się przynależnością do PZD. Z technicznego punktu widzenia, przydzielenie działki oraz przyjęcie w poczet członków PZD, są z pewnością czynnościami rozdzielonymi w czasie, niemniej ustawodawca przyjmuje fikcję prawną ich jednoczesności.

Zwrócić należy uwagę na złożony charakter sytuacji prawnej działkowca, będącego jednocześnie członkiem PZD, któremu przysługują z tego tytułu określone prawa organizacyjne i użytkownikiem działki - podmiotem praw majątkowych. Została tu przez ustawodawcę zastosowana konstrukcja "praw związanych", z których żadne nie może funkcjonować samoistnie - w oderwaniu od drugiego. Żadne też z nich nie może być samodzielnie realizowane. Uzyskanie prawa majątkowego uwarunkowane jest przystąpieniem do organizacji społecznej, zaś jego pozbawienie skutkuje usunięciem z tej organizacji. Z drugiej strony przystąpienie do PZD związane jest nierozdzielnie z przydzieleniem działki, zaś wykluczenie ze Związku rodzi nieodłączny skutek w postaci pozbawienia użytkowania działki pracowniczej.

Za dopuszczalną uznać trzeba sytuację, w której obywatel przystępując dobrowolnie do stowarzyszenia lub korporacji, przyjmuje obowiązujące w tym stowarzyszeniu reguły postępowania, na przykład zgadza się, iż ewentualne sprawy sporne rozstrzygane będą przez organy wewnętrzne tego stowarzyszenia, bez możliwości ich skierowania na drogę sądową. Niewątpliwie każda organizacja umożliwia swym członkom korzystanie

z pewnych przywilejów niedostępnych osobom do niej nie należącym, jednak owe przywileje organizacyjne nie są powiązane z prawami majątkowymi. W takich organizacjach, nawet jeżeli tryb rozstrzygnięcia sporów uznany być może za niesatysfakcjonujący lub niesprawiedliwy, opuszczenie ich szeregów, zarówno dobrowolne jak i przymusowe - w wyniku wykluczenia, nie pociąga za sobą utraty związanych z członkostwem praw majątkowych, a jedynie pozbawienie ewentualnych przywilejów organizacyjnych.

W tym miejscu przypomnieć wypada, że PZD przejmując z mocy ustawy wszystkie wcześniej istniejące pracownicze ogrody działkowe, przejął ich majątek, należności i zobowiązania (art. 32 ustawy). Osoby uprawiające w nich działki, niejako "przymusowo" stały się członkami Związku (art. 34 ust. 1 ustawy). Nie można zapominać, iż znalazły się one w Związku, dysponując już określonymi nabytymi prawami do uprawianych działek. Względem tej kategorii działkowców całkowicie zawodzi argumentacja wywodząca, że przystąpienie do określonej organizacji samo w sobie oznacza zgodę na wszystkie warunki przynależności do niej, a w badanej sprawie oznacza również zgodę na wyłączenie drogi sądowej.

Działkowiec może dobrowolnie wystąpić ze związku i tym samym zrezygnować ze swego prawa, możliwe są jednak również sytuacje, w których będzie on go pozbawiony decyzją organu samorządu związkowego. O ile jednak nie budzi wątpliwości, iż kwestie przyjmowania w poczet członków organizacji i pozbawiania członkostwa należą do autonomicznych decyzji tej organizacji i żadne organy państwowe nie powinny w nie ingerować, o tyle w przedmiotowym wypadku decyzje odnośnie członkostwa, podjęte i rozpatrzone następnie przez inne organy wewnątrzwiązkowe, uzyskawszy walor ostateczności skutkować mogą wyzuciem obywatela z przysługującego mu prawa o charakterze cywilnym, a taka decyzja, jak wykazano wyżej, musi podlegać kontroli sądowej. Nie ulega wątpliwości, że ostateczna decyzja w sprawach przewidzianych w art. 28 ust. 1 ustawy, w zakresie przydzielenia działki oraz pozbawienia prawa jej użytkowania winna podlegać zewnętrznej kontroli sądowej, zapobiegającej dowolności rozstrzygnięć.

Skoro członkostwo PZD, dla osób chcących uprawiać działki pracownicze jest praktycznie obowiązkowe, zaś członkowie Związku nie mają innej możliwości rozstrzygnięcia sporów o charakterze cywilnym (majątkowym) jak tylko w ramach postępowania wewnętrznego, które ostatecznie rozstrzyga o ich prawach, uznać należy, że rozwiązanie takie jest sprzeczne zarówno z konstytucją jak i z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

9. Sprawa niniejsza wynika ze ścisłego powiązania w ustawie o POD dwóch kwestii o różnicowanym charakterze: członkostwa PZD i prawa użytkowania działki. Podkreślić ponownie należy, że nie ulega wątpliwości, iż zarówno przyjmowanie w poczet członków organizacji społecznej, jak i pozbawianie członkostwa są kwestiami wewnętrznymi każdej organizacji, regulowanymi jej prawem wewnętrznym. Można przyjąć, że tak jak każdy obywatel dysponuje wolną wolą przystąpienia do organizacji społecznej i organy państwowe w sferę tej wolnej woli ingerować nie mogą, tak w zakresie suwerennych decyzji każdej organizacji mieści się kształtowanie jej składu osobowego, a więc przyjmowanie lub wykluczanie określonych osób z jej szeregów. Niewątpliwie w sprawy działalności organizacyjnej w tym zakresie organy państwa również nie mogą ingerować.

Jednakże zakaz ingerencji organów państwa, a w szczególności niezawisłych sądów nie może obejmować zagadnień związanych ze sferą praw cywilnych obywateli. Sfera ta musi być poddana kontroli sądowej, co wprost wynika z konstytucji oraz z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że treścią art. 28 ust. 2 jest wyłączenie drogi sądowej w wymienionych w nim kategoriach spraw. Ani ten przepis, ani jakiegokolwiek inne postanowienie ustawy z 6 maja 1981 r. nie ustanawiają natomiast samoistnie drogi sądowej w jakiegokolwiek kategorii spraw, które drodze tej nie były poddane z mocy przepisów ogólnych (w szczególności art. 1 kpc). Usunięcie art. 28 ust. 2 z systemu prawa obowiązującego będzie miało więc tylko taki skutek, że sprawy i spory powstające na tle stosowania art. 28 ust. 1 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych będą podlegały ogólnym zasadom wyznaczającym właściwość sądów w Polsce. Jak wiadomo, właściwość ta nie obejmuje - w braku wyraźnych unormowań szczególnych - spraw wewnętrznej działalności organizacyjnej organizacji społecznych; uchylenie art. 28 ust. 2 niczego w tym zakresie nie zmienia. Uchylenie natomiast art. 28 ust. 2 spowoduje, że w tych wszystkich sprawach i sporach, wyłaniających się na tle art. 28 ust. 1, które - ze względu na swój przedmiot - mają charakter sprawy cywilnej, pojawi się dostęp do sądu. Ocena zaś, które z rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie art. 28 ust. 1 mają charakter wewnątrzorganizacyjny (i nadal pozostają poza kognicją sądów), a które mają charakter "spraw cywilnych" należy do sądownictwa powszechnego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.