

WYROK
z dnia 20 lutego 2002 r.
Sygn. K. 39/00

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Teresa Dębowska– Romanowska
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkiewicz– Petrykowska
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz
Jadwiga Skórzewska– Łosiak
Jerzy Stępień
Miroslaw Wyrzykowski
Marian Zdyb – sprawozdawca
Bohdan Zdziennicki

protokolant – Grażyna Szałygo

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 lutego 2002 r. sprawy z wniosku Rady Gminy Piaseczno, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: Wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego, o stwierdzenie niezgodności:
art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 roku o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 99, poz. 486) z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

Art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 roku o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 99, poz. 486) jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz z art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Wnioskiem z 18 lipca 2000 roku Rada Gminy Piaseczno zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 roku o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 99, poz. 486) z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu wniosku podano, że wynikające z kwestionowanych przepisów roszczenie Polskiego Związku Działkowców o ustanowienie użytkowania wieczystego na gruntach wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych, narusza prawa gminy do dysponowania nieruchomościami stanowiącymi jej własność. Stąd też regulacja taka – zdaniem wnioskodawcy – jest sprzeczna z art. 165 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną oraz wskazuje na przysługujące im prawo własności i inne prawa majątkowe. Zakwestionowany art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, w istotny sposób ogranicza uprawnienia właścicielskie gminy, zmuszając ją do ustanowienia użytkowania wieczystego wbrew jej woli.

Drugi z kwestionowanych przepisów, tj. art. 2 ust. 3, pozbawia gminę – zdaniem wnioskodawcy – dochodów z tytułu oddania gruntów w użytkowanie wieczyste poprzez zwolnienie PZD od opłat za użytkowanie gruntów przeznaczonych na działki pracownicze. Zwolnienie takie nie znajduje dostatecznego uzasadnienia prawnego, a poza tym pozbawia gminę znacznych dochodów, ograniczając tym samym możliwość wykonywania zadań własnych. Z tych względów art. 2 ust. 3 ustawy z 23 czerwca 1995 roku o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych jest niezgodny z art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji.

2. Zajmując stanowisko w niniejszej sprawie, Prokurator Generalny stwierdził, że przepisy art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 99, poz. 486) nie są niezgodne z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu stanowiska w pierwszej kolejności odniósł się do możliwości merytorycznego rozpoznania niniejszej sprawy. Podkreślił, iż kwestionowane przepisy, w orzeczeniu z 20 listopada 1996 r. w sprawie K. 27/95 (OTK ZU Nr 6/1996, poz. 49), były już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału. Mimo faktu, iż orzeczenie to, w trybie przewidzianym w art. 33 a ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 22 lipca 1952 roku, oraz art. 6 ustawy z 29 kwietnia 1985 roku o Trybunale Konstytucyjnym, zostało przez Sejm oddalone, a także okoliczności, iż nastąpiła zmiana uregulowań konstytucyjnych, rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie jest jego zdaniem dopuszczalne.

Prezentując merytoryczne stanowisko w sprawie Prokurator Generalny odniósł się do przedstawionych przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli przepisów art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji, stwierdzając iż przepisy te mają charakter ogólny i w aspekcie dochodów gmin odsyłają do ustaw zwykłych. Okoliczność wprowadzenia na mocy zakwestionowanego przepisu obowiązku gmin i Skarbu Państwa do ustanowienia na rzecz PZD użytkowania wieczystego, sama w sobie nie narusza osobowości prawnej gmin, ani też nie godzi w ich dochody. Uznał też, że zaskarżony przepis w żaden sposób nie pozbawia gmin własności a tylko ogranicza zakres korzystania z niej. Biorąc pod uwagę, że ogrody działkowe znajdują się nie tylko na terenach gminnych uważa, że rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie powinno odpowiedzieć na pytanie, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie godzi w stopniu niedopuszczalnym w prawa właścicieli nieruchomości w ogóle. W tym aspekcie zwrócił uwagę na tradycje ruchu działkowego w Polsce i rolę jaką pracownicze ogrody działkowe pełnią w społeczeństwie.

Rozważając kwestie związane z problematyką mienia komunalnego, przypomniał historię komunalizacji mienia państwowego i stwierdził, iż przejęcie tego mienia przez gminy nie miało charakteru pierwotnego, ale zostało ono nabyte wraz z prawami i obowiązkami ciężącymi na przejmowanych nieruchomościach. Gminy przejęły grunty na których uprzednio ustanowione zostało użytkowanie na rzecz PZD z obowiązkiem respektowania tego prawa i wynikających z niego konsekwencji. Dopiero przypadki naruszania przez gminy tego stanu, skłoniły w roku 1995 ustawodawcę do wprowadzenia kwestionowanej zmiany ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych. Wprowadzenie w tych okolicznościach ograniczeń władztwa gminy w odniesieniu do gruntów użytkowanych przez pracownicze ogrody działkowe, nie może być uznane – jego zdaniem

– za nową ingerencję ograniczającą uprawnienia właścicielskie gmin, ponieważ już w 1990 roku gminy przejęły przedmiotowe nieruchomości z konkretnymi ograniczeniami. Prokurator Generalny podniósł też, że art. 2 ust. 1 i 3 został niemal w 60% już zrealizowany. W związku z tym przepisy te nie mogą być zmieniane.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 167 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że zasadniczym celem działania gminy jest wykonywanie zadań publicznych, nie zaś osiąganie zysków. W orzecznictwie Trybunału określa się wyraźnie, iż ustawodawcy przysługuje daleko idąca swoboda w określaniu dochodów gminy i ich źródeł, o ile nie narusza to w sposób drastyczny istoty samodzielności finansowej gminy. Dlatego zdaniem Prokuratora Generalnego uzasadnione jest przyjęcie zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji.

Niezależnie od przytoczonych argumentów Prokurator Generalny podtrzymał tezy swojego stanowiska wyrażonego w sprawie K. 27/95.

3. Pismem z 13 lutego 2002 r. stanowisko w sprawie zajął Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, uznając że zaskarżone przez wnioskodawcę przepisy są zgodne z Konstytucją. W uzasadnieniu zwrócono uwagę na to, że przepisy art. 2 ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych były już przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego i w orzeczeniu z 20 listopada 1996 r. (*sygn. K. 27/95*) Trybunał orzekł o ich niezgodności z obowiązującymi wówczas przepisami konstytucyjnymi. Sejm jednak orzeczenie to oddalił. Wejście w życie Konstytucji RP i fakt braku prawomocności formalnej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 1996 r. skutkującego funkcjonowaniem zaskarżonego art. 2 w systemie prawa, sprawia że weryfikacja konstytucyjności art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych stała się możliwa.

Zdaniem Sejmu RP, zarzut ograniczenia prawa własności przysługującego gminie jest niezasadny. PZD jest samodzielną i samorządną organizacją społeczną, posiadającą osobowość prawną, zrzeszającą osoby będące użytkownikami działek w pracowniczych ogrodach działkowych. Prawa nabyte przez PZD oraz jego członków są prawami słusznie nabytymi. Prawa słusznie nabyte powinny być chronione ze względu na zasadę państwa prawnego, a zwłaszcza na wynikającą z niej zasadę zaufania między obywatelem i państwem. Ogrody działkowe są urządzeniami użyteczności publicznej oraz stanowią składnik terenów zielonych oraz terenów rekreacyjnych. Jakiegokolwiek decyzje ustawodawcy dotyczące stanu prawnego pracowniczych ogrodów działkowych powinny być zatem oceniane pod kątem ich zgodności z art. 5 i art. 74 Konstytucji. Ewentualne wyłączenie z porządku prawnego zaskarżonych przepisów nie sprzyjałoby realizacji konstytucyjnego zadania jakim jest ochrona środowiska.

W przedmiotowej sprawie – w rozumieniu Sejmu Rzeczypospolitej – nie występuje ograniczenie praw, ale konkurencja praw rzeczowych słusznie nabytych z prawami uzyskanymi przez gminę. Konstytucyjna ochrona samodzielności gmin oraz przysługującego im prawa własności nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego może być ograniczana w drodze ustawy pod warunkiem, że znajduje to uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności samorządu terytorialnego zależy od oceny ustawodawcy. Zwolnienie PZD z opłat z tytułu użytkowania wieczystego oznacza, że ustawodawca uznał pierwszeństwo ochrony majątkowych interesów PZD przed ochroną samodzielności finansowej gmin, które doznały przez to uszczerbku w dochodach własnych.

Sejm RP uznaje, że dopuszczalna jest ingerencja w uprawnienia majątkowe gmin, gdy jej celem jest dostosowanie stosunków cywilnoprawnych do zmian jakie niosą przeobrażenia ustrojowe. Dopuszcza ingerencję ustawodawcy w uprawnienia przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie szerszym i na innych zasadach niż w odniesieniu do podmiotów pozostających poza sferą administracji publicznej. Granice swobody ustawodawcy w

tym zakresie – w jego przekonaniu – wyznaczają zasady, wartości i prawa wywodzone z Konstytucji i podlegające konstytucyjnej ochronie. W niniejszej sprawie – zdaniem Sejmu RP – nie zostały one przekroczone.

4. Postanowieniem z 20 grudnia 2000 roku Trybunał Konstytucyjny w składzie pięcioosobowym postanowił na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym zwrócić się do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o rozpoznanie sprawy w pełnym składzie z uwagi na jej szczególną zawilóść.

W uzasadnieniu postanowienia podano, że rozpoznanie sprawy przez pełny skład TK uzasadnione jest faktem, że poprzednie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 1996 r. (*sygn. K. 27/95*) zostało wydane w pełnym składzie oraz zgłoszono do niego zdania odrębne, zaś samo orzeczenie nie weszło w życie, gdyż Sejm – po jego rozpatrzeniu – uchwałą z dnia 24 kwietnia 1997 r. oddalił je. Zarządzeniem z 21 grudnia 2000 roku Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził rozpoznanie sprawy w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego.

II

Na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym 20 lutego 2002 r., uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska zajęte wcześniej na piśmie.

1. Pełnomocnik wnioskodawcy uznając niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów zwrócił uwagę na niedopuszczalne ograniczenie praw właścicielskich gmin powodujące ograniczenie ich możliwości finansowych a przez to realizację ustawowo określonych zadań publicznych. Uznał jednocześnie, że przysporzenie majątkowe PZD nie znajduje uzasadnienia w żadnych ważnych wartościach konstytucyjnych. Podzielił także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego przyjęte w sprawie K. 27/95.

2. Przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wniósł o uznanie zgodności art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych z Konstytucją RP. Na pytanie dotyczące możliwości zbycia użytkownika wieczystego przez Polski Związek Działkowy odpowiedział, że ustawa nie daje możliwości takiego zbycia. Nie potrafił jednak wskazać przepisów prawnych, które taką możliwość wykluczałyby. Zwrócił też uwagę na to, że prawa PZD jako osoby prawnej podlegają takiej samej ochronie jak i prawa gminy.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Przed merytorycznym rozpatrzeniem wniosku Rady Gminy w Piasecznie o stwierdzenie niezgodności art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 roku o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 99, poz. 486) z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej istotne znaczenie ma niewątpliwie zbadanie, czy wniosek ten spełnia wymagania formalne. Wątpliwości w tym zakresie mogły rodzić się w związku z rozbieżnością pomiędzy datą umieszczoną we wniosku, który w imieniu Rady Gminy w Piasecznie podpisał jej przewodniczący, a datą podjęcia uchwały przez Radę Gminy. Otóż wniosek ten sporządzony został 18 lipca 2000 r. (do Trybunału wpłynął 12 września 2000 r.). W związku z tym, że wnioskodawca nie dołączył do wniosku uchwały Rady Gminy, Trybunał Konstytucyjny zarządzeniem z dnia 19 września 2000 r. wezwał go do usunięcia braków. W wyznaczonym terminie wnioskodawca dostarczył uchwałę Rady Gminy w Piasecznie datowaną na dzień 6 września 2000 r., w której wskazane zostały skarżone przepisy ustawy, konstytucyjny

wzorzec kontroli oraz upoważnienie do podpisania wniosku przez przewodniczącego tejże rady. W kontekście tych okoliczności, a zwłaszcza różnicy w datowaniu wniosku oraz uchwały wnioskodawcy o wystąpieniu z takim wnioskiem do Trybunału, rodzi się pytanie czy taki stan rzeczy stanowi przeszkodę do merytorycznego rozpoznania sprawy.

Analizując tak postawiony problem stwierdzić należy, że w świetle art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji organami właściwymi do występowania z wnioskiem do Trybunału, o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustaw, są organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku gmin organem stanowiącym jest rada gminy. Ze względu na to, że rada gminy jest organem kolegialnym, swoje stanowisko (także w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału) może wyrazić jedynie w formie uchwały. Warunkiem niezbędnym dla dopuszczalności wniosku rady gminy do Trybunału Konstytucyjnego jest więc stosowna jej uchwała. Uchwała rady gminy legitymizuje kierowany przez nią wniosek do Trybunału. Oczywiście jego tekst może być przygotowany przez inne podmioty (np. część radnych, radcę prawnego, adwokata itd.). Jednakże do czasu podjęcia uchwały przez radę gminy, która jest podmiotem uprawnionym do występowania z wnioskiem, nie jest on wnioskiem w rozumieniu art. 191 Konstytucji.

W takim stanie rzeczy, gdyby przyjąć za punkt odniesienia datę 18 lipca 2000 r., która widnieje na wniosku podpisanym przez Przewodniczącego Rady Gminy w Piasecznie, stwierdzić należałoby, że w tej dacie pismo to nie spełniało wymagań dotyczących wniosków kierowanych do Trybunału. Trzeba jednak mieć na uwadze okoliczność, że wniosek do Trybunału wpłynął w terminie znacznie późniejszym, bo dopiero 12 września 2000 r. Zanim to nastąpiło Rada Gminy w Piasecznie podjęła 6 września 2000 r. stosowną uchwałę, która zawiera wyraźnie określoną wolę uprawnionego podmiotu zaskarżenia konkretnie wskazanych przepisów ustawy, konstytucyjne wzorce kontroli, a także przewodniczącego rady gminy jako osobę upoważnioną do podpisania wniosku. Nie ma więc podstaw do sformułowania tezy, że rozpatrywany wniosek został skierowany do Trybunału przed podjęciem uchwały przez Radę Gminy w Piasecznie, co byłoby podstawą do twierdzenia, iż nie jest odpowiednio legitymizowany. Jeżeli przyjąć, że wniosek Rady Gminy w Piasecznie, skierowany został po podjęciu stosownej uchwały tegoż organu i odpowiada jej treści, uznać należy, że umieszczenie daty wcześniejszej jest wyłącznie uchybieniem technicznym (stanowi ona najprawdopodobniej datę przygotowania projektu wniosku skierowanego na posiedzenie rady gminy celem podjęcia stosownej uchwały), nie mającym znaczenia prawnego. Data ta nie jest bowiem datą skierowania (złożenia) wniosku do Trybunału. Z akt sprawy wynika, że w momencie składania (wpłynięcia) wniosku do Trybunału, istniała spełniająca wymagania formalne i merytoryczne uchwała właściwej rady gminy. Biorąc to pod uwagę stwierdzić należy, że wniosek Rady Gminy w Piasecznie spełnia wymagania formalne. Dotyczy to także rygorów przewidzianych w art. 191 ust. 2 Konstytucji, ponieważ akt normatywny zawierający zaskarżone przepisy dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy. Z tych też względów uprawnione jest dopuszczenie wniosku do dalszych etapów postępowania przed Trybunałem.

IV

Kwestionowane przez Radę Gminy w Piasecznie przepisy art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z 23 czerwca 1995 roku o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych były już przedmiotem orzekania Trybunału. Orzeczeniem w sprawie K. 27/95 z 20 listopada 1996 r. orzekł on ich niezgodność z art. 1 i 7 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426; zm.: z 1995 r. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729; z 1996 r. Nr 106, poz. 488). Mimo to, nie można przyjąć, że w sprawie z wniosku Rady Gminnej w Piasecznie ma miejsce *res iudicata*.

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

Analizując pierwszą z wymienionych okoliczności przypomnieć należy, że wzorcem kontroli art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z 23 czerwca 1995 roku o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 1997 r. (K. 27/95), były art. 1 i art. 7 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, natomiast w sprawie niniejszej jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1-3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, zgodnie z którym ze względu na istnienie nowych konstytucyjnych wzorców odniesienia, możliwe jest ponowne rozstrzygnięcie sprawy, co do której zapadło orzeczenie przed wejściem w życie Konstytucji. Istnieje również możliwość ponownej kontroli tych samych przepisów, gdy powołane zostały inne wzorce kontroli, także gdy pochodzą one z tej samej Konstytucji. W przypadku wzorców konstytucyjnej kontroli ustaw, zawartych w różnych aktach konstytucyjnych, nawet przy zbliżonym brzmieniu przepisów konstytucyjnych będących wzorcami kontroli, może okazać się, że nie istnieje materialna tożsamość w tym zakresie, ponieważ ich usytuowanie w ramach ustawy zasadniczej i związek z innymi przepisami Konstytucji tworzy różne normatywne układy odniesienia, prowadzące do mniejszych lub większych rozbieżności co do ich treści.

W sprawie K. 27/95 oraz w niniejszej sprawie istota zarzutów wnioskodawcy jest w gruncie rzeczy zbliżona, ale wzorce kontroli różnią się wyraźnie. W pierwszej sprawie były nim art. 1 i art. 7 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. Art. 1 (odpowiadający art. 2 obecnie obowiązującej Konstytucji) formułował zasadę demokratycznego państwa prawnego, zaś art. 7 gwarantował ochronę własności. Ówczesne przepisy konstytucyjne nie zawierały odrębnych regulacji odnoszących się do własności jednostek samorządu terytorialnego. Stąd też Trybunał w sprawie K. 27/95 zakres ochrony tejże własności wywieść musiał z ogólnej zasady zapisanej w art. 7. Inaczej sytuacja przedstawia się w niniejszej sprawie, ponieważ podawany jako wzorzec konstytucyjny art. 165 ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyraźnie stwierdza, że jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe. Prawa te podlegają ochronie konstytucyjnej.

Rada Gminy w Piasecznie jako dodatkowy wzorzec kontroli wskazała art. 167 ust. 1-3, w świetle, którego:

“1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.

3. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie.”

Wzorzec ten ma istotne znaczenie, gdyż zwraca uwagę na cele, którym mają służyć prawa majątkowe jednostek samorządu terytorialnego. Prawo własności, a zwłaszcza możliwość czerpania z niego korzyści materialnych, stanowi istotne źródło ich dochodów, umożliwiającą realizację zadań publicznych przypadających jednostkom samorządu terytorialnego.

Nie ulega wątpliwości, że w kontekście wzorców przywołanych w sprawie K. 27/95, wzorce kontroli wskazane w niniejszej sprawie, otwierają możliwość bardziej wszechstronnego rozważenia zgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów prawnych, zwracając bowiem uwagę na wieloaspektowość ochrony własności jednostek samorządu terytorialnego oraz niezdefiniowane w poprzednich przepisach konstytucyjnych normatywne walory tejże własności. To powoduje, że

mimo zbliżonego celu, któremu służyć ma kontrola konstytucyjności art. 2 ust. 1 i 3 skarżonej ustawy, podstawy tej kontroli nie są tożsame.

Ważne znaczenie dla sprawy ma także ustosunkowanie się do drugiej z wymienionych na wstępie sytuacji – a mianowicie do okoliczności, że w odniesieniu do kwestionowanych przepisów Trybunał w orzeczeniu z 20 listopada 1996 r. orzekł już ich niekonstytucyjność (*K. 27/95*). W związku z tym, że orzeczenia Trybunału nie posiadały wówczas przymiotu ostateczności, Sejm RP uchwałą z 24 kwietnia 1997 r. oddalił je. Uchwała taka powodowała nieskuteczność orzeczenia, a co za tym idzie brak konsekwencji w postaci eliminacji normy konstytucyjnie wadliwej z porządku prawnego. Odnosząc się do tego rodzaju sytuacji Trybunał Konstytucyjny, m.in. w postanowieniu z 24 lipca 2000 r., przyjął stanowisko, “że uchwały Sejmu o oddaleniu orzeczenia Trybunału nie można uznawać za merytoryczne rozstrzygnięcie o konstytucyjności ustawy” (por. *postanowienie TK z 24 lipca 2000 r. w sprawie SK 26/99*). Uchwała taka “(...) jest tylko nadzwyczajną decyzją, dopuszczającą pozostawienie niekonstytucyjnej ustawy (przepisu) w systemie obowiązującego prawa. W obecnym stanie konstytucyjnym Sejm nie ma bowiem kompetencji do przejmowania zadań sądu konstytucyjnego (...) Zatem nie można mówić o zaistnieniu >>rzeczy osądzonej<< – przeciwnie, osąd Trybunału został przez Sejm pozbawiony skuteczności prawnej. Nie ma więc prawnych przeszkód, by ten sam zarzut wobec tej samej ustawy został przedstawiony Trybunałowi ponownie (...)” (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 249). Nie ma tych przeszkód zwłaszcza po 17 października 1999 r., gdy z mocy prawa wygasł art. 239 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Brak tych przeszkód Trybunał wywodzi także z zasady najwyższej mocy prawnej Konstytucji oraz zasady państwa prawnego. Obie te zasady wykluczają funkcjonowanie norm prawa, uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją.

Utrwalony w orzecznictwie Trybunału pogląd co do powagi rzeczy osądzonej, utwierdza w przekonaniu, że mamy z nią do czynienia “(...) tylko wówczas, gdy istnieje określony stan faktyczny, wobec którego również istnieje prawomocne orzeczenie sądu powszechnego lub sądu szczególnego. Orzeczenie to rodzi skutki w stosunku do owego stanu faktycznego. W tym sensie powaga rzeczy osądzonej przysługuje ściśle określonemu, prawomocnemu orzeczeniu jako jego konstytutywna, prawna cecha. Cecha ta może przysługiwać wyłącznie bytowi realnemu, jakim jest to prawomocne orzeczenie” (*postanowienie Trybunału w sprawie SK 26/99*). W będącej przedmiotem badania przez Trybunał sytuacji, realny byt poprzedniego orzeczenia został skutecznie zakwestionowany przez uchwałę Sejmu RP oddalającą poprzednie orzeczenie.

Z uwagi przede wszystkim na oddalenie poprzedniego orzeczenia przez Sejm (a także – dodatkowo – zmianę wzorców kontroli skarżonych przepisów ustawy), Trybunał Konstytucyjny uznał, iż dopuszczalne jest merytoryczne rozstrzygnięcie wniosku przedstawionego w niniejszej sprawie.

V

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Polski Związek Działkowców jest samodzielną i samorządną organizacją społeczną zrzeszającą użytkowników działek w pracowniczych ogrodach działkowych. Jednocześnie PZD zakłada je i prowadzi na zasadzie wyłączności. Działa na podstawie przepisów ustawy oraz statutu, który określa zasady i tryb przydzielania i pozbawiania działek, wygaśnięcia prawa ich użytkowania a także tryb odwoławczy w tych sprawach (art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy). Przyjmowanie w poczet członków Związku i przydzielanie działek, a także pozbawianie członkostwa (i tym samym prawa użytkowania działki), należy do zarządu pracowniczych ogrodów działkowych. Już sam fakt, że PZD – jako jedyna organizacja tego typu – nie została poddana przepisom ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. Nr 20, poz. 104, ze zm.), lecz podlega

odrębnej ustawie, świadczy o jego szczególnej pozycji. Znajduje ona potwierdzenie w faktycznym monopolu dotyczącym tworzenia i prowadzenia pracowniczych ogrodów działkowych. PZD jest też jedynym podmiotem, na rzecz którego istnieje obowiązek nieodpłatnego przekazywania wszelkich gruntów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe. Wyklucza to w rzeczywistości możliwość powstania innej organizacji zrzeszającej działkowców, która mogłaby realizować przewidziane w ustawie cele. Związek uzyskał więc wyłączność w sferze członkostwa. Oznacza to, że każdy podmiot, który chciałby uzyskać możliwość użytkowania pracowniczego ogrodu działkowego, musi zostać członkiem PZD.

PZD będąc użytkownikiem lub użytkownikiem wieczystym, gruntów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe ustanawia na rzecz osób fizycznych prawo użytkowania działek na mocy art. 12¹ ust. 1 ustawy. Możliwe jest to jedynie w odniesieniu do osób będących członkami PZD. Stają się one przez to beneficjentami praw majątkowych związanych ze statusem członkostwa. Na taki stan rzeczy wskazuje treść art. 34 ust. 1 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, przymusowo "wcielającego" do PZD użytkowników działek w innych pracowniczych ogrodach działkowych, istniejących przed wejściem w życie tej ustawy.

Na gruncie obowiązującego prawa – w kontekście rozpatrywanej sprawy – istnieją niewątpliwie dwie kategorie zależności: z jednej strony – pomiędzy właścicielem gruntu tj. Skarbem Państwa lub gminą a PZD, z drugiej zaś – pomiędzy PZD a poszczególnymi działkowcami. Rozważając tą drugą sytuację, zastanowić należy się nad tym, czy rodzaj prawa przysługującego w konkretnym przypadku PZD może w istotny sposób oddziaływać na pozycje prawną działkowca. Zależnie od charakteru praw PZD, przysługujących mu w stosunku do gruntu, wyróżnić można kolejne dwie sytuacje. W pierwszej – zgodnie z dyspozycją art. 12¹ ust. 2 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych – PZD jako użytkownik wieczysty ustanawia na rzecz działkowca użytkowanie. Działkowiec posiada wtedy ograniczone prawo rzeczowe w postaci prawa użytkowania przyznanej mu działki. Prawo to obciąża całą nieruchomości, chociaż jego wykonywanie ograniczone jest do użytkowania fizycznie określonej działki. Uprawnienia użytkownika względem przedmiotu użytkowania kształtowane są przez przepisy kodeksu cywilnego. Mają charakter niezbywalny i są ściśle związane z osobą, na rzecz której prawo to zostało ustanowione. Jeżeli nie postanowiono inaczej, wygasa wraz ze śmiercią uprawnionego. Podlega również ujawnieniu w księdze wieczystej.

Tylko pozornie bardziej złożona sytuacja ma miejsce w drugim przypadku, tj. wtedy, gdy PZD posiada jedynie prawo użytkowania gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy. 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 – 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 (jej eksploatacji). Ustanawiając na rzecz działkowca tzw. użytkowanie działki, w istocie PZD (wypełniając swoje zadania statutowe), przekazuje uprawnienie do wykonywania użytkowania określonej, fizycznie wyodrębnionej części nieruchomości w postaci działki pracowniczey. Uprawnienie to posiada określoną wartość majątkową i ma charakter cywilnoprawny. Składają na nie: uprawnienie do korzystania z działki, czerpania z niej pożytków oraz posiadania zależnego, w zakresie odpowiadającym treści prawa użytkowania tejże działki (art. 336 § 2 kc).

1. Dla rozstrzygnięcia zgodności kwestionowanych przepisów z art. 165 ust. 1 Konstytucji ważne znaczenie ma określenie samej istoty samorządu terytorialnego oraz mienia komunalnego. Samorząd terytorialny jest bowiem koniecznym składnikiem struktury demokratycznego państwa prawnego. Podjęte po 1989 r. zmiany ustrojowe w tym zakresie zmierzały do przekształcenia państwa scentralizowanego w państwo obywatelskie, którego podstawę stanowić miał m.in. samorząd terytorialny. W ciągu ostatnich kilkunastu lat doszło do ukształtowania się podstawowych zrębów samorządności lokalnej w Polsce i wykreowania jego podstawowych standardów. W świetle obowiązującego prawa można przyjąć, że jednostki samorządu terytorialnego są posiadającymi osobowość prawną i wyposażonymi we własne mienie korporacjami społeczności zamieszkałej na określonym terytorium, które – przede wszystkim poprzez swoje organy – realizują ważne zadania publiczne o znaczeniu lokalnym.

Ważne znaczenie w zakresie dotyczącym dookreślenia tegoż pojęcia spełniają niektóre akty prawa międzynarodowego. W świetle art. 2 Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego: “Samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej”. W podobnym kierunku zmierza definicja zawarta w art. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, według której: “Samorząd terytorialny oznacza prawo i rzeczywistą zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych ustawą, do regulowania i zarządzania – na ich wyłączną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców – zasadniczą częścią spraw publicznych”.

Podstawowymi wyznacznikami tak określonego pojęcia jednostki samorządu terytorialnego jest jej osobowość i podmiotowość prawna oraz normatywnie zagwarantowana i podlegająca sądowej ochronie samodzielność. Oznacza to też, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują przypisane im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ma to o tyle istotne znaczenie (zwłaszcza w odniesieniu do gmin), że do ich zakresu działania należą wszystkie sprawy o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W takim stanie rzeczy kluczowym elementem podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, umożliwiającym realizowanie jej zadań, jest mienie komunalne, na które składa się własność i inne prawa majątkowe.

2. Okoliczność, że mienie komunalne ma fundamentalne znaczenie dla realizacji zadań publicznych gmin znajdowała odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnoszącym się do ochrony konstytucyjnie gwarantowanej własności i innych praw majątkowych jednostek samorządu terytorialnego. Tak było m.in. w orzeczeniu z dnia 9 stycznia 1996 r., w sprawie o sygn. K. 18/95, w którym stwierdzono niezgodność z art. 1, art. 3 ust. 2 przepisów konstytucyjnych – art. 1 pkt 8 ustawy z 21 października 1994 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, dotyczącego rozszerzenia zakresu podmiotowego użytkowania wieczystego na inne osoby prawne w zakresie określonym w art. 88a ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i art. 2c ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Orzeczenie to miało o tyle istotne znaczenie, że z podobnym problemem Trybunał Konstytucyjny zetknął się, orzekając pierwszy raz w kwestii zgodności z odpowiednimi wzorcami konstytucyjnymi kwestionowanego w niniejszej sprawie art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych. W orzeczeniu z 20 listopada 1996 r. (*sygn. K. 27/95*) stwierdził, iż art. 2 ust. 1-3 oraz 5 i 6 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 99, poz. 486) w zakresie, w jakim wynikające z niego roszczenie dotyczy gruntów stanowiących własność gminy – jest niezgodny z art. 1 i art. 7 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 powołanej tam Ustawy Konstytucyjnej przez nadmierną, bo nieusprawiedliwioną względami interesu publicznego, ingerencję w uprawnienia własnościowe gmin, prowadzącą do naruszenia wynikających z przepisów konstytucyjnych zasad ochrony praw

śluszenie nabytych i proporcjonalności oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Sejm oddalił oba orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Treść tych orzeczeń nie straciła jednak na aktualności w perspektywie rozważań dotyczących niniejszej sprawy.

3. Ochrona własności komunalnej ma niewątpliwie szczególne znaczenie. Samo bowiem wyodrębnienie mienia komunalnego stanowi konsekwencję istnienia jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów prawa publicznego. Wyposażenie samorządu terytorialnego w majątek ma zapewnić mu samodzielność oraz zabezpieczenie jego podmiotowości prawnej. W tym znaczeniu jest wartością konstytucyjną, która wymaga ciągłego ugruntowywania. W doktrynie reprezentowany jest pogląd, że istnienie własności komunalnej jest samo w sobie funkcją samorządu terytorialnego, który po to, by stać się skutecznym narzędziem decentralizacji władzy politycznej, musi mieć wsparcie w decentralizacji władzy gospodarczej (por. W. Pańko, *Własność komunalna a funkcja samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1991 r., nr 1-2, s. 16).

Za takim rozumowaniem przemawia szereg argumentów, które dadzą się wywieść z art. 165 ust. 1 Konstytucji oraz dotychczasowego orzecznictwa Trybunału :

– po pierwsze – własność komunalna stanowi zabezpieczenie podstawowych wartości samorządu terytorialnego, takich jak: osobowość prawna, samodzielność, możliwość realizowania zadań własnych wyznaczonych przez odpowiednie przepisy ustawowe. Dzięki niej – jak podkreśla się w literaturze – zachowując samodzielność, gmina może być partnerem władzy rządowej (por. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 34 i 92; A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1994, s. 75; W. Miemieć [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, *op.cit.*, s. 259). Art. 165 ust.1 Konstytucji tworzy więc materialne podstawy gwarancji podmiotowości prawnej samorządu terytorialnego.

– po drugie – własność jednostek samorządu terytorialnego spełnia szczególną, konstytucyjną rolę, ponieważ, jak stwierdził Trybunał w orzeczeniu z 12 kwietnia 2000 r. “(...)decyduje (...) o realności systemu samorządowego w państwie. Istnienie zależności, którą wyraża art. 165 ust. 1 konstytucji, wiąże niewątpliwie ustawodawcę zwykłego; oznacza ograniczenie w stanowieniu prawa w taki sposób, aby zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności gmin. Już z tych ustaleń wynika, że ewentualne uszczuplenie w drodze ustawy stanu majątku samorządowego wymaga szczególnie wnikliwej kontroli” (*sygn. K. 8/98, OTK ZU Nr3/2000, poz. 87*).

Po trzecie – przyznane jednostkom samorządu terytorialnego prawo własności, podlega konstytucyjnej ochronie. Na wagę i zakres takiej ochrony zwraca uwagę dotychczasowe orzecznictwo Trybunału (por. przykładowo orzeczenia w sprawie: *K. 18/95, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 1*; *K. 27/95, OTK ZU Nr 6/1996, poz. 50*; *K. 23/98, OTK ZU Nr 2/1999, poz. 25*; *K. 8/98, OTK ZU Nr 3/00, poz. 87* itd.). Stanowiący punkt odniesienia dla kształtowania tej ochrony art. 165 ust. 1 Konstytucji ma istotne znaczenie, ponieważ eksponuje ściśle więź prawa własności jednostki samorządu terytorialnego z jej podmiotowością. Z tych też względów własność jednostek samorządu terytorialnego ma wymiar ustrojowy, przynajmniej w takim zakresie, w jakim stanowi zabezpieczenie: z jednej strony – ich samodzielności, z drugiej zaś – możliwości realizowania zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, wynikających z odpowiednich ustaw. Za każdym więc razem kiedy ustawodawca wkracza w sferę władztwa majątkowego jednostki samorządu terytorialnego, oddziałuje na zakres jej podmiotowości i modyfikuje konstytucyjnie określoną pozycję prawną tego typu podmiotów prawa. Należy mieć na uwadze okoliczność, że zasadnicze standardy dotyczące statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego określone zostały w Konstytucji, co wskazuje na to, że ustrojodawca dostrzegł wyjątkowo silną potrzebę zabezpieczenia ich podmiotowości prawnej.

Po czwarte – wprawdzie własności komunalnej nie można ujmować – tak jak i prawa własności w ogóle – w kategoriach absolutnych, jednakże nie można jej także traktować gorzej niż własności innych podmiotów. Nie ulega wątpliwości, że jednostki samorządu terytorialnego, w mniejszym lub większym stopniu, partycypują w kosztach dokonujących się reform i może to stanowić podstawę także do uzasadnionych ograniczeń ich prawa własności. Jednakże – jak zauważył Trybunał – “im dalej od granicznej daty 27 maja 1990 r., tym ostrożniejsza powinna być ingerencja w przyznane gminom uprawnienia majątkowe” (*K. 18/95, op.cit.*, s. 21). Rezygnacja z wyodrębnienia różnych typów i form własności (por. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 54, E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 31, 32), oznacza także rezygnację ze zróżnicowania w zakresie ochrony prawa własności ze względu na podmiot tego prawa. W takim stanie rzeczy prawo własności przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego “jest prawem podmiotowym własności w znaczeniu technicznym, a jego treść wynika z art. 140 kodeksu cywilnego” (zob. T. Dybowski, *Mienie komunalne*, Samorząd Terytorialny 1991, Nr 1-2, s. 13, W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, tamże, s. 18). “W tej płaszczyźnie bardzo istotne jest przyznanie jednostce samorządu terytorialnego samodzielnej dyspozycji swoim mieniem (a więc przyznanie prawa własności i innych praw majątkowych), które podlega takiej samej ochronie, jak mienie obywateli” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1998, s. 273).

VII

1. Ingerencja w sferę prawa własności, w uzasadnionych konstytucyjnie przypadkach, przyjmować może różne formy. Różny może być także jej zakres. Zarówno forma ingerencji, jak i zakres ograniczeń, uzależnione są od stosownej w tej materii legitymacji ustawodawcy, która winna pozostawać w związku z konstytucyjnymi wartościami, ze względu na które dokonuje się tychże ograniczeń. Pomijając sytuacje polegające na całkowitym odjęciu prawa własności, niewątpliwie najdalej idącą formą jego ograniczenia jest ustanowienie użytkowania wieczystego na stanowiących własność odpowiedniego podmiotu gruntach, zwłaszcza gdy ma ono charakter nieodpłatny. Stąd też ustawodawca w art. 232 kodeksu cywilnego dopuścił możliwość ustanowienia użytkowania wieczystego, w ustawowo określonych sytuacjach, jedynie na gruntach Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

2. Biorąc pod uwagę okoliczność, że instytucja użytkowania wieczystego ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia rozważań związanych z niniejszą sprawą, konieczne wydaje się przynajmniej ogólne zapoznanie się z jej istotą. Otóż prawo to powstaje w sposób właściwy wszystkim prawom rzeczowym, a więc w drodze umowy między właścicielem nieruchomości i osobą zainteresowaną jego ustanowieniem. Wybór użytkownika wieczystego następuje co do zasady w trybie przetargu. Warunkiem konstytucyjnym powstania użytkowania wieczystego jest wpis do księgi wieczystej (art. 27 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami).

Użytkowanie wieczyste zostało ukształtowane jako prawo celowe. Ustanawiano je głównie dla ułatwienia budowy mieszkań. Cel ten znajdował bezpośredni wyraz w określeniu kręgu podmiotów, na rzecz których prawo to mogło być ustanowione. Były to mianowicie osoby fizyczne i spółdzielnie mieszkaniowe. Obecnie krąg tego rodzaju podmiotów jest szerszy, ponieważ ustawodawca faktycznie zrezygnował z limitowania kręgu podmiotów, które mogą być użytkownikami wieczystymi (por. *K. 8/98*).

Użytkowanie wieczyste jest niewątpliwie prawem rzeczowym bardzo silnie chronionym, ponieważ w drodze analogii – w zakresie nie uregulowanym w przepisach o użytkowaniu wieczystym – stosuje się do niego odpowiednio przepisy o własności. Zgodnie bowiem z art. 233 kc, użytkownik wieczysty z wyłączeniem innych osób może korzystać z gruntu oraz może swym prawem rozporządzać. W tym zakresie jego uprawnienia są identyczne z uprawnieniami właściciela

gruntu (art. 140 kc). Różnica tkwi w zakresie granic wykonywania tych uprawnień. O ile właściciel może swoje prawo realizować w granicach ustaw i zasad współżycia społecznego, o tyle użytkownika wieczystego limituje też umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Z umowy dotyczącej oddania gruntów w użytkowanie wieczyste wynikają trzy podstawowe elementy: po pierwsze – czasowe granice prawa (40-99 lat), po drugie – obowiązek uiszczania opłaty rocznej, która ma charakter cywilnoprawny, a orzeka o nim sąd, a nie organ administracji w drodze decyzji, po trzecie – sposób zagospodarowania (korzystania) gruntu podlega ujawnieniu w księdze wieczystej. Użytkownik wieczysty może być właścicielem budynków i urządzeń wzniesionych na gruncie. Przyznanie użytkownikowi wieczystemu tak szerokich uprawnień decyduje o pozycji tego prawa w systematyce praw rzeczowych i o jego znaczeniu rynkowym. W okresie trwania użytkowania wieczystego uprawniony podmiot korzysta ze wszystkich atrybutów własności, a przede wszystkim może swobodnie swym prawem rozporządzać. Wieczystemu użytkownikowi przysługuje petytoryjna i posesoryjna ochrona jego prawa, przy odpowiednim zastosowaniu środków przysługujących właścicielowi, przy czym ochrona ta przysługuje także przeciwko właścicielowi nieruchomości (np. gminie) w razie naruszenia przez niego prawa użytkowania wieczystego. Użytkownik wieczysty może przysługujące mu prawo wieczystego użytkowania przenieść, oddać w leasing, obciążyć i zrzec się użytkowania wieczystego. W zakresie prawa rozporządzania przez wieczystego użytkownika mieści się także uprawnienie do ustanawiania odrębnej własności lokali w budynkach na gruncie będącym w użytkowaniu wieczystym, z jednoczesnym oddaniem w użytkowanie wieczyste ułamkowej części tego gruntu (por. *orzeczenie SN z 14 lipca 1994 r., III CZP 86/94, OSNIC 1/95, poz. 4*). Uprawnienia te świadczą o tym, że użytkownik wieczysty może obciążać lub wykorzystywać swoje prawo do uzyskiwania dochodów lub zabezpieczania własnych należności.

3. W czasie trwania użytkowania wieczystego wyłączone są jakiegokolwiek uprawnienia do gruntu innych osób, w tym – co należy szczególnie podkreślić – uprawnienia właściciela, tj. jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. Póki trwa użytkowanie wieczyste, póty właściciel nie może podejmować działań, które zagrażałyby użytkownikowi wieczystemu.

Na mocy kwestionowanego art. 2 ust. 1 ustawy nastąpiła niewątpliwie istotna zmiana funkcji prawa użytkowania wieczystego. Prawo użytkowania wieczystego w odniesieniu do gruntów gminnych uzyskał PZD, który do tego czasu był jedynie użytkownikiem tych nieruchomości. Z gospodarczego punktu widzenia przyznanie PZD użytkowania wieczystego gruntów, jest w swojej istocie zbliżone do uwłaszczenia dokonanego na mieniu jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca “uwłaszczając” PZD ustanowił jednocześnie dla niego szczególne uprawnienia. Nie ulega wątpliwości, że PZD został usytuowany w sytuacji korzystniejszej niż inni użytkownicy wieczystości, gdyż nie ma obowiązku uiszczenia pierwszej opłaty rocznej, z wyjątkiem zbycia użytkowania wieczystego przed upływem 10 lat od jego ustanowienia, i ma pełną swobodę w dysponowaniu “uwłaszczonym” mieniem. Argument, że ustanowienie użytkowania wieczystego na gruntach jednostek samorządu terytorialnego, na których usytuowane są pracownicze ogrody działkowe nie zmienia w praktyce sytuacji będących właścicielami jednostek, ponieważ grunty te i tak zostały uprzednio oddane do bezpłatnego użytkowania przez PZD, jest nietrafny, bo nie uwzględnia następstw prawnych zmiany jednej instytucji prawnej na drugą. Użytkowanie wieczyste i użytkowanie stanowią bowiem zupełnie odrębne prawa, co rodzi ściśle określone konsekwencje zarówno dla PZD, jak i jednostki samorządu terytorialnego.

4. Prawo polskie uformowało użytkowanie wieczyste jako prawo rzeczowe o charakterze pośrednim, usytuowane między własnością jako najsilniejszym prawem rzeczowym a ograniczonymi prawami rzeczowymi (użytkowanie, służebności i inne). Użytkowanie zaś jest jednym z ograniczonych praw rzeczowych, którego przedmiotem mogą być rzeczy lub prawa zbywalne. Treścią prawa użytkowania jest używanie rzeczy i pobieranie jej pożytków (art. 252 kc).

Zakres użytkowania jest różny, w zależności od tego kto jest podmiotem użytkowania.

Użytkownikowi (podobnie jak użytkownikowi wieczystemu) przysługuje ochrona jego prawa przeciwko każdemu, kto je narusza w tym także przeciwko właścicielowi. Zakres tej ochrony jest ograniczony zakresem przysługującego użytkownikowi prawa. Użytkownik może przeciwstawić się zamierzonym zmianom, jakie co do nieruchomości pragnie wprowadzić właściciel, jednakże tylko o tyle, o ile zmiany te naruszałoby lub ograniczały jego prawa (por. *orzeczenie SN z 18 czerwca 1976 r., III CRN 89/76, OSNCP 3/77, poz. 49*).

Użytkowanie – co warto podkreślić w kontekście niniejszej sprawy – jest niezbywalne (art. 254 kc), wygasa wskutek niewykonywania przez 10 lat (art. 255 kc), a użytkownik powinien wykonywać swoje prawo zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki. Zakres wymagań prawidłowej gospodarki określa charakter nieruchomości, przyczyna i cel, dla którego zostało ono ustanowione oraz czas jego trwania. Od użytkownika nie należy wymagać najwyższego stopnia wiedzy teoretycznej i praktycznej, ponieważ wystarcza zwykła miara staranności i dbałości o wydaną mu do używania rzecz (por. *orzeczenie SN z 19 sierpnia 1980 r., III CRN 145/80, niepublikowane*).

Przepisy kodeksu cywilnego ustanawiają także szereg szczegółowych regulacji odnośnie relacji właściciel – użytkownik (zob. np. art. 258-263 kc). Niezbywalność użytkowania należy rozumieć jako ograniczenie w zakresie dotyczącym rozporządzeń tym prawem przez użytkownika. Użytkowanie ustanowione na rzecz użytkownika ma charakter osobisty, a ustanowione na rzecz osoby prawnej ma służyć ściśle określonym celom statutowym, ma więc charakter wyłączny. Dlatego dysponowanie tym prawem jest niedopuszczalne. Oznacza to, że użytkownik nie może przenieść służących mu uprawnień płynących ze stosunku użytkowania na inne osoby (zob. J. Szachulowicz [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1 (pod red. K. Pietrzykowskiego), Warszawa 1997, C.H. Beck, s. 461). Ustawodawca odróżnia niezbywalność prawa od prawa przeniesienia uprawnień do jego wykonywania. “Brak wzmianki o zakazie przeniesienia uprawnień do wykonywania użytkowania przez osoby trzecie prowadzi do wniosku, że użytkowanie może być wykonywane przez inne osoby poza użytkownikiem, a więc użytkownik może oddać rzecz w najem bądź dzierżawę lub użyczenie. W takich więc wypadkach mamy do czynienia z zadysponowaniem przedmiotem użytkowania na podstawie form obligacyjnych, a nie z rozporządzeniem” (J. Szachulowicz, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, j.w., s. 461).

Ukształtowany stan prawa pozwala dostrzec wyraźne różnice w zakresie uprawnień właścicielskich, w zależności od tego czy są to uprawnienia w stosunku do podmiotów będących użytkownikami wieczystymi czy też użytkownikami. Podmioty będące użytkownikami wieczystymi w zasadzie mają zbliżone prawa do właściciela. Wyznaczniki treści i granic prawa wieczystego użytkowania (art. 233 kc) nie ograniczają zbytnio użytkowników wieczystych w możliwości np. rozporządzania prawem użytkowania wieczystego. Użytkowanie zaś jest prawem związanym z osobą użytkownika (np. PZD). Łączy się z tym, wspomniana wyżej niezbywalność użytkowania, która jest cechą każdego rodzaju użytkowania, bez względu na jego przedmiot i podmioty. Z tej to przyczyny użytkowanie nie wchodzi do spadku po użytkowniku (art. 922 §2 kc) i nie może być składnikiem majątku wspólnego małżonków (art. 33 pkt 6 kro), ani przedmiotem obrotu prawnego.

Uwzględniając istotę użytkowania, ustawodawca przed kwestionowaną nowelizacją ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych uznał taką formę za wystarczającą dla realizowania zadań związanych z prowadzeniem pracowniczych ogrodów działkowych. Pozwalała ona bowiem, z jednej strony – realizować podstawowy cel ustawy, z drugiej zaś – nie prowadzi do nieuprawnionej i nadmiernej ingerencji w prawo własności jednostek samorządu terytorialnego. Z tych też względów zmiana użytkowania na przymusowe i nieodpłatne użytkowanie wieczyste ustanawiane na rzecz PZD, w odniesieniu do gruntów jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych, spotkała się z całkowicie uprawnionymi zarzutami

dotyczącymi zgodności takiego rozwiązania prawnego z podanymi przez wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnymi.

VIII

1. Ważne znaczenie dla określenia zgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów ma – niezależnie od podniesionych dotąd argumentów – odpowiedź na pytanie, czy przyjęte w tychże przepisach rozwiązanie prawne jest konieczne dla realizacji celu, dla którego uchwalona została ustawa. Poza dyskusją pozostaje okoliczność, że w demokratycznym państwie prawnym, którego urząd oparty jest na podziale władz, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej. Granice swobody ustawodawczej określają normy konstytucyjne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażany był pogląd, że “ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, a władztwo to nabiera szczególnego znaczenia w okresie przemian ustrojowych” (zob. *K. 18/95*).

Niewątpliwie Trybunał nie jest powołany do kontrolowania trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Jednakże ma prawo interweniowania w wypadkach, gdy ustawodawca przekroczył zakres swobody regulacyjnej, i to w sposób na tyle drastyczny, iż nie budzi wątpliwości okoliczność, że przyjęte rozwiązania, prowadzą do naruszenia konstytucyjnie chronionych wartości.

W związku z tym, że treść art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, stanowi istotną ingerencję w sferę własności komunalnej, ukształtowanej przecież w następstwie przemian ustrojowych, które dokonały się w ostatnich latach, uprawnione wydaje się rozstrzygnięcie wątpliwości, czy kwestionowane przepisy prawne są także istotnym i uzasadnionym elementem zmian ustrojowych.

W tym kontekście ważne znaczenie ma udzielenie odpowiedzi na pytania : po pierwsze – czy zaskarżone rozwiązanie prawne znajduje uzasadnienie ze względu na potrzebę dokonania istotnych zmian ustrojowych; po drugie – czy przyjęte rozwiązanie służy interesom działkowców; po trzecie – czy istnieją przesłanki przemawiające za przysporzeniem majątkowym dla PZD.

2. Istotnym elementem zmian ustrojowych w Polsce, które zaszły po 1989 r., było niewątpliwie ukształtowanie się samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny stał się kluczowym instrumentem nowego ładu publicznego w państwie. Ważnym elementem jego podmiotowości i samodzielności jest z pewnością własność komunalna. Gwarancje ochrony tej własności stały się przez to swoistymi gwarancjami zmian ustrojowych. Trybunał nie widzi potrzeby zmian dotychczasowego kierunku interpretacji norm konstytucyjnych gwarantujących własność jednostek samorządu terytorialnego. Potwierdza, że “...jednostki te zostały wyposażone w majątek w następstwie odstąpienia od zasady jednolitego funduszu własności państwowej. Ich własność wywodzi się z własności państwowej, która stanowi pokrycie finansowe dla ogółu reform, nie tylko reformy administracji publicznej”.

W tym kontekście niedopuszczalne jest dość swobodne ponowne rozporządzanie mieniem stanowiącym podstawę ukształtowanej własności samorządowej, czy też takie jej ograniczanie, które faktycznie uniemożliwiłoby pełne korzystanie z uprawnień właścicielskich. Tylko potrzeba realizowania wyjątkowo ważnych wartości konstytucyjnych, mogłaby usprawiedliwiać ograniczenie innych wartości. Niewątpliwie takimi przesłankami kierował się ustawodawca dokonując ograniczeń własności komunalnej w trakcie procesu komunalizacji, czy też w pierwszym okresie po jej przeprowadzeniu.

Trudno jednak znaleźć przekonujące argumenty przemawiające za ograniczeniem prawa własności jednostek samorządu terytorialnego, według zasad przyjętych w art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych. Przy rozwiązywaniu tego problemu posłużyć można się rozumowaniem zastosowanym przy rozstrzygnięciu sprawy *K.*

18/95 w orzeczeniu Trybunału z dnia 9 stycznia 1996 r. Tak jak i wtedy, także i w sprawie niniejszej stwierdzić należy, że poprzez treść kwestionowanych przepisów ingerencji “(...) dokonano już po zakończeniu procesu porządkowania stosunków cywilnoprawnych związanych z władaniem nieruchomościami gminnymi, kiedy gminy mogły już rozsądnie zakładać, że wszystkie kategorie podmiotów, które w ocenie ustawodawcy zasługiwały na >>uwłaszczenie<< na gruntach komunalnych, zostały przez ustawodawcę uwzględnione. Podmiotami tymi były dotychczas (w różnej sekwencji czasowej i na różnych warunkach): państwowe osoby prawne (w tym – potraktowane odrębnie – wyższe uczelnie, instytuty naukowo– badawcze, Polska Akademia Nauk i przedsiębiorstwa drogownictwa), komunalne osoby prawne, podmioty prawa spółdzielczego (spółdzielnie, związki spółdzielcze, Naczelna Rada Spółdzielcza), wreszcie Bank Gospodarki Żywnościowej. Za każdym razem chodziło wówczas o określoną kategorię osób prawnych, których >>uwłaszczenie<< było mniej lub bardziej wyraźnie uzasadnione logiką prowadzonej polityki przemian własnościowych” (K. 18/95).

Chronologia przemian, poczynając od komunalizacji mienia państwowego, uwłaszczenia przedsiębiorstw państwowych, uwłaszczenia spółdzielni, itd. tworzy pewien ciąg zdarzeń, powiązanych ze ścieraniem się różnych koncepcji ekonomicznych i politycznych. Jeżeli znajdują one odzwierciedlenie w umocowanych w Konstytucji ustawach, nie można ich odrzucić tylko z tego powodu, że wyprzedziły w czasie inne reformy. Wprawdzie własność komunalna nie jest, tak jak i inne prawa i wolności, prawem absolutnym i jednostki samorządu terytorialnego mogą liczyć się z koniecznością ponoszenia części kosztów związanych z dokonującymi się reformami ustrojowymi. Jednakże – jak to podkreślono w orzeczeniu Trybunału z dnia 9 stycznia 1996 r. (K. 18/95) – “im dalej od granicznej daty 27 maja 1990 r., tym ostrożniejsza powinna być ingerencja w przyznane gminom uprawnienia majątkowe”. Uwaga ta jest tym bardziej uzasadniona, że treści zakwestionowanych przepisów, nie uzasadnia ani potrzeba porządkowania stosunków własnościowych, ani potrzeba zabezpieczenia innych praw konstytucyjnie chronionych, ani tym bardziej – istota dokonujących się przemian ustrojowych. Co więcej, przyjęte w tych przepisach rozwiązanie prawne, może mieć ujemne konsekwencje dla dalszych zmian ustrojowych oraz dla ugruntowania tych, które zostały już wprowadzone. Z materiału historycznego wynika, że kwestionowanej ingerencji ustawodawcy nie towarzyszyło rozeznanie zasięgu oddziaływania wprowadzonej regulacji oraz rzeczywistych skutków, jakie ta regulacja spowoduje.

3. W perspektywie celów ustawy – chociaż rozwiązanie takie także budziłoby zastrzeżenia, co do ich konstytucyjności – istotne jest także to, że umocnienie podmiotowości prawnej nastąpiło nie w stosunku do tych podmiotów, ze względu na które ustawodawca nadał szczególne znaczenie idei rozwoju ruchu działkowego, a więc działkowców, ale w stosunku do organizacji tych podmiotów, których zadaniem winno być nie tyle realizowanie praw majątkowych z tym związanych, co wypełnianie funkcji organizacyjnych i technicznych, umożliwiających optymalne realizowanie celu ustawy. Bardzo ważne w tym kontekście znaczenie ma niewątpliwie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1999 r. w sprawie K. 23/98, w którym określił on relacje pomiędzy ograniczonymi prawami rzeczowymi członków spółdzielni a wyposażoną w prawo własności spółdzielnią mieszkaniową. Uznał przy tym, że ochrona praw organizacji zrzeszającej członków spółdzielni (spółdzielni mieszkaniowej) jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługujących członkom. W takim stanie rzeczy ochrona praw organizacji, która spełnia funkcje służebne w stosunku do jej członków może, a nawet powinna, ustąpić przed ochroną praw członków ze względu na których prawo organizacji zostało ustanowione. Nie ma żadnych racjonalnych przesłanek, aby w niniejszej sprawie odstępować od tak sformułowanej tezy. Oznacza to w gruncie rzeczy konieczność uznania, że w tego typu sytuacjach treść interesów prawnych organizacji jest w istotnym stopniu zdeterminowana treścią prawnych interesów członków organizacji. Nieuprawnione jest więc kształtowanie statusu tego typu organizacji (np.

PZD) w taki sposób, który stwarzałby podstawy do wyizolowywania się jej interesów prawnych i faktycznych w stosunku do celu, któremu organizacja ma służyć.

Pracownicze ogrody działkowe – uznał Trybunał w sprawie K. 27/95 – zaspokajając przede wszystkim konsumpcyjne i rekreacyjne potrzeby ich użytkowników, stanowią obiekty użyteczności publicznej. Słusznie więc podkreśla się w doktrynie, że Polski Związek Działkowców ma do spełnienia w tym zakresie jedynie funkcję służebną organizowania i zabezpieczania warunków służących realizacji tych celów. W takim zakresie wystarczające jest przysługujące w oparciu o stan prawny sprzed zaskarżonej nowelizacji, prawo użytkowania lub jedynie zarząd gruntami, na których zlokalizowane są pracownicze ogrody działkowe (por. J. Ignatowicz, *Opinia...*, s. 4 i n.). W istocie bowiem Polski Związek Działkowców nie ma w odniesieniu do nieruchomości gruntowej, na której zlokalizowane są pracownicze ogrody działkowe, żadnych własnych interesów. W rzeczywistości winien więc być co najwyżej swoistym administratorem, działającym w interesie zrzeszonych działkowców. Zdaniem przedstawicieli doktryny prawa cywilnego, Związkowi powinno przysługiwać jedynie prawo zarządu. Wówczas bowiem nie byłoby np. zagrożenia, pojawiającego się po wprowadzeniu kwestionowanej nowelizacji, polegającego na możliwości sprzedania przez PZD nieruchomości wyznaczonej na pracownicze ogrody działkowe, z przeznaczeniem na inne cele (por. J. Ignatowicza, *Opinia...*, s. 3).

4. Niezrozumiała wydaje się więc taka troska o rozwój ruchu działkowców, gdzie nacisk kładziony jest nie na prawa podmiotów, które przede wszystkim winny być beneficjariuszami praw z tym związanych, lecz na umocnienie pozycji ich organizacji. W następstwie zmian wprowadzonych przez kwestionowany art. 2 ust. 1 i 3 ustawy, w rzeczywistości przysporzenie majątkowe uzyskał tylko PZD, natomiast działkowcy nadal pozostali przy prawie użytkowania. “Wprawdzie wówczas, gdy grunty wchodzące w skład ogrodu znajdują się w użytkowaniu wieczystym PZD, na wniosek działkowca jego prawo użytkowania ustanawia się w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego i prawo to podlega ujawnieniu w księdze wieczystej, co może być traktowane jako element zwiększonej ochrony prawa, to jednak w zakresie treści tego prawa nie zaznaczają się żadne zmiany” (K. 27/95, *op.cit.*). Odpowiednie zastosowanie znajdują tu m.in. art. art. 254 i 266 kodeksu cywilnego.

Nie można zgodzić się z tezą, że umocnienie praw PZD, poprzez ustanowienie użytkowania wieczystego, oznacza automatycznie umocnienie praw działkowców i pełniejsze zabezpieczenie ich interesów prawnych i faktycznych. Przede wszystkim interes PZD, nawet jeżeli uznać, że jest interesem publicznym w odniesieniu do ogółu działkowców, nie znajduje i nie musi znajdować, bezpośredniego przełożenia na interesy prawne członków tej organizacji, zwłaszcza że faktycznie członkostwo to jest przymusowe, co pogłębia pole zagrożeń różnymi formami dysharmonii. W zamyśle ustawodawcy wszystkie osoby, uprawiające pracownicze ogrody działkowe z mocy prawa muszą być członkami PZD. Na taki stan rzeczy wskazuje treść art. 34 ust. 1 ustawy, przymusowo “wcielającego” do PZD użytkowników działek w innych pracowniczych ogrodach działkowych, istniejących przed wejściem w życie tej ustawy.

Przynależność do PZD jest jedyną drogą umożliwiającą korzystanie – zgodnie z ustawą – z ogrodu działkowego. Członkostwo tej organizacji jest warunkiem *sine qua non* korzystania z tej formy aktywności. Zważywszy, że w świetle 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 pracowniczych ogrodach działkowych, którzy nie legitymowaliby się przynależnością do PZD. Chociaż z technicznego punktu widzenia, przydzielenie działki oraz przyjęcie w poczet członków PZD, są czynnościami rozdzielonymi w czasie, to faktycznie należałoby uznać, że ustawodawca przyjął fikcję prawną ich jednoczesności (por. K. 14/98, *op. cit.*). Ustawodawca zastosował tu konstrukcję “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 (i odwrotnie).

Istotne – w perspektywie zaskarżonego przepisu – wydaje się stwierdzenie, że w zakresie dotyczącym statusu działkowca, jego pozycja nie uległa jakościowej zmianie na korzyść, zarówno w stosunku do stanu sprzed komunalizacji, jak i okresu po jej zrealizowaniu, a przed uchwaleniem kwestionowanych przepisów. Ustawa o pracowniczych ogrodach działkowych, w okresie przed wprowadzeniem zaskarżonej nowelizacji, przewidywała dostateczną ochronę interesów poszczególnych działkowców, m.in. poprzez nałożenie odpowiednich obowiązków na PZD. Art. 20 ustawy stanowi, że “likwidacja w całości lub części pracowniczego ogrodu działkowego może nastąpić w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi potrzebami gospodarczymi lub społecznymi, za zgodą Polskiego Związku Działkowców”. W razie likwidacji pracowniczych ogrodów działkowych nakłada się obowiązek przydzielenia terenu zastępczego, nie mniejszego od dotychczasowego, w takim terminie, aby można było założyć nowy ogród przed zaprzestaniem działalności ogrodu likwidowanego (art. 21 ustawy). Założenie nowego ogrodu oraz odtworzenie urządzeń spoczywa na jednostce organizacyjnej, w interesie której zlikwidowano ogród. Przepisy ustawy przewidują także obowiązek wypłaty odszkodowania za szkody wynikłe z likwidacji ogrodu oraz wyrównania strat powstałych z tego tytułu. Rozwiązania te nie uległy zmianie po komunalizacji mienia państwowego. Zlikwidowanie ogrodu działkowego przez gminę, będącą właścicielem gruntu, na którym znajduje się ogród, jest możliwe wyłącznie w ustawowo określonych wypadkach, gdy jest to uzasadnione szczególnymi potrzebami gospodarczymi lub społecznymi i za zgodą PZD. W istocie ograniczają się – co podkreślił Trybunał w orzeczeniu w sprawie K. 27/95 – do sytuacji, w której możliwe jest również odjęcie prawa wieczystego użytkowania w drodze wyłączenia. W gruncie rzeczy sytuacja działkowicza, zarówno w sytuacji gdy PZD jest użytkownikiem jak i użytkownikiem wieczystym, co do zakresu związanej z tym jego ochrony w jakimś istotnym zakresie nie różni się. Z całą pewnością podzielić tu należy stanowisko Trybunału przyjęte przy poprzedniej kontroli kwestionowanych przepisów, iż “prawa Polskiego Związku Działkowców oraz prawa samych działkowców były przed nowelizacją zabezpieczone. Z całą zaś pewnością obowiązujące przepisy zapewniały ochronę przed nieuzasadnionymi szczególnymi potrzebami społecznymi lub gospodarczymi, zakusami gmin na integralność pracowniczych ogrodów działkowych” (K. 27/95).

W takim układzie odniesienia można jedynie – i to z całą pewnością – przyjąć, że poprzez treść kwestionowanego art. 2 ust. 1 i 3 nastąpiło nieuprawnione umocnienie praw samej organizacji. Ustawodawca nie widział natomiast potrzeby zmiany sytuacji działkowców. Nie chodzi tu oczywiście o jakościową zmianę ich praw do ogródków, ale o umocnienie ochrony ich interesów prawnych w stosunku do PZD. Co więcej – odrzucając założenie o tożsamości interesu prawnego konkretnego działkowicza i PZD – nie można nie brać pod uwagę tezy, że w niektórych sytuacjach faktycznie pozycja ta mogła ulec nawet osłabieniu. Podstawę do takich wniosków stanowić może okoliczność, że ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz PZD, do minimum sprowadza możliwość działania w interesie działkowiczów ze strony samego właściciela (konkretnej jednostki samorządu terytorialnego). Ustawodawca umacniając pozycję PZD, nie stworzył stosownych, odpowiadających nowej sytuacji instrumentów ochronnych dla samych działkowiczów przed nieuprawnionym wykorzystywaniem (nadużywaniem) pozycji monopolistycznej przez organy tejże organizacji. A to, że istnieje potrzeba zabezpieczenia praw działkowców, także w stosunku do PZD, dowiodła praktyka stosowania art. 28 ust. 2 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, który stanowił, że uchwały organów Polskiego Związku Działkowców w sprawie członkostwa Związku nie podlegają orzecznictwu sądowemu. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 14 września 1999 r. w sprawie K. 14/98 orzekł, że przepis ten jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że zamyka sądową drogę dochodzenia naruszonych praw i wolności. Dopiero usunięcie z systemu prawa art. 28 ust. 2 spowodowało, że sprawy i spory powstające na tle stosowania art. 28 ust. 1 ustawy, podporządkowane zostały ogólnym zasadom

wyznaczającym właściwość sądów w Polsce. Dotyczy to przede wszystkim spraw i sporów o charakterze cywilnym, z wyłączeniem spraw wewnątrzorganizacyjnych. Chociaż zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego sama ocena, 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 właściwości sądów powszechnych.

Niezależnie od wymienionych, szereg innych okoliczności prawnych wskazuje na faktyczne osłabienie pozycji prawnej działkowców w konsekwencji ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz ich organizacji. Zasadne wydaje się zwrócenie uwagi na niektóre z nich:

– po pierwsze – nadmierne wyposażenie PZD w prawa majątkowe, a zwłaszcza ich umocnienie w następstwie uchwalenia kwestionowanych przepisów ustawy z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, rodzi niebezpieczeństwo wyobcowania się interesu prawnego PZD w stosunku do interesów prawnych działkowców. Wprawdzie sfera stosunków majątkowych nie jest grą o sumie zerowej, jednakże nie sposób nie zauważyć, że majątkowe umocnienie się PZD dokonuje się nie tylko ze szkodą dla praw gminy, ale i także kosztem działkowców. Cel ustawy dodatkowo wypacza monopol PZD w zakresie pracowniczych ogrodów działkowych.

– po drugie – realne staje się niebezpieczeństwo niekorzystnego dla działkowców rozporządzania prawem użytkowania wieczystego (np. poprzez jego zbycie). Z tym wiąże się możliwość generowania się zjawisk patologicznych. PZD planując np. zbycie prawa użytkowania wieczystego może nazbyt często korzystać ze statutowych uprawnień dotyczących pozbawiania członkostwa, a przez to możliwości korzystania z działki. Taką sytuację ułatwia niewątpliwie zagwarantowana ustawowo wyłączność PZD w zakresie zakładania i prowadzenia pracowniczych ogrodów działkowych.

– po trzecie – w kwestionowanym przepisach prawnych ma miejsce odwrócenie figury prawnej w zakresie korzystania z prawa użytkowania wieczystego w związku z celem podstawowym ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych. Ustawodawca przyznał bowiem merytoryczny tytuł do nieruchomości nie działkowcom lecz organizacji, która nie ma niezależnych od działkowców interesów prawnych. PZD z organizacji (stowarzyszenia), która miała ułatwiać realizację idei ruchu działkowego, przerodziła się w samoistny byt prawny, któremu podporządkowane zostały cele działkowców.

– po czwarte – wprowadzona została nierówność pomiędzy statusem prawnym i sposobem korzystania z pracowniczych ogrodów działkowych, powstałych przed 5 grudnia 1990 r. (i istniejących w dniu wejścia w życie ustawy), a statusem i korzystaniem z takich ogrodów wtedy gdy powstały one po 5 grudnia 1990 r. Takie różnicowanie prowadzi do niejednakowego traktowania działkowców. Nie ulega też wątpliwości, że w przypadku kwestionowanego przepisu ma miejsce “uwłaszczenie” zupełnie przypadkowej kategorii podmiotów i w odniesieniu do zupełnie przypadkowo wskazanej kategorii nieruchomości. Uwłaszczenie to dokonało się z niezrozumiałym uprzywilejowaniem organizacji, a nie działkowców. Gdyby ustawodawca działał na korzyść działkowców wtedy niewątpliwie dokonałby “uwłaszczenia” działkowców. Takie uwłaszczenie – mimo, że jego natura prowadzić mogłaby (prowadziłaby) do uznania jego niekonstytucyjności – wskazywałoby przynajmniej na to, że wola ustawodawcy ukierunkowana była na umocnienie pozycji działkowców a nie biurokratycznych struktur organizacyjnych. Odpadają więc argumenty, że wyeliminowanie z porządku prawnego kwestionowanego przepisu jest niekorzystne dla samych działkowców.

– po piąte – podnoszenie jako argumentu za umocnieniem praw działkowców okoliczności, że ustanowione w formie aktu notarialnego prawo użytkowania działkowców podlega ujawnieniu w księdze wieczystej (art. 12(1) ust. 2), jest pewnym nadużyciem, ponieważ każde prawo rzeczowe może być ujawnione w księdze wieczystej (zob. J. Ignatowicz, *Opinie...*, s. 4). Niezrozumiałe w tym kontekście byłoby wiązanie tego zagadnienia z użytkowaniem wieczystym PZD. Należy więc przyjąć, że art. 12(1) w tym względzie jest zbędny. Ujawnienie ograniczonego prawa rzeczowego,

jakim jest użytkowanie, w księdze wieczystej nie uniemożliwia zbycia obciążonej nieruchomości, a jedynie zapewnia ochronę tego prawa wobec każdego użytkownika wieczystego lub właściciela.

– po szóste – funkcjonowanie w obiegu prawnym kwestionowanego art. 2 ust. 1 i 3 w jego dotychczasowym brzmieniu ogranicza, a być może i wyklucza, możliwość powstawania nowych ogrodów działkowych, ponieważ ze względu na treść tegoż przepisu gminy nie będą zainteresowane wyznaczaniem w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nowych terenów pod pracownicze ogrody działkowe. Oznaczać to może obumieranie idei ruchu działkowego. Nie bez znaczenia w tym kontekście jest także i to, że skurczą się do minimum możliwości otrzymania w użytkowanie ogrodu działkowego przez kandydatów na działkowców.

Reasumując stwierdzić więc należy, że przyjęta w kwestionowanych przepisach prawnych konstrukcja prawna nie służy działkowcom.

IX

Z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych praw jednostek samorządu terytorialnego, a także prawnych interesów działkowców, wiele wątpliwości budzi możliwość zbycia użytkowania wieczystego w kontekście art. 2 ust. 4 i 5, a także art. 233 k.c. I to z kilku względów:

– po pierwsze – w świetle art. 233 kc użytkownik wieczysty w granicach, określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, może swoim prawem rozporządzać. Rozporządzenie prawem użytkowania wieczystego, jak podkreśla się w doktrynie (zob. m.in. J. Pietrzykowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1997, C.H. Beck, s. 431), obejmuje m.in.: a) uprawnienie do przeniesienia prawa w drodze umowy sprzedaży, zamiany, darowizny lub innej umowy zobowiązującej do przeniesienia tego prawa (art. 155 § 1 w zw. z art. 237 kc); b) uprawnienie do obciążenia tego prawa hipoteką (art. 65 ust. 3 ustawy o księgach wieczystych i hipotece), a także innymi prawami rzeczowymi ograniczonymi lub obligacyjnymi (wynika to a contrario z art. 214 kc); c) uprawnienie do zrzeczenia się tego prawa itd. Umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może ograniczyć uprawnienia użytkownika wieczystego do rozporządzenia jego prawem (art. 57 § 2), nie może jednak wyłączać zbywalności tego prawa (zob. J. Winiarz [w:] *Kodeks cywilny z komentarzem*, Warszawa 1989, t. I, s. 208).

– po drugie – o wiele dalej niż art. 233 kodeksu cywilnego idzie w tym zakresie ustawodawca w art. 2 ust. 4 ustawy z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, w którym stwierdza się, że w razie zbycia użytkowania wieczystego gruntów przed upływem 10 lat od jego ustanowienia, Polski Związek Działkowców uiszcza pierwszą opłatę roczną w wysokości określonej w dniu zbycia, według przepisów rozdziału 5 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Z treści tego przepisu wydedukować należy, że w umowie użytkowania wieczystego nie jest możliwe ograniczenie możliwości zbycia użytkowania wieczystego. W takim stanie rzeczy uprawnione są twierdzenia, że:

a) nawet jeżeli w umowie o ustanowienie użytkowania wieczystego zawarte byłoby zastrzeżenie, dotyczące celu tegoż prawa użytkowania wieczystego, to i tak dopuszczalne jest zbycie prawa użytkowania wieczystego, ponieważ art. 2 ust. 4 przewiduje taką możliwość. Co więcej w kontekście art. 2 ust. 4 (zresztą także art. 233 i art. 57 § 1 kc) wyłączenie zbywalności tego prawa byłoby niedopuszczalne. Inna konstatacja w tej materii prowadzić musiałaby do uznania istnienia ewidentnej sprzeczności pomiędzy art. 2 ust. 4 ustawy z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych a przepisami prawnymi odnoszącymi się do celu tworzenia ogrodów działkowych, np. z art. 2 ust. 1 ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych. Dopóki więc istnieje w systemie prawnym art. 2 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, nie ma możliwości wykluczenia zbycia użytkowania wieczystego i to bez względu na treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Plany zagospodarowania przestrzennego mogą co najwyżej stanowić przeszkodę

dla wykorzystania tychże nieruchomości na inne cele niż prowadzenie ogrodów działkowych. Tyle tylko, że cel ten może być interpretowany rozszerzająco, a poza tym nabywca prawa użytkowania wieczystego może wnioskować o zmianę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Niezależnie od tego pamiętać należy, że w świetle art. 11 ust. 1 ustawy z 1981 r. dopuszczalne jest tworzenie czasowych pracowniczych ogrodów działkowych na gruntach, które w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego mają inne przeznaczenie. Pracownicze ogrody działkowe istniejące ponad 10 lat, a nie mające ustalonej lokalizacji, uznaje się za ogrody stałe w rozumieniu ustawy. Oznacza to, że po upływie 10 lat ogrodami stałymi stają się także zakładane czasowo pracownicze ogrody działkowe. Także więc na tych gruntach mogłoby być ustanowione prawo użytkowania wieczystego na rzecz PZD. Jest to o tyle istotne, że chodzi tu o grunty, które w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, nie były przeznaczone na pracownicze ogrody działkowe. W tego rodzaju sytuacjach PZD bez żadnych ograniczeń mogłaby zbyć prawo użytkowania wieczystego, a nabywca tego prawa miałby możliwość wykorzystania nabytych w ten sposób nieruchomości na inne cele niż prowadzenie ogrodu działkowego. Oczywiście związany byłby treścią miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tyle tylko, że bardzo często w planach takich przewiduje się na tego rodzaju nieruchomościach możliwość wykorzystania ich np. na budowę mieszkaniową.

b) zbycie prawa użytkowania wieczystego przed upływem 10 lat od jego ustanowienia prowadzi do obowiązku uiszczenia pierwszej opłaty rocznej według zasad określonych w ustawie. Jednakże już po upływie 10 lat od ustanowienia takiego użytkowania wieczystego pierwsza opłata roczna nie jest uiszczana. Oznacza to, że tereny przeznaczone na działki mogą być wykorzystane dla celów typowo komercyjnych. Prawo pierwokupu może nie być wystarczającym zabezpieczeniem, gdy gmina na skorzystanie z niego nie będzie mieć środków finansowych, co przy kłopotach finansowych gmin jest bardzo realne. Taki stan rzeczy wydaje się niedopuszczalny, gdyż prowadzi do ignorowania interesów prawnych wspólnot samorządowych.

– po trzecie – biorąc pod uwagę powyższy stan prawa sformułować należy wniosek, że faktycznie możliwość zbywania prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przeznaczonych na ogródki działkowe nie podlega ograniczeniu, ponieważ ustawodawca taką możliwość otworzył, nie wprowadzając żadnych ograniczeń, które związane byłyby z dotychczasowym jego przeznaczeniem. Z ustawy nie wynika, że zbycie może nastąpić wyłącznie na rzecz podmiotów prowadzących ogródki działkowe. Co więcej ustawodawca dopuszczając możliwość zbycia na rzecz innych podmiotów musiał bezwzględnie przyjąć założenie, że będzie się ono dokonywać wyłącznie na rzecz podmiotów, które nie zakładają i nie prowadzą pracowniczych ogrodów działkowych. W świetle bowiem art. 4 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, pracownicze ogrody działkowe zakłada i prowadzi na zasadzie wyłączności PZD. Zasada wyłączności PZD przesądza jednoznacznie problem na rzecz jakich podmiotów PZD mogłoby dokonać zbycia tegoż prawa.

Ważne w tym kontekście jest także to, że nieruchomości przeznaczone na ogrody działkowe mogą mieć w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego inne przeznaczenie, niż prowadzenie ogrodów działkowych. To czyni tego rodzaju nieruchomości bardziej atrakcyjnymi i stwarza możliwość ich innego wykorzystania niż to, o którym mowa w ustawie o pracowniczych ogrodach działkowych. Pamiętać też należy o tym, że mimo, że art. 67 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym przewidywał utratę mocy obowiązującej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy, po 5 latach – a więc z dniem 1 stycznia 2000 r., to dotąd obowiązek ten nie został zrealizowany, ponieważ poprzez nowelizację tegoż przepisu termin utraty mocy obowiązującej takich planów był stale przedłużany. Taki stan rzeczy utrudnia działanie zabezpieczeń prawnych przed zbyciem prawa użytkowania wieczystego przez PZD podmiotom, które nieruchomości takie wykorzystywałyby na cele inne niż prowadzenie pracowniczych ogrodów działkowych.

– po czwarte – zakładając racjonalność ustawodawcy, nietrudno zauważyć, że przyjęte w art. 2 ust. 1 rozwiązanie prawne prowadzi nie tylko do nieuprawnionego przysporzenia majątkowego po stronie PZD, ale otwiera możliwość działania na szkodę idei ruchu działkowego. Możliwość zbycia prawa użytkowania wieczystego:

a) stwarza możliwość uszczuplenia nieruchomości w odniesieniu do którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, które w samym założeniu miały być przeznaczone na ogródki działkowe;

b) rodzi niebezpieczeństwo nadużyć i pojawienia się zjawisk patologicznych, zwłaszcza gdy zbycie takich nieruchomości oznaczałoby dla PZD znaczne korzyści;

c) otwiera możliwość pozbawienia członkostwa i działki działkowców pod byle pretekstem, w sytuacji gdy pojawiłaby się możliwość zbycia prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości za satysfakcjonującą PZD cenę, co oznacza poważne zagrożenie dla interesów działkowców;

d) prowadzi do wniosku, że interes publiczny utożsamiany z działalnością PZD staje się nieczytelny. Jego pierwszeństwo w stosunku do interesu publicznego gminy nie znajduje uzasadnienia w żadnych ważnych konstytucyjnie wartościach. Co więcej może rodzić się pytanie czy w ogóle w tym kontekście można mówić o jakimś uprawnionym interesie publicznym, skoro jest to interes ponadjednostkowy w znacznym stopniu rozmiągający się z interesami indywidualnymi ze względu na który został wyodrębniony.

– po piąte – nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie przyjęte w kwestionowanych przepisach ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. wypaczają ideę tych ogrodów. Podzielić w tym względzie należałoby stanowisko J. Ignatowicza, że: “(...) żadne zbycie i tym samym inne przeznaczenie gruntów przez niepowołaną do tego jednostkę, zakwalifikowanych przez odpowiednie organy na ogródki działkowe, nie powinno mieć miejsca. Przed możliwością zbywania gruntów, na których zlokalizowane są pracownicze ogrody działkowe, zabezpieczałoby przyznanie PZD nie prawa merytorycznego, jakim jest użytkowanie wieczyste, lecz zarządu. Jeżeli jednak konstrukcja użytkowania wieczystego utrzymałaby się, to celowe byłoby wprowadzenie przepisu stanowiącego, że umowa przeniesienia na inną osobę użytkowania wieczystego zawarta, aby grunt obejmujący działki pracownicze zostały przeznaczony na inny cel, jest nieważna”.

X

1. Choć ustawodawca jest suwerenny w zakresie stanowionego przez niego prawa, to jednak zawsze ciąży na nim obowiązek stanowienia takiego prawa, które odpowiadałoby konstytucyjnie określonym standardom. Standardy takie zakreślają granice swobody ustawodawczej, podlegające kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Ma to szczególne znaczenie w przypadku konstytucyjnie chronionych praw i wolności. Do nich niewątpliwie zaliczyć należałoby prawo własności, w tym też prawo własności jednostek samorządu terytorialnego. Ograniczenia właścicielskie tychże jednostek, wprowadzone na mocy kwestionowanego art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, wymagają zatem oceny, z punktu widzenia tychże standardów, zwłaszcza pod kątem tego, czy były usprawiedliwione ze względu na potrzebę realizacji innych konstytucyjnych wartości, a zwłaszcza czy nie została naruszona przy tym zasada proporcjonalności.

Ingerencja ustawodawcy w konstytucyjnie chronione prawo własności jednostek samorządu terytorialnego może być dopuszczalna. Jednakże ustawodawca za każdym razem winien mieć na uwadze to, czy nie jest ona nadmierna. W tego rodzaju sytuacjach winien zbadać przede wszystkim zasadność takich ograniczeń, a następnie dokonać wyboru spośród możliwych środków działania takich, które będą najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane. Z istoty praw (prawa własności) powinny wynikać granice dopuszczalnych ograniczeń. Ich dolegliwość nie powinna być większa niż jest to konieczne dla osiągnięcia założonego celu, jeżeli sam cel jest konstytucyjnie uprawniony. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał istotę

zasady proporcjonalności i nie widzi potrzeby odstąpienia w niniejszej sprawie od dotąd prezentowanego stanowiska.

W myśl ukształtowanej linii orzeczniczej Trybunału ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń, które przekraczałyby pewien stopień uciążliwości, naruszając proporcję pomiędzy skalą ograniczeń konstytucyjnie chronionego prawa i wagą interesu publicznego, czy wartości konstytucyjnej ze względu na którą wprowadza się je. Istotne w związku z tym jest udzielenie odpowiedzi m.in. na pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest niezbędna ze względu na cel, któremu ma służyć; 2) w jakim stopniu jest ona konieczna dla ochrony interesu publicznego; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na podmioty, których dotyczy. Część problemów związanych z odpowiedzią na tak postawione zagadnienia były już przedmiotem rozważań Trybunału. Inne wymagają wyjaśnienia.

Trybunał stoi na stanowisku, że zasada proporcjonalności obowiązuje również w odniesieniu do regulacji dotyczących sfery samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (zob. m.in. *orzeczenie w sprawie K. 18/95*). Oznacza to, że także w przypadku ingerencji ustawodawcy w sferę uprawnień majątkowych gmin nie może być ona nadmierna (por. *orzeczeniu z 17 października 1995 r., K. 10/95*, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 30).

2. Niewątpliwie środki prawne, które zastosował ustawodawca w art. 2 ust. 1 i 3, nie są konieczne dla zrealizowania podstawowego celu ustawy. Nie usprawiedliwiają ich jakiegokolwiek wyjątkowe okoliczności, ani ważne wartości konstytucyjne. Co więcej treść ukształtowanego poprzez art. 2 ust. 1 i 3 ustawy prawa i jego cel stanowią istotną modyfikację instytucji użytkowania wieczystego w stosunku do przepisów prawnych zawartych w kodeksie cywilnym. Na tle rozwiązań kodeksowych w doktrynie prawniczej panował pogląd, że użytkowanie wieczyste powinno być przede wszystkim wykorzystywane do zaspokajania potrzeb społecznych związanych z budownictwem mieszkaniowym, gospodarczym lub letniskowo-wypoczynkowym, w niektórych zaś tylko sytuacjach może być przydatne do prowadzenia działalności rolniczej (por. *Prawo własności i inne prawa rzeczowe [w:] System prawa cywilnego*, t. II, pod. red. J. Ignatowicza, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977). Tak określone cele, a w pewnym sensie i granice użytkowania wieczystego, znajdują niewątpliwie racjonalne uzasadnienie.

Dokonana na podstawie kwestionowanego art. 2 ustawy istotna zmiana sytuacji prawnej wiąże się ściśle z uzyskaniem prawa użytkowania wieczystego w odniesieniu do gruntów jednostek samorządu terytorialnego przez PZD, który do tego czasu był jedynie użytkownikiem owych nieruchomości. Z prawnego i gospodarczego punktu widzenia przyznanie PZD użytkowania wieczystego gruntów będących własnością jednostek samorządu terytorialnego bez uwzględnienia woli tych ostatnich i w kształcie przyjętym w ustawie, oznacza niebezpieczną ingerencję w sferę ukształtowanych już stosunków własnościowych. Może przez to mieć wpływ na osłabienie poczucia bezpieczeństwa prawnego w tym zakresie i otwierać drogę do niedopuszczalnych i niczym nie uzasadnionych ingerencji w treść prawa własności.

Ustawodawca „uwłaszczając” PZD ustanowił jednocześnie dla niego szczególne uprawnienia i przywileje. Nie ulega wątpliwości, że PZD został usytuowany w sytuacji korzystniejszej niż inni użytkownicy wieczystości. Cel takiego rozwiązania wydaje się nie usprawiedliwiony, i to nie tylko dlatego, że prowadzi do uszczuplenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego, ale także dlatego, że prowadzi do nieuprawnionego przysporzenia majątkowego dla PZD, co w gruncie rzeczy bez odpowiedniego wyważenia interesów, prowadzi do postawienia interesu organizacji zrzeszającej część mieszkańców gminy ponad interesem publicznym całej wspólnoty lokalnej. Jeżeli do tego dołączy się okoliczność, że takie przysporzenie majątkowe dla PZD może pozostawać w dysharmonii z przeznaczeniem gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, to można mówić o niedopuszczalnej deformacji istoty, a przede wszystkim celu instytucji użytkowania wieczystego.

3. Dotychczasowy tok rozumowania utwierdza w przekonaniu, że w przypadku pracowniczych ogrodów działkowych ustanowienie użytkowania wieczystego na gruntach komunalnych, zwłaszcza gdy podmiotem tego rodzaju praw miałby być PZD, nie jest rozwiązaniem uzasadnionym jakimś ważnym celem publicznym uprawniającym do tak dalekiej ingerencji w sferę stosunków własnościowych. PZD został powołany przede wszystkim do realizacji funkcji organizowania i zabezpieczania warunków służących zaspokojeniu konsumpcyjnych i rekreacyjnych potrzeb działkowców. Spełnia więc funkcje służebne w stosunku do swoich członków. Uprawnione więc jest wyposażenie go w funkcje zarządzające w stosunku do gruntów i urządzeń wykorzystywanych przez działkowiczów (por. J. Ignatowicz, *Opinia...*, s. 4 i n.). PZD działać bowiem winien w interesie działkowiczów i na ich rzecz. Kwestionowane przepisy statuują jednak pozycję PZD tak, jakby organizacja ta była bytem samym w sobie, posiadającym samoistne interesy prawne. W tym kontekście może rodzić się także pytanie, czy w przypadku innych niż użytkowanie wieczyste praw majątkowych, pozycja PZD w stosunku do działkowiczów winna być taka, jak ją ukształtował ustawodawca przed nowelizacją kwestionowanej ustawy. Nie jest to jednak problem, który Trybunał powinien rozwiązywać przy okazji rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

W odniesieniu do aktywności organów prawodawczych zasadę proporcjonalności postrzega się w perspektywie respektowania przez ustawodawcę zasady adekwatności celów i środków. Oznacza to, że spośród możliwych i zarazem legalnych środków działania należy wybierać takie środki, które byłyby skuteczne z punktu widzenia osiągania założonych celów, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane. Dolegliwość ta powinna więc być adekwatna do wartości ze względu na którą wprowadza się ją (por. *orzeczenia TK z: 31 stycznia 1996 r., K. 9/95, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 2; 20 listopada 1996 r., K. 27/95, OTK ZU Nr 6/1996, poz. 49, oraz S. Wronkowska, Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej [w:] Polskie dyskusje o państwie prawa, Warszawa 1995, s. 74 i n.). Oznacza to, że ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Skuteczność taką łączyć należy z optymalnością tychże rozwiązań, ujmowaną w perspektywie konstytucyjnie chronionych praw.*

Wybór środków służących realizacji obranego przez prawodawcę celu powinien być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa, co oznacza, że ustawodawca powinien dokonać oceny skutków ubocznych, jakie przyniesie ze sobą zamierzona regulacja i porównać ją z wartością celu, do którego zmierza (por. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 45 i n.; Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 482 i n.). Jeżeli efekty uboczne konkretnego rozwiązania prawnego znacznie przekraczają wartość zamierzonego celu, prowadzić to może do uznania regulacji za niezgodną z racjonalnym modelem tworzenia prawa, a w dalszej konsekwencji z zasadami państwa prawnego.

Cel publiczny, jakim jest prowadzenie pracowniczych ogrodów działkowych, niewątpliwie nie usprawiedliwia tak daleko idącej ingerencji ustawodawcy w sferę własności jednostek samorządu terytorialnego, służącej realizacji ważnych zadań publicznych i interesu społecznego wspólnot lokalnych. Nieuprawnione umocnienie pozycji majątkowej PZD kosztem jednostek samorządu terytorialnego oraz samych działkowców, sprzyjać może powstawaniu zjawisk patologicznych oraz kreowania nowych kategorii interesów prawnych, którym przypisywać się będzie desygnaty interesu publicznego. W konsekwencji rodzi to też niebezpieczeństwo atomizacji i wyobcowywania się interesu prawnego PZD w stosunku do interesów działkowców, ze względu na których w ogóle można mówić o interesie tejże organizacji. Nie istnieje więc żaden ważny interes publiczny, który usprawiedliwiłaby wprowadzenie rozwiązań prawnych przewidzianych w kwestionowanym art. 2 ust 1 i 3. W takim stanie rzeczy uznać należy też efekty kwestionowanych rozwiązań prawnych są nieproporcjonalne do negatywnych skutków ich wprowadzenia.

4. Nieuprawnione jest porównywanie rozwiązania przyjętego w art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, z rozwiązaniem przyjętym w odniesieniu

do spółdzielni mieszkaniowych w ustawie z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.), ani tym bardziej – jak to próbuje czynić Prokurator Generalny – z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.). Przemawia za tym przynajmniej dwa względy:

– po pierwsze – jak już wskazano w uzasadnieniu – użytkowanie wieczyste stanowi długoletnią formę korzystania z gruntów Skarbu Państwa lub gminy. Historyczne ukształtowanie tego prawa wskazuje, że ma to być korzystanie dla celów mieszkaniowych i innych istotnych celów gospodarczych związanych z określonymi inwestycjami. Stąd też Trybunał w sprawie K. 27/95 (OTK ZU Nr 6/1996, poz. 49) uznał, że istocie tego prawa odpowiada ustanowienie go dla spółdzielni mieszkaniowych, m.in. “(...) ze względu na wielką wartość nakładów, które amortyzują się po kilkudziesięciu latach. Taka forma korzystania z gruntów nie jest natomiast niezbędna do spełnienia przede wszystkim konsumpcyjnych i rekreacyjnych celów użytkowania pracowniczych ogrodów działkowych. Dla spełnienia tych celów wystarczające jest prawo użytkowania”. Funkcjonowanie PZD oraz funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych – to dwie nietożsame sfery aktywności nieporównywalnych kategorii podmiotów. Stąd też i ewentualne przyrównywanie treści kwestionowanych przepisów z treścią przepisów ustawy Prawo spółdzielcze, czy jeszcze dalej idącej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, wydaje się niemożliwe.

Biorąc pod uwagę taki stan rzeczy Trybunał nigdy nie zakwestionował zgodności z konstytucją przepisów prawnych przewidujących ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowych, ale uczynił to – np. w orzeczeniu z 9 stycznia 1996 r. w sprawie K. 18/95 (OTK ZU Nr 1/1996, poz. 2) – w odniesieniu do art. 88a ust. 2 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz art. 2c ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, w zakresie, w jakim określone w tych przepisach roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego przyznane zostały “innym osobom prawnym”.

– po drugie – funkcjonowanie w obiegu prawnym przepisów prawnych jednej ustawy nie przesądza o konstytucyjności przepisów innej ustawy, zwłaszcza, że każda z nich odnosi się do różnych sytuacji prawnych, służyć ma realizacji nietożsamyh celów, a przy tym status prawny podmiotów podlegających uwłaszczeniu jest i może być różny. Niezgodność z konstytucją art. 2 ust. 1 i 3 nie może przesądzać ani o zgodności ani niezgodności przepisów innych ustaw, ponieważ Trybunał w niniejszej sprawie nie wypowiada się na ten temat. Trybunał wielokrotnie przyjmował (por. np. sprawy K. 3/91; K. 14/91; K. 9/93; K. 2/94; K. 12/96), iż do jego kompetencji nie należy badanie zgodności konkretnej ustawy z innymi ustawami oraz ocena różnic, jakie występują między nimi. Samo występowanie różnic nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności (czy konstytucyjności) przepisów określonej ustawy (por. *orzeczenie TK z 23 września 1997 r. w sprawie K. 25/96*, OTK ZU 1997, Nr 3-4, poz.36).

Zadaniem Trybunału nie jest też orzekanie o celowości i zasadności przyjętych przez parlament rozwiązań prawnych. Wybór wartości determinujących określone rozwiązanie legislacyjne należy do ustawodawcy, który ma niewątpliwie swobodę w zakresie określania hierarchii celów, preferencji wartości czy środków służących ich realizacji. Granice swobody tego wyboru wyznaczają zasady i przepisy konstytucyjne. Trybunał bada, czy ustawodawca stanowiąc prawo nie naruszył ich treści.

XI

1. Analizując problemy prawne związane z wnioskiem Rady Gminy Piaseczno o stwierdzenie niezgodności art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z 23 czerwca 1995 roku o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie sposób nie zwrócić uwagi na zawarte w kwestionowanych przepisach prawnych konstrukcje prawne, które w rzeczywistości uznać należy jako kwalifikowane

i konstytucyjnie nieuprawnione formy ingerowania w prawo własności jednostek samorządu terytorialnego, a w dalszej konsekwencji – w możliwości osiągania dochodów z będących przedmiotem tej własności nieruchomości.

Kwalifikowane naruszenie prawa własności jednostek samorządu terytorialnego w analizowanym przypadku polega na: po pierwsze – niezależnym od woli właściciela obowiązku takiego a nie innego rozporządzenie nieruchomością; po drugie – nieodpłatnym i preferencyjnym przekazaniu nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego w użytkowanie wieczyste; po trzecie – możliwości obrotu tymże prawem bez przyzwolenia właściciela; po czwarte – ograniczeniu gminy w kształtowaniu treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; po piąte – kwalifikowanych obciążeniach jednostek samorządu terytorialnego w przypadku wyłączenia użytkowania wieczystego. Każda z tych konstrukcji prawnych mogłaby stanowić odrębną podstawę do kwestionowania zgodności z Konstytucją zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisów.

2. Nie ulega wątpliwości, że przyznanie Polskiemu Związkowi Działkowców roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów wymienionych w zaskarżonym art. 2 ust. 1 ustawy, przesądza o obowiązkowym charakterze ustanowienia użytkowania wieczystego. Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie podtrzymuje stanowisko wyrażone w orzeczeniu z 20 listopada 1996 r. (*K. 27/95*), że wprowadzenie obowiązku ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz PZD oznacza daleko idącą ingerencję ustawodawcy w prawo dysponowania przez jednostki samorządu terytorialnego mieniem komunalnym. Powoduje powstanie po stronie teź jednostki obowiązku rozporządzenia nim przez ustanowienie na rzecz innego podmiotu użytkowania wieczystego. Jeżeli został złożony stosowny wniosek w określonym przez ustawę czasie, będąca właścicielem gmina, w zasadzie nie może (nie mogła) odmówić zaspokojenia roszczenia. Ustawodawca skonkretyzował przesłanki związane z sytuacją faktyczną i ograniczył roszczenie w czasie. Szczegółowo określił też sytuacje w jakich przepis art. 2 ust. 1 znajduje zastosowanie. Kwestionowane przepisy nie wyłączają realizacji roszczenia w przypadku, gdy aktualne miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przewidują umiejscowienie na obszarze takiej nieruchomości innych urządzeń użyteczności publicznej a nawet wówczas, gdy grunt był tylko faktycznie wykorzystywany na cele ogrodu. W świetle bowiem art. 33 ustawy pracownicze ogrody działkowe istniejące ponad 10 lat, a nie mające ustalonej „lokalizacji” w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, uznaje się za ogrody stałe w rozumieniu ustawy.

3. Konstrukcja przyjęta w art. 2 ust. 1 ustawy z 23 czerwca 1995 r. prowadzi do ograniczenia swobodnego kształtowania treści stosunków prawnych między stronami umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego, albowiem ustawodawca przesądził, że użytkowanie wieczyste zostanie ustanowione nieodpłatnie i bez konieczności uiszczania opłaty rocznej. Takie rozwiązanie stanowi zasadnicze odstępstwo od istniejących w tej materii regulacji ustawowych, które zabezpieczają ochronę interesu majątkowego podmiotu oddającego grunty w użytkowanie wieczyste. Zarówno obowiązek ustanowienia użytkowania wieczystego w określonych w ustawie przypadkach, jak i określenie niekorzystnych ekonomicznie dla gminy warunków finansowych oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, mają charakter preferencyjny dla PZD (por. *K. 27/95*). Preferencyjne, nieusprawiedliwione żadnymi obiektywnymi przesłankami, „uwłaszczenie” PZD wiąże się z narzuceniem jednostkom samorządu terytorialnego ekonomiczno-finansowych warunków tego rozporządzenia, które są dla niej mniej korzystne od tych, jakie wynikają z generalnych zasad dysponowania nieruchomościami komunalnymi.

Ów preferencyjny charakter warunków i sposobu nabywania praw do nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego polega także na tym, że PZD otrzymał bardzo szeroki – związany z tym – zakres władztwa. Roszczenie PZD rodzi po stronie jednostki samorządu terytorialnego obowiązek jego zaspokojenia, bez faktycznej i prawnej możliwości powstrzymania

się od zadysponowania nieruchomością na rzecz zgłaszającego roszczenie ani możliwości ustalenia warunków kontraktu.

Należy podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane do ustanowienia użytkownika wieczystego na rzecz PZD, nie dość, że zostały pozbawione możliwości czerpania dochodów z takiej nieruchomości, to jeszcze dodatkowo ciążą na nich obowiązki wynikające z art. 9 dotyczące doprowadzenia do pracowniczych ogrodów działkowych dróg dojazdowych, energii elektrycznej, zaopatrzenia w wodę, zapewnienia w ramach komunikacji publicznej potrzeb ogrodów działkowych a nawet – w określonych w ust. 2 przypadkach – utrzymania porządku i czystości na terenach do nich przylegających.

Podnoszony często argument, że wprowadzenie użytkownika wieczystego gruntu wchodzącego w skład pracowniczego ogrodu działkowego nie zmienia w praktyce sytuacji jednostek samorządu terytorialnego, bowiem grunty te zostały uprzednio oddane bezpłatnie w użytkowanie PZD – w kontekście powyższych argumentów – jest nietrafny, gdyż nie dostrzega zmiany konstrukcji prawnej oraz płynących z tego konsekwencji. Użytkowanie wieczyste i użytkowanie stanowią bowiem zupełnie odrębne prawa, zarówno w perspektywie praw i obowiązków właściciela jak i uprawnionego z tego prawa.

4. Z punktu widzenia interesów prawnych jednostek samorządu terytorialnego istotne jest także to, że ustawodawca nakładając na gminy obowiązek nieodpłatnego użytkowania wieczystego na rzecz PZD, nie ograniczył możliwości obrotu prawem użytkowania wieczystego. Zauważyć bowiem należy, że art. 2 ust. 4 zaskarżonej ustawy wprowadza obowiązek uiszczenia przez PZD opłaty rocznej tylko w przypadku zbycia przez Związek prawa użytkowania wieczystego przed upływem 10 lat od dnia przekazania gruntu w użytkowanie wieczyste. W razie zbywania tego prawa przez PZD, przewiduje się prawo pierwokupu gminy (art. 2 ust. 5). Może ona nabyć zbywane przez Związek prawo wieczystego użytkowania gruntu za 1% ceny ustalonej w umowie sprzedaży. Ustawa dopuszcza więc obrót uzyskanym prawem użytkowania wieczystego. Taka możliwość wynika ponadto z treści art. 233 i art. 237 kodeksu cywilnego, których zakres stosowania nie został ograniczony przez postanowienia ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych. Nie zmienia tego faktu także treść art. 12¹ ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, ponieważ ujawnienie w księdze wieczystej ograniczonego prawa rzeczowego (użytkowania działki) ustanowionego na rzecz działkowca nie uniemożliwia zbycie obciążonej nieruchomości, a jedynie zapewnia ochronę tego prawa wobec każdego kolejnego użytkownika wieczystego lub właściciela.

Trybunał podtrzymuje więc stanowisko zajęte w sprawie K. 27/95, iż faktycznie rozwiązanie art. 12¹ wskazuje dodatkowo na możliwość zbycia, skoro zabezpiecza prawa działkowca, którego prawo użytkowania będzie obciążało nieruchomość, w stosunku do następnego użytkownika wieczystego lub właściciela. W takim stanie rzeczy możliwość dokonywania przez PZD obrotu prawem użytkowania wieczystego nie podlega w praktyce żadnym ograniczeniom, jeśli pominąć obowiązek uiszczenia nie zapłaconej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, gdy zbycie dokonane zostało przez PZD przed upływem okresu 10 lat od momentu ustanowienia użytkownika wieczystego na jego rzecz. Po upływie tego terminu zbycie użytkowania wieczystego nie rodzi nawet tego obowiązku (por. K. 27/95).

Warto też podkreślić, że ustawodawca nie wprowadza ograniczeń co do kręgu nabywców. Prowadzić to może do oderwania się od ustawowego przeznaczenia gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, przez co zniekształceniu może podlegać sam cel, któremu ma służyć to prawo. Daje to dodatkowe podstawy do twierdzenia, że w przypadku pracowniczych ogrodów działkowych wprowadzenie instytucji użytkownika wieczystego budzi istotne wątpliwości prawne. Zwraca się na to uwagę także w doktrynie, gdzie przyjmuje się, że istotą pracowniczych ogrodów działkowych jest realizowanie funkcji rekreacyjnej oraz wspomagającej socjalnie rodziny i w związku tym nie są one przeznaczone do obrotu. Rozwiązania zastosowane w ustawie z 23 czerwca

1995 r. wypaczają zatem ideę tych ogrodów (zob. J. Szachułowicz, *Opinia o ustawie o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych* [w:] *Opinie o ustawie o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych*, Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, Nr 264, s. 9 i n.). Problem ten dostrzega także J. Ignatowicz, podkreślając, że “(...) żadne zbycie i tym samym inne przeznaczenie gruntów przez niepowołaną do tego jednostkę, zakwalifikowanych przez odpowiednie organy na ogródki działkowe, nie powinno mieć miejsca. Przed możliwością zbywania gruntów, na których zlokalizowane są pracownicze ogrody działkowe, zabezpieczałoby przyznanie PZD nie prawa merytorycznego, jakim jest użytkowanie wieczyste, lecz zarządu. Jeżeli jednak konstrukcja użytkowania wieczystego utrzymałaby się, to celowe byłoby wprowadzenie przepisu stanowiącego, że umowa przeniesienia na inną osobę użytkowania wieczystego zawarta, aby grunt obejmujący działki pracownicze zostały przeznaczone na inny cel jest nieważna” (J. Ignatowicz, *Opinia o ustawie o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych* [w:] *Opinie o ustawie o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych*, Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu, Nr 264, s. 4 i n.).

5. Zauważyć należy, że treść art. 2 ust. 1 nie wyłącza spełnienia roszczenia PZD także w przypadku, gdy aktualne plany zagospodarowania przestrzennego przewidują w tym miejscu inne urządzenia użyteczności publicznej a nawet wówczas, gdy grunt był tylko faktycznie wykorzystywany na cele ogrodu (por. art. 33 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych). To w gruncie rzeczy utrudnia a nawet uniemożliwia zmianę przeznaczenie nieruchomości w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz kształtowanie ładu przestrzennego z uwzględnieniem lokalnych możliwości i potrzeb.

W gruncie rzeczy ustawodawca, bez wystarczających ku temu przesłanek, dał pierwszeństwo interesowi części mieszkańców (np. konkretnej gminy) zrzeszonym w Polskim Związku Działkowców przed interesem publicznym reprezentowanym przez jednostki samorządu terytorialnego. Nie ma żadnych podstaw do przyjęcia tezy, że w tym przypadku interes PZD jest ważniejszy, a przez to zasługuje na pełniejszą ochronę – na co wskazywałaby treść kwestionowanych przepisów – niż interes np. gminy.

“Ograniczenie własności gminnej w powiązaniu z koniecznością ponoszenia bardzo poważnych kosztów związanych z wykorzystaniem tych terenów na cele publiczne – stwierdził Trybunał w orzeczeniu w sprawie K. 27/95 – może w pewnych przypadkach prowadzić do zasadniczych sprzeczności między ogólnym, publicznym interesem urbanistycznym miasta a partykularnymi interesami ograniczonej przecież zbiorowości osób użytkujących ogrody działkowe. Ochrona prawa użytkowania ogrodów działkowych nie może być przeciwstawiona interesowi urbanistycznemu miasta. W okresie powojennym tworzenie pracowniczych ogrodów działkowych w centrach wielkich i w znacznej części zniszczonych przez działania wojenne miast, wynikało z braku perspektyw szybkiego zagospodarowania tych terenów, zgodnie z ich podstawowym urbanistycznym przeznaczeniem. Niezwykle szybki rozwój miast, związany z nieuniknionym postępowaniem cywilizacyjnym, powoduje, że tereny te ze swej istoty powinny być przywrócone swemu pierwotnemu przeznaczeniu. Trzeba mieć również na uwadze, że ogrody działkowe położone w mieście nieuchronnie podlegają niekorzystnym procesom ekologicznym. Na gminach ciąży obowiązek dbałości o prawidłowy rozwój miast, także w drodze tworzenia zasobów gruntowych na cele zabudowy. Ten obowiązek nakazuje weryfikację istniejącego stanu”. Do takich wniosków skłaniać może także treść obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415, ze zm.), w której kładzie się duży nacisk na samodzielność planistyczną gmin i ochronę prawa własności.

Szeroki zakres władztwa planistycznego stanowi niezbędny środek realizacji zadań gminy w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego. Niezrozumiale wydaje się to, że rada gminy w zakresie realizowania swobody planistycznej – przede wszystkim ze względu na konsekwencje finansowe – bardziej ograniczona jest w formułowaniu treści miejscowych planów

zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do nieruchomości stanowiącej jej własność, niż w odniesieniu np. do własności gruntów osób fizycznych. W rezultacie oznaczać to może, że tolerowane będą stany naruszające podstawowe standardy ładu przestrzennego a nawet przepisy prawne (np. w zakresie ochrony środowiska), ponieważ jednostka samorządu terytorialnego nie będzie mogła w należyty sposób rozporządzać własnymi gruntami, bez uniemożliwiającego czasem realizację innych, ważnych zadań publicznych, uszczerbku w jej dochodach.

6. Paradoksalne wydaje się to, że aby gmina mogła skorzystać ze swoich uprawnień właścicielskich (które zostały ograniczone bez jej woli) w celu przeznaczenia nieruchomości na ważne cele publiczne musi wystąpić z odpowiednim wnioskiem o wywłaszczenie. W świetle art. 2 ust. 6 ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych PZD przysługuje odszkodowanie za grunty będące w jego użytkowaniu wieczystym wywłaszczone na cele publiczne. Realizuje się je według zasad określonych w art. 21 i art. 22 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, które przewidują istotne odrębności w stosunku do ogólnych zasad wywłaszczania. Przede wszystkim – inaczej niż czyniła to do 1 stycznia 1998 r. ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a po tej dacie – ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – podstawową formą realizowania odszkodowania nie jest jego wypłata w formie pieniężnej, ale przydzielenie terenu zastępczego, odpowiadającego kryteriom przewidzianym w art. 21 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych. Regulacja ta odnosi się niewątpliwie tylko do takiego użytkowania wieczystego, które zostało ustanowione w sposób przewidziany w art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej.

Odszkodowanie przybiera zatem postać tzw. restytucji naturalnej, polegającej na założeniu na terenie zastępczym nowego ogrodu odpowiadającego wielkości i właściwościom ogrodu wywłaszczonego. Do takiej restytucji musi dojść również wtedy, gdy wywłaszczenie dotyczy jedynie części gruntów wchodzących w skład pracowniczego ogrodu działkowego. Nie ulega wątpliwości, że pojęcie nieruchomości zastępczej – chociażby z tej racji, że używane jest w kontekście wywłaszczenia – odpowiada pojęciu nieruchomości zamiennej, o której mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Podmiotem zobowiązanym w tej materii jest jednostka organizacyjna, w której interesie zlikwidowano ogród, a więc konkretna jednostka samorządu terytorialnego.

Realizacja obowiązków jednostek samorządu terytorialnego związanych z zapewnieniem nieruchomości zastępczej następcza może trudności wtedy, gdy nie posiadają one nieruchomości, które mogłyby być przeznaczone na te cele. W świetle bowiem art. 131 ust. 2, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz gminy, nieruchomość zamienna może być przyznana jedynie z gminnego zasobu nieruchomości. Gmina (jednostka samorządu terytorialnego) nie może natomiast skorzystać, nie tylko z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (co wydaje się zupełnie zrozumiałe), ale i także Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 131 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami), ponieważ taką możliwość przewiduje się tylko wtedy gdy wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa. W takim przypadku aby zrealizować obowiązek przewidziany w art. 21 ust. 1 i 2 jednostka samorządu terytorialnego musiałaby – przy dodatkowych dużych nakładach finansowych – zakupić takie nieruchomości od innych właścicieli, albo – ponosząc także stosowne koszty finansowe związane z odszkodowaniem – wystąpić z wnioskiem o dokonanie wywłaszczenia na cele związane z prowadzeniem pracowniczych ogrodów działkowych. W tym ostatnim przypadku pojawić mogą się trudności związane np. z koniecznością zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, albo z potrzebą wazenia różnych celów publicznych. Być może, że w takich sytuacjach będzie musiała znaleźć zastosowanie forma odszkodowania pieniężnego, przewidziana w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Rozwiązanie prawne przyjęte w art. 2 ust. 1 i 3, w perspektywie art. 2 ust. 6 ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych oraz art. 21 i 22 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, prowadzi do poważnego uszczerbku w majątku konkretnych jednostek samorządu

terytorialnego. I to w każdej sytuacji, gdy zaistnieje konieczność zmiany przeznaczenia nieruchomości przekazanych nieodpłatnie na cele związane z prowadzeniem pracowniczych ogrodów działkowych.

Taki stan rzeczy prowadzi do wniosku, że im bardziej jednostka samorządu terytorialnego sprzyja idei ruchu działkowego, w tym trudniejszej stawia się sytuacji finansowej. W konsekwencji prowadzić to może do bardzo negatywnych skutków dla dalszego rozwoju tego ruchu, ponieważ przy aktualnym pojmowaniu idei ruchu działkowego, znajdującym ucieleśnienie w brzmieniu art. 2 ust. 1 i 3, mogą rodzić się obawy, że takie zasady stosowane będą także w przyszłości, chociażby po to aby uczynić zadość konstytucyjnej zasadzie równości. Oznaczać to będzie, że jednostki samorządu terytorialnego nie będą zainteresowane wyznaczaniem w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nowych terenów pod pracownicze ogrody działkowe, ze względu na ewentualny charakter obciążeń finansowych z tym związanych i ujemne reperkusje dla ich dochodów.

Zmiana istniejącego stanu prawnego – polegająca na wyeliminowaniu z obrotu prawnego kwestionowanych przepisów art. 2 ust. 1 i 2 – może więc leżeć także w interesie PZD oraz aktualnych i przyszłych działkowców. Pamiętać także należy, że kwestionowane przepisy, wprowadzając odstępstwo od istniejących w tej materii regulacji ustawowych, zawartych do 1 stycznia 1998 r. w dziale 1 i 3 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a po tej dacie w dziale II ustawy o gospodarce nieruchomościami, niezależnie od ujemnych konsekwencji finansowych, utrudniają racjonalne gospodarowanie mieniem komunalnym.

XII

1. Jako drugi wzorzec konstytucyjny Rada Gminy w Piasecznie wskazała art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji. Stanowi on pod względem treści integralną całość. W ustępie pierwszym zapewnia się jednostkom samorządu terytorialnego – odpowiedni do przypadających im zadań – udział w dochodach publicznych. Ustęp drugi wskazuje rodzaje dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Są nimi: dochody własne, subwencje i dotacje celowe z budżetu państwa. W ustępie trzecim przewiduje się tryb ustawy określenia ich źródeł. Stanowi to formalną gwarancję samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. W ustępie czwartym przyjmuje się, iż zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Nie ulega wątpliwości, że dla funkcjonowania samorządu terytorialnego gwarancje finansowe płynące z art. 167 Konstytucji są przynajmniej tak samo ważne, jak gwarancja własności komunalnej wyrażona w art. 165 ust. 1. Istotnym elementem składającym się na publicznoprawną samodzielność gmin jest bowiem także ich samodzielność finansowa (*K. 13/97, OTK Nr 5-6/1997, poz. 69, s. 493*).

Kwestionowany przepis przewiduje, iż zawarcie umowy o użytkowanie wieczyste następuje bez przetargu (z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie), a PZD zwolniony jest od jakichkolwiek opłat z tytułu wieczystego użytkowania. Taka regulacja pozbawia jednostki samorządu terytorialnego znacznych środków finansowych. Na dochody te składają się bowiem także, dochody czerpane z majątku własnego jednostek samorządu terytorialnego, w tym opłaty za użytkowanie wieczyste. Mają one wyraźnie określone ustawowo przeznaczenie. Wykorzystywane są na finansowanie zadań własnych samorządu. Stąd też na osoby zarządzające mieniem komunalnym ustawodawca nałożył obowiązek zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu “zgodnie z przeznaczeniem tego mienia” (art. 50 ustawy o samorządzie gminnym). Wprawdzie poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego czerpanych z ich własnego majątku może być zróżnicowany i zależy od sposobu zarządzania i gospodarności poszczególnych jednostek, to jednak nie budzi wątpliwości okoliczność, że “poziom i struktura dochodów z majątku gminy w największym stopniu zależą od skali majątkowego wyposażenia

gmin” (Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998, s. 100).

Już w orzeczeniu w sprawie K. 27/95 Trybunał wskazywał na ujemne konsekwencje prawne dla gmin (jako podmiotów własności komunalnej), następstw zaskarżonej ustawy. Uznał, że przyjęte rozwiązanie prowadzi do znacznego ograniczenia władztwa gmin nad powierzonym im mieniem oraz znaczącego uszczerbku w tym majątku. Istotne jest też to, że ustawodawca dokonał ingerencji w sferę własności gmin w momencie, gdy gminy mogły już rozsądnie zakładać, że wszystkie kategorie podmiotów, które w ocenie ustawodawcy zasługiwały na “uwłaszczenie” na gruntach komunalnych, zostały już przez ustawodawcę uwzględnione.

Aktualny zakres ochrony dochodów gmin w stosunku do okresu w którym wydawane było poprzednie orzeczenie uległ umocnieniu. Gwarancje konstytucyjne tychże dochodów w obowiązującej Konstytucji (art. 167) są sformułowane bardziej kategorycznie, niż miało to miejsce w dawnych przepisach, co wyraźnie potwierdził Trybunał m.in. w sprawie K. 40/97 (OTK ZU Nr 2/1998, poz. 12, s. 70).

Nie można więc pomijać przy ocenie zaskarżonych przepisów zależności między stanem majątkowym jednostek samorządu terytorialnego a możliwością realizowania przez nie zadań własnych. Zwraca się na to uwagę także w niektórych przepisach ustawowych, np. w art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz.U. Nr 150, poz. 983, ze zm.), który przewiduje, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są m.in. dochody z majątku gminy. Niewątpliwie jedną z form czerpania dochodów z mienia komunalnego mogą być dochody uzyskiwane z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, z których – na mocy kwestionowanych przepisów – PZD został zwolniony. W ten sposób gminy zostały pozbawione możliwości ich uzyskiwania i to w bardzo długim przedziale czasowym. Taka forma uprzywilejowania PZD kosztem mienia komunalnego stanowi naruszenie art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Powierzone jednostkom samorządu terytorialnego zadania, w szczególności mające na celu realizację dobra wspólnego społeczności lokalnych (np. budowa i remonty infrastruktury komunikacyjnej, realizacja inwestycji w zakresie kultury edukacji itd.), wymagają częstokroć działań ukierunkowanych na znaczne przedziały czasowe. Są to przedsięwzięcia realizowane w cyklach wieloletnich, a ich ostateczne powodzenie uwarunkowane jest często (jak w przypadku robót budowlanych) systematycznością wykonywania poszczególnych etapów. Dla zapewnienia harmonijnego rozwoju społeczności lokalnej zadania te winny być też planowane z dużym wyprzedzeniem. Jest to możliwe wyłącznie w przypadku zapewnienia gminom zrównoważonego i przewidywalnego w dłuższej perspektywie czasowej poziomu dochodów oraz możliwości racjonalnego dysponowania ich majątkiem.

Do najbardziej stabilnych źródeł dochodu gminy należy niewątpliwie możliwość pobierania pożytków z mienia komunalnego. Tymczasem kwestionowany przepis wyłącza możliwość czerpania przez gminę dochodów (pożytków cywilnych) z gruntów na których znajdują się pracownicze ogrody działkowe. W demokratycznym państwie prawa rozstrzygnięcia prawodawcy nie mogą być dla uczestników obrotu prawnego zaskakujące i nieprzewidywalne. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przyjęty w zaskarżonej ustawie sposób regulacji ważnych dla gminy problemów prawnych stanowi naruszenie tych reguł.

Trybunał podtrzymuje dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym własność komunalna nie została przyznana jednostkom samorządu terytorialnego dla ich dowolnego użytku, lecz z przeznaczeniem na realizację celów publicznych, w szczególności dla zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Uszczuplenie dochodów czerpanych z tej własności oznacza ograniczenie ich możliwości w tym zakresie. Zaskarżona ustawa prowadzi do nieuprawnionego przysporzenia korzyści dla PZD kosztem majątku komunalnego. Trybunał Konstytucyjny w sprawie K. 18/95 stwierdził, że “nie ma żadnego uzasadnienia, aby kosztem uszczuplenia władztwa i korzyści czerpanych przez gminy z przysługującego im mienia, mającego służyć celom publicznym,

>>uwłaszczać<< podmioty o celach ściśle prywatnych (...) i to na warunkach preferencyjnych w stosunku do ogólnych zasad dysponowania nieruchomościami komunalnymi”.

2. Poza sporem pozostaje również teza, że realizacja zadań samorządu terytorialnego możliwa jest tylko pod warunkiem dysponowania odpowiednimi środkami finansowymi. Dla funkcjonowania samorządu terytorialnego gwarancje finansowe płynące z art. 167 Konstytucji, tak jak gwarancja własności komunalnej, mają dużą doniosłość, ponieważ decydują o możliwościach realizowania jego zadań publicznych. Istotnym elementem składającym się na publicznoprawną samodzielność gmin jest ich samodzielność finansowa (*K. 13/97*, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 69). Realizacja zadań samorządu terytorialnego możliwa jest tylko pod warunkiem dysponowania odpowiednimi środkami finansowymi. Stąd też ustrojodawca w art. 167 ust. 4 Konstytucji przyjął, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego mogą następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Wnioskować z tego należy, że zmniejszenie dochodów gminy skutkować winno zmniejszeniem zadań.

Ustawodawca wprowadzając do porządku prawnego treść art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, nie dokonał żadnych zmian w zadaniach publicznych jednostek samorządu terytorialnego, których przepis ten dotyczy, chociaż przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie pociąga za sobą konieczność ponoszenia przez gminy dodatkowych kosztów w przypadku realizacji celów publicznych na terenach zajętych przez ogrody działkowe. Trzeba pamiętać, że w perspektywie zadań publicznych samorządu terytorialnego istotne znaczenie ma stworzenie ustrojowych warunków prawidłowego funkcjonowania mechanizmu finansów publicznych i wykonywania podstawowych usług publicznych o charakterze zbiorowym (H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 207).

Z punktu widzenia niniejszej sprawy – mimo że ustawa zawierająca kwestionowane przepisy uchwalona została pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych – nie straciło aktualności dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał, m.in. w wyroku z 30 marca 1999 r. w sprawie K. 5/98 (OTK ZU Nr 1/1999) uznał, że pod rządami nowej Konstytucji nadal aktualna jest wcześniejsza linia orzecznictwa Trybunału, odnosząca się do zasady samodzielności finansowej gmin. Konstytucja z 1997 r. nie tylko zachowała dotychczasowe rozwiązania ustrojowe odnoszące się do samorządu terytorialnego (art. 70-75 Małej Konstytucji), ale je wyraźnie rozbudowała i wzmocniła (art. 163-172 Konstytucji RP). Zasada samodzielności finansowej gmin, wyrażona m.in. w art. 167 Konstytucji, została sformułowana bardziej kategorycznie. U podstaw takiego rozwiązania – w ocenie Trybunału – leżała wola zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiednich środków finansowych na realizację ich zadań (por. *wyrok z 24 marca 1998 r.*, *K. 40/97*, OTK ZU Nr 2/1998, poz. 12).

Oczywiście, że samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym samodzielności finansowej, nie można absolutyzować. Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy – orzekł Trybunał w sprawie K. 8/95 – przysługuje mu pewna swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów (OTK w 1995 r., cz. II, poz. 28), jednakże “pod warunkiem, że owe ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach” (*K. 13/97*, *op.cit.*, s. 494).

3. Przyjęte w art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych rozwiązanie, prowadzi do znacznego uszczuplenia władztwa jednostek samorządu terytorialnego nad powierzonym im mieniem oraz do zagrożenia bardzo poważnym uszczerbkiem w ich majątku, który stanowi przeciwieństwo kategorii konstytucyjnej. Ingerencji tej ustawodawca dokonał w momencie, gdy jednostki samorządu terytorialnego mogły zakładać, że nastąpiła pewna stabilizacja w zakresie własności komunalnej i nie będzie ona podlegała jakimś istotnym zmianom

(ograniczeniom), a co za tym idzie, że nastąpiła stabilizacja w zakresie dotyczącym podstawowych źródeł ich dochodu.

Ujmując zagadnienie w szerszej perspektywie, należy zauważyć, iż rzeczywisty sens naruszenia wskazanych we wzorcu kontroli przepisów konstytucyjnych, polega na długotrwałym pozbawieniu gmin istotnej części majątku, z którego dochody stanowią jedno z przewidzianych w ustawie źródeł finansowania ich zadań własnych. Wartości tego prawa nie można utożsamiać li tylko z brakiem opłat z tytułu użytkowania wieczystego, ale także z innymi niż w przypadku przekazania nieruchomości jednostek samorząd terytorialnego tylko w użytkowanie, możliwościami zadysponowania przysługującym prawem własności. W ciągu kilkuletniego okresu jaki upłynął od uchwalenia kwestionowanych przepisów nie uchwalono żadnej ustawy, ani nawet nie podjęto żadnych kroków legislacyjnych, dla zrekompensowania uszczerbku w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Z całą pewnością zaskarżonej ustawie nie towarzyszyło też ograniczenie nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego zadań. Jeśli zatem przyjmujemy, że w punkcie wyjściowym, tzn. w chwili stanowienia ustawy, jednostki samorządu terytorialnego dysponowały środkami na realizację swych zadań, stosownie do art. 167 ust. 1 Konstytucji, to ograniczenie praw do majątku będącego źródłem dochodów własnych, przy braku rekompensaty i niezmienionym poziomie zadań, oznacza naruszenie Konstytucji. Nie ulega więc wątpliwości, że wynikająca z art. 167 ust. 1 równowaga między dochodami a zadaniami gmin została w ten sposób wyraźnie zachwiana.

Trybunał uważa za nadal aktualne stanowisko przyjęte w sprawie K. 8/98, że “(...) własność komunalna nie została przyznana gminom dla ich dowolnego użytku, lecz z przeznaczeniem wykorzystywania jej na cele publiczne, w szczególności zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Uszczuplenie własności komunalnej oznacza więc zawsze ograniczenie możliwości gminy w tym zakresie”. Nie ma żadnego uzasadnienia, “aby kosztem uszczuplenia władztwa i korzyści czerpanych przez gminy z przysługującego im mienia, mającego służyć celom publicznym, >>uwłaszczać<< podmioty (por. orzeczenie w sprawie K. 18/95)”, dla których działania, takie rozwiązanie nie jest niezbędne. Teza ta wydaje się szczególnie uzasadniona, gdy proces taki dokonuje się bez jakiegokolwiek formy zrekompensowania strat i z uprzywilejowaniem innych podmiotów.

Preferencyjne, nieusprawiedliwione żadnymi obiektywnymi przesłankami, “uwłaszczenie” PZD kosztem mienia komunalnego, pozostaje w sprzeczności – tak jak to już zostało wyraźnie potwierdzone – z konstytucyjnymi zasadami ochrony własności jednostek samorządu terytorialnego. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału (por. przykł. K. 18/95, K. 27/97, K. 23/98) oraz przepisy Konstytucji dostarczają niepodważalnych argumentów dotyczących tezy, iż konstytucyjna ochrona własności odnosi się także do gmin i jednostek samorządu terytorialnego. Decydujące znaczenie ma w tym względzie art. 165 ust. 1 Konstytucji, a jego naruszenie – tak jak w niniejszej sprawie – prowadzi bardzo często do naruszenia także art. 167 ust. 1-3 Konstytucji.

4. Reasumując stwierdzić należy, że analiza treści kwestionowanych przepisów ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych z perspektywy wskazanych wzorców konstytucyjnej kontroli, potwierdza brak wystarczającego uzasadnienia dla dokonywania omówionych zmian. Interes publiczny PZD nie uzasadnia w istocie tak daleko idącej ingerencji ustawodawcy w konstytucyjnie chronione prawa jednostek samorządu terytorialnego.

Rozciągnięcie “uwłaszczenia” nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego – stanowiącymi przecież część mienia służącego zaspokajaniu potrzeb ogólnospołecznych – na Polski Związek Działkowców i to na preferencyjnych warunkach, powoduje nieuzasadnione konstytucyjnie ograniczenie potencjalnych dochodów tych jednostek z majątku stanowiącego ich własność. Wprowadzenie odrębnych od ogólnych zasad dysponowania nieruchomościami stanowiącymi własność podmiotów realizujących ważne cele publiczne, jest nieuprawnione, zwłaszcza że nie jest to konieczne dla prawidłowego realizowania celów związanych z

prowadzeniem pracowniczych ogrodów działkowych. Ustawodawca nie może, bez konstytucyjnie uzasadnionych powodów, wprowadzać rozwiązań prawnych, które ograniczałyby podmiotowość samorządu terytorialnego, a poza tym godziłyby w istotę własności komunalnej. Art. 2 ust. 1 i 3, w sposób prawnie nieuzasadniony, uprzywilejowuje PZD, kosztem – zasługującego na ochronę – majątkowego interesu jednostek samorządu terytorialnego.

W takim stanie rzeczy Trybunał stwierdza, że kwestionowane przepisy są niezgodne zarówno z art. 165 ust. 1 jak i art. 167 ust. 1-3 Konstytucji.

XIII

1. Nie stanowi przeszkody dla stwierdzenia niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych to, że – według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania niniejszego wyroku – roszczenia PZD o ustanowienie użytkowania wieczystego na gruntach wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych na mocy art. 2 ust. 7 tejże ustawy wygasły z 31 grudnia 1996 r. Problem dotyczy bowiem nie tylko zgłaszania roszczeń o ustanowienie użytkowania wieczystego ale i ich zaspokojenia przez ustanowienie użytkowania wieczystego. Z żadnego innego przepisu tej i innych ustaw nie wynika dla gmin obowiązek ustanowienia użytkowania wieczystego o treści, której dotyczą wskazane w art. 2 ust. 1 roszczenia. Gdyby więc kwestionowany przepis ustawowo nie umocował prawa do użytkowania wieczystego o cechach odmiennych od tych, które wynikają z kodeksu cywilnego (innych unormowań) nie mogłyby być zrealizowane żadne z przewidzianych w nim roszczeń.

Nawet jeśliby przyjąć tezę, że z dniem 31 grudnia 1996 r., albo też z chwilą zakończenia postępowań w sprawie realizacji tychże roszczeń, nastąpiła częściowa konsumpcja kwestionowanego art. 2 ust. 1, to z całą pewnością nie jest ona równoznaczna z utratą jego mocy obowiązującej. Konsumpcja taka mogła bowiem nastąpić w zakresie możliwości zgłaszania roszczeń. W tym zakresie przepis skonsumował się dla PZD. Natomiast nie miała i nie mogła mieć miejsca taka konsumpcja w zakresie dotyczącym samej podstawy prawnej dla ustanowienia użytkowania wieczystego, a także w odniesieniu do ochrony praw drugiej strony stosunku prawnego, tj. gmin, na które został nałożony obowiązek zrealizowania roszczeń PZD.

Roszczenie o ustanowienie prawa zawieszono byłoby w próżni, gdyby nie istniały podmioty zobowiązane do jego zaspokojenia i podstawa prawna stwarzająca możliwość wystąpienia z roszczeniem. Podmiot uprawniony do wystąpienia z roszczeniem, podmiot zobowiązany do jego zaspokojenia oraz podstawa prawna do powstania stosunku prawnego określonego rodzaju tworzą łącznie nierozzerwalny normatywny układ odniesienia, który jako całość podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Z tych też względów nie istnieją podstawy do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Kwestionowane przepisy nadal mają wpływ na kształtowanie się stosunków prawnych odnoszonych do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste PZD. Nadal też rodzą obowiązki po stronie gmin i są to nie tylko obowiązki związane z ograniczeniem możliwości korzystania z nieruchomości będących ich własnością. Stąd też – co zrozumiałe – nie zostały formalnie nigdy derogowane. Nie jest to żadne przeoczenie ustawodawcy, lecz konsekwencja uznania okoliczności, że jak długo stosunki te nie ulegną “wyczerpaniu”, art. 2 ust. 1 i 3 jest nadal stosowalny – także do stosunków prawnych ukształtowanych przez czynności prawne dokonane na ich podstawie do dnia 31 grudnia 1996 r.

Reasumując, stwierdzić należy, że z treści zaskarżonego art. 2 ust. 1 wynika: po pierwsze – prawo użytkowania wieczystego o zindywidualizowanych cechach, nietożsamy w stosunku do tych, które określa kodeks cywilny i ustawa o gospodarce nieruchomościami; po drugie – prawo do wystąpienia z roszczeniem o ustanowienie tak ukształtowanego użytkowania wieczystego (następuje tu wyraźne wskazanie komu i na jakich zasadach ono przysługuje). Obu praw nie można rozdzielać, ponieważ są ze sobą nierozzerwalnie powiązane.

Przedmiotem art. 2 ust. 1 jest nie tylko roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego, ale i prawo, które jest konsekwencją jego zaspokojenia. Nie mogłoby istnieć roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego bez możliwości istnienia w jego następstwie prawa użytkowania wieczystego. Ważne jest to – co jeszcze raz należy podkreślić – że prawo to nie zostało ustanowione w innym przepisie tejże ustawy. Poza tym posiada ono na tyle odrębne i zindywidualizowane cechy w stosunku do instytucji użytkowania wieczystego ukształtowanego w innych ustawach, że nie można byłoby go wywodzić wprost z tych innych ustaw. Oznacza to więc, że takie prawo użytkowania wieczystego jest konsekwencją zrealizowania roszczenia i znajduje podstawę w tym samym przepisie prawnym co roszczenie (jest konsekwencja jego realizacji). Gdyby stwierdzić utratę mocy obowiązującej art. 2 ust. 1, trzeba byłoby stwierdzić utratę mocy obowiązującej przepisu ustanawiającego użytkowanie wieczyste tego typu (a także pozostałych ustępów art. 2, np. ust. 3 [zwolnienie z opłat], ust. 4 [zbycie użytkowania wieczystego], ust. 5 [problematyka odszkodowań]). Prawu do prawa (roszczenie PZD o ustanowienie użytkowania wieczystego) odpowiada prawo użytkowania wieczystego, które trwa po zrealizowaniu roszczenia. Ich rozdzielanie jest nieuprawnione. Skoro tak, to nie można mówić o pełnej konsumpcji art. 2 ust. 1. Nawet więc definitywne wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 1996 r. roszczeń o ustanowienie użytkowania wieczystego nie rodzi konsekwencji w postaci utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów. Ustawodawca nie zastosował instytucji formalnej derogacji kwestionowanych przepisów, bo też, przy obowiązującym stanie prawa w tej materii, nie mógł tego uczynić.

Zwrócić należy uwagę, że art. 2 ust. 1 – przynajmniej teoretycznie – może mieć nadal zastosowanie do stosunków prawnych, związanych z realizacją roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego, ukształtowanych przez dotychczasowe w tym zakresie czynności prawne (do 30 grudnia 1996 r.), ponieważ może okazać się, że roszczenie było nieuprawnione, albo, że z wniosek został złożony w terminie do 31 grudnia 1996 r., ale postępowanie nie zakończyło się. Trzeba pamiętać także o tym, że art. 2 określa też zasady konsumowania praw związanych z realizowaniem roszczenia (nieodpłatność, wywłaszczenie, prawo pierwokupu). Wprawdzie w niniejszej sprawie nie ma to znaczenia, ważne jednak wydaje się podkreślenie, że w aktualnym stanie prawnym nawet utrata mocy obowiązującej przepisu prawnego, nie zawsze zwalnia z obowiązku badania jego zgodności z Konstytucją. Art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym daje bowiem podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jeżeli to jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Przyjęte w niniejszym wyroku rozstrzygnięcie nawiązuje do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału. Podobne stanowisko zajął Trybunał m.in. w orzeczeniu w sprawie K. 18/95, które dotyczyło niemalże identycznej sprawy. Stwierdził w nim niekonstytucyjność art. 88a ust. 2 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz art. 2c ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – w takim zakresie, w jakim obydwie te przepisy przyznały roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego – na podobnych jak w przypadku PZD zasadach – “innym osobom prawnym”.

2. Ze względu na charakter niniejszej sprawy oraz treść rozstrzygnięcia Trybunału, konieczne staje się ustosunkowanie się także do skutków wyroku. Orzekając w odniesieniu do podobnego stanu prawnego, Trybunał Konstytucyjny w sprawie K. 18/95 przyjął, że: “jeżeli zaskarżone przepisy utracą moc w wyniku (...) orzeczenia, to będzie to wywierać skutki praktyczne nie tylko na przyszłość – w sensie usunięcia podstaw prawnych dla nowych rozporządzeń majątkowych na zasadach określonych w zakwestionowanych przepisach, lecz może także mieć istotne znaczenie przy ocenie (...) zaistniałych skutków tych czynności”.

Usunięcie z porządku prawnego zaskarżonych przepisów stwarza przesłankę wzruszenia trwających nadal skutków wadliwego – dokonanego na podstawie przepisów ustawowych niezgodnych z Konstytucją – nabycia prawa użytkowania wieczystego. Nie można jednak w tym kontekście pominąć faktu, że kwestionowane przepisy prawne do momentu wydania niniejszego orzeczenia obowiązywały. Zauważyć jednak należy, że ich obowiązywanie miało charakter specyficzny, ponieważ “wymuszone” zostało uchwałą Sejmu o odrzuceniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 27/95, stwierdzającego ich niekonstytucyjność. Jednakże w następstwie uchwały Sejmu o odrzuceniu orzeczenia w sprawie K. 27/95, przepisy art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych nie zyskały przymiotu konstytucyjności. Kwestionowana ustawa w tym zakresie nie może więc korzystać z domniemania zgodności z Konstytucją. W tym kontekście także ochrona praw nabytych nie ma konstytucyjnego umocowania (nie można jej wywodzić z Konstytucji), opiera się bowiem na obowiązywaniu niekonstytucyjnych przepisów prawnych.

Ochrona praw PZD wyłącznie na poziomie ustawy przy jej niezgodności z Konstytucją, która nie ustała wskutek uchwały Sejmu o odrzuceniu orzeczenia Trybunału, w konfrontacji z wartościami konstytucyjnie chronionymi, jest ochroną li tylko formalną, trwającą nie dłużej niż do czasu wyeliminowania normy ustawowej z porządku prawnego. Ma to niewątpliwie wpływ na skutki niniejszego wyroku. Problem skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie może bowiem być rozpatrywany w oderwaniu od podstawowych wartości konstytucyjnych. W każdym bądź razie powinny one mieć wpływ na przyjęcie konkretnego umocowanego w Konstytucji rozwiązania.

Kluczowe znaczenie dla określenia skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie ma art. 190 ust. 4 Konstytucji, który zakłada, że wydanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Wola ustrojodawcy jest wyraźnie ukierunkowana na możliwość rozpatrzenia sprawy w nowym stanie prawnym ukształtowanym w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Ze względu na charakter orzeczeń i decyzji administracyjnych, szczególną ochronę prawomocności czy ostateczności tego rodzaju indywidualnych aktów stosowania prawa, w przepisach właściwych dla nich ustaw przewidziano odpowiednie procedury wznowieniowe, umożliwiające podjęcie działań ukierunkowanych na doprowadzenie do stanu zgodnego z Konstytucją. Działanie tego rodzaju jest uprawnione także w innych przypadkach, gdzie nie pojawia się problem ochrony trwałości rozstrzygnięć organów państwa (sądów, organów administracji państwowej). Czynności konwencjonalne związane z rozstrzygnięciami konkretnych problemów prawnych (np. zawarcie umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego), oparte na niekonstytucyjnych przepisach prawnych, podlegają więc weryfikacji w trybie art. 190 ust. 4, która jest możliwa przez ich uchylenie przy zastosowaniu prawem przewidzianych procedur. Niezbędne jest jednak w każdym takim przypadku odwołanie się do stosownych regulacji ustawowych. One bowiem dopiero stwarzają prawne instrumenty realizacji takiej możliwości.

Jak już wskazano – nie ulega wątpliwości, że wolą ustrojodawcy było, aby sprawa już rozwiązana (rozstrzygnięta) na podstawie przepisu niezgodnego z Konstytucją, była załatwiona i to bez niekonstytucyjnego przepisu. Rodzi to prawo do kwestionowania rozstrzygnięć ukształtowanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów przed wydaniem orzeczenia Trybunału stwierdzającego taką okoliczność. Uprawnione mogą być więc oparte na art. 189 kpc powództwa dotyczące ustalenia nieistnienia stosunku prawnego wynikającego z przepisu prawnego, w stosunku do którego Trybunał orzekł, że jest on niezgodny z Konstytucją. Inne rozumienie treści art. 190 ust. 4 Konstytucji prowadziłoby w rzeczywistości do pozbawienia niektórych stron

stosunku cywilnoprawnego prawa do sądu, a przez to także możliwości zakwestionowania treści stosunków prawnych wywiedzionych z niezgodnego z Konstytucją przepisu prawnego.

Takie ujęcie problemu skutków orzeczeń Trybunału widzieć należy zawsze w perspektywie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia sprawy z uwzględnieniem ważnych wartości konstytucyjnych, które mogą czy też powinny mieć wpływ na pojmowanie skutków czasowych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W niniejszej sprawie nie istnieją ważne wartości konstytucyjne, które uzasadniłyby odejście od takiego pojmowania treści art. 190 ust. 4 Konstytucji, zwłaszcza, że: po pierwsze – umowa o ustanowienie użytkownika wieczystego była konsekwencją sytuacji przymusowej jednostek samorządu terytorialnego spowodowanej treścią niekonstytucyjnych przepisów prawa; po drugie – stosunki prawne, ukształtowane na podstawie zakwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów, w dużej części powstawały już po stwierdzeniu ich niekonstytucyjności orzeczeniem Trybunału w sprawie K. 27/95; po trzecie – zakwestionowane przepisy nie służyły zabezpieczeniu ważnych wartości konstytucyjnych, a nawet realizacji celu ustawy i uprawnionych interesów prawnych działkowców. Co więcej – mogły mieć w konsekwencji negatywny wpływ na rozwój ruchu działkowego. Nie istnieją więc żadne przesłanki, które przemawiać mogłyby za koniecznością ograniczenia skutków wywiedzionych z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Biorąc pod uwagę przedstawiony tok rozumowania Trybunał orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Bohdana Zdziennickiego
od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2002 r.
w sprawie o sygn. K. 39/2000

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643; zm.: z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638; z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) składam zdanie odrębne od ogłoszonego wyroku, ponieważ uważam, że art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 99, poz. 468), w zakresie w jakim te przepisy odnoszą się do gruntów stanowiących własność gminy jest zgodny z art. 165 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

I

Rozpatrywana sprawa ma swoje nietypowe uwikłania czasowe. I tak:

1) przepis art. 2 ustawy z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych był już przedmiotem wniosku organu gminy do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie jego niezgodności z konstytucją. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 20 listopada 1996 r., sygn. K. 27/95 orzekł między innymi, że art. 2 ust. 1–3 ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych był niezgodny z wówczas obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi. Sejm nie podzielił stanowiska Trybunału Konstytucyjnego i na posiedzeniu 25 kwietnia 1997 r. orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r., sygn. K. 27/95 oddalił.

2) będące przedmiotem sprawy roszczenie Polskiego Związku Działkowców o ustanowienie użytkownika wieczystego na gruntach wchodzących w skład pracowniczych ogrodów

działkowych (art. 2 ust. 1 ustawy z 23 czerwca 1995 r.) z mocy prawa (art. 2 ust. 7 powołanej ustawy) wygasły, jeżeli Polski Związek Działkowców nie złożył w sprawie stosownego wniosku do 31 grudnia 1996 r.

Kwestionowany art. 2 ustawy z 23 czerwca 1995 r. dotyczy tylko pracowniczych ogrodów działkowych założonych na czas nieokreślony, jako obiekty stałe (art. 10 ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych) lub pracowniczych ogrodów działkowych, które nie miały kiedyś ustalonej lokalizacji, ale istniały ponad 10 lat i w związku z tym *ex lege* zostały przez art. 33 ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych uznane za stałe. W sumie chodzi więc tylko o istniejące od bardzo dawna ogrody działkowe stałe.

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy z 23 czerwca 1995 r. Polski Związek Działkowców uzyskiwał sporne roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych, jeżeli 5 grudnia 1990 r. i w dniu wejścia w życie ustawy z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych był użytkownikiem wskazanych gruntów. Prawo użytkowania PZD na gruncie państwowym musiało więc poprzedzać powstanie własności gminy. Innymi słowy, poprzedzać przeprowadzoną w ramach przemian ustrojowych komunalizację własności państwowej obejmującą pracownicze ogrody działkowe. Własność państwowa była tu – jak wiadomo – z mocy prawa obciążona na rzecz PZD bezpłatnym użytkowaniem. Nabycie zaś przez gminy własności było nabyciem pochodnym a nie pierwotnym.. Spór dotyczy więc w istocie tego, czy ustawodawca, w imię realizacji określonych zadań publicznych, miał prawo przyznać dla PZD, mającego już bezpłatne użytkowanie gruntów wchodzących w skład ogrodów działkowych (mocno chronione przez rygorystyczne przepisy o likwidacji pracowniczego ogrodu działkowego, por. art. 20-23 ustawy z 6 maja 1981 r.) roszczenie o ustanowienie bezpłatnego użytkowania wieczystego.

Ad 1. W czasie kiedy Trybunał Konstytucyjny wydawał orzeczenie z 20 listopada 1996 r. (sygn. K. 27/95) obowiązywała jeszcze ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Utraciła ona moc dopiero z dniem 17 października 1997 r., kiedy weszła w życie obecnie obowiązująca ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

W myśl art. 7 ust. 3 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym Sejm mógł, wbrew wcześniejszemu orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającemu niezgodność danego aktu z Konstytucją, uznać akt objęty orzeczeniem za zgodny z Konstytucją. Sejm oddał wtedy orzeczenie TK a sprawa nim objęta nie mogła być przedmiotem ponownego postępowania przed Trybunałem. Orzeczenie TK traciło swoją skuteczność a objęte nim przepisy nadal obowiązywały jako uznane przez Sejm za jednak konstytucyjne.

Inny stan prawny powstał od wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483; sprost. z 2001 r. Nr 78, poz. 319). Mianowicie, w myśl art. 239 ust. 1 Konstytucji, w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych przed dniem jej wejścia w życie, nie były ostateczne i podlegały rozpatrzeniu przez Sejm, który mógł odrzucić orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (nie dotyczyło to orzeczeń wydanych w następstwie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego). Na gruncie więc odmiennych sformułowań użytych w art. 239 ust. 1 Konstytucji RP w stosunku do art. 7 ust. 3 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (ustawy należącej do ówczesnej materii konstytucyjnej) można by więc bronić poglądu, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności przepisu, mimo odrzucenia w trybie art. 239 przez Sejm, wiązałyby w kwestii niekonstytucyjności, chociaż na skutek uchwały Sejmu przepis nadal obowiązywał. Przyjęcie tego poglądu (orzeczeniu TK o niekonstytucyjności nie przysługiwałoby na skutek odrzucenia go przez Sejm ostateczność wyłącznie "formalna") niezwykle komplikowałoby obraz obowiązującego prawa, w którym mogłyby obowiązywać także

przepisy niekonstytucyjne z wszystkimi tego konsekwencjami co do pewności prawa, zaufania obywateli do państwa, zasady ochrony praw słusznie nabytych itp.

Pogląd teoretycznie możliwy do obrony na tle sformułowań art. 239 ust. 1 Konstytucji RP, chociaż bardzo dyskusyjny, w żaden sposób nie można byłoby wyprowadzić z brzmienia art. 7 ust. 3 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Wskazany art. 7 ust. 3 (nigdy nie został uznany za niekonstytucyjny) *expressis verbis* “w wypadku uznania aktu objętego orzeczeniem za zgodny z Konstytucją”. Było to niewątpliwie rozwiązanie przesądzające o charakterze ówczesnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jak i rozstrzygnięć Sejmu i sąd bardzo krytykowane przez piśmiennictwo prawnicze.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 1996 r., sygn. K. 27/95 zostało, w trybie art. 7 ust. 3 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, oddalone przez Sejm na posiedzeniu w dniu 25 kwietnia 1997 r. Tym samym – jak była już mowa – art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych nadal obowiązywał i był uznany – przez Sejm – za zgodny z wówczas obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi.

Do uzyskanych uprawnień z art. 2 ust. 1 i 3 odnosi się więc ochrona praw nabytych stanowiąca – w myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego.

Po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. mamy zarówno nowe wzorce konstytucyjne, jak i inny kontekst faktyczny i prawny w stosunku do sytuacji jaka istniała wtedy, kiedy Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie z 20 listopada 1996 r., sygn. K. 27/95 a Sejm zajął w sprawie stanowisko na posiedzeniu w dniu 25 kwietnia 1997 r. W świetle więc wskazanych przesłanek nie ma przeszkód do ponownego badania przez Trybunał Konstytucyjny rozwiązań wynikających z art. 2 ustawy z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych.

Ad 2. Wcześniej wskazano, że zgodnie z art. 2 ust. 7 ustawy z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych sporne roszczenia Polskiego Związku Działkowców o ustanowienie użytkowania wieczystego na gruntach wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych (art. 2 ust. 1) wygasły, jeżeli PZD nie złożył stosownego wniosku w tej sprawie do dnia 31 grudnia 1996 r.

Kwestionowany przepis art. 2 ust. 1 ustawy z 23 czerwca 1995 r. może jednak mieć zastosowanie, jeżeli gmina nie zrealizowała jeszcze swego obowiązku ustanowienia na rzecz PZD bezpłatnego użytkowania wieczystego, mimo złożenia przez PZD stosownego wniosku do 31 grudnia 1996 r. W tym więc zakresie art. 2 ust. 1 nadal obowiązuje. Zatem nie ma przesłanek do umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Według przedstawionych danych, dotychczas zrealizowano 63% złożonych w terminie przez PZD wniosków o ustanowienie użytkowania wieczystego. Jeżeli by przyjąć, że orzeczenie TK, z zasady nie powinny działać wstecz, z wyjątkiem specjalnych w tej kwestii unormowań [por. np. art. 190 ust. 4 Konstytucji], to wtedy skutki ewentualnego orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 i ust. 3 powinny odnosić się tylko do 37% nie zrealizowanych jeszcze wniosków PZD złożonych w terminie do 31 grudnia 1996 r. (w terminie określonym w art. 2 ust. 7 ustawy z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych).

Takie ewentualne skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego powinny być jednak jeszcze ocenione, co do swojej zgodności z zasadą równości wobec prawa.

W rozpatrywanej sprawie doszło do zderzenia zadań publicznych związanych z pracowniczymi ogrodami działkowymi, które w myśl obowiązującego prawa są urządzeniami użyteczności publicznej (art. 2 ust. 2 ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych) z zadaniami gmin związanymi z kształtowaniem ładu przestrzennego. Zderzenie wskazanych zadań publicznych jest szczególnie silne w gminach miejskich realizujących określone koncepcje urbanistyczne.

Pracownicze ogrody działkowe stanowią składnik terenów zielonych oraz terenów rekreacyjnych i mają zapewniać pracownikom i ich rodzinom aktywny wypoczynek a także możliwość prowadzenia, przede wszystkim na własne potrzeby, upraw ogrodniczych (art. 2 ust. 1 cytowanej ustawy z 6 maja 1981 r.). Gminy często nie chcą tego akceptować. Uważają, że grunty, gdzie są zlokalizowane ogrody działkowe mają jako teren urbanistyczny zbyt dużą wartość ekonomiczną, której nie równoważy ani efekt pracy działkowców, ani wspomagające funkcje socjalne dla rodzin pracowniczych, ani też styl życia związany z aktywnym wypoczynkiem poprzez pracę na działce. Wydaje się im ważniejszy rozwój urbanistyczny poprzez dalszą zabudowę posiadanych zasobów gruntowych, niż interesy osób, które zaangażowały własną pracę w zagospodarowanie terenów oddanych pod pracownicze ogrody działkowe. Nieraz też organy samorządu terytorialnego dążą po prostu do spieniężenia części majątku nieruchomego, który był przedmiotem komunalizacji, aby tą drogą zdobyć większe środki na finansowanie obciążających je licznych zadań publicznych. Kierunek rozstrzygnięcia zasygnalizowanych konfliktów przesądził jednak art. 1 pkt 17 ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji w ustawach szczególnych pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Wskazany przepis wyraźnie stanowił, że do zadań własnych gmin należy zapewnianie gruntów na potrzeby pracowniczych ogrodów działkowych (a więc nie ich likwidacja) oraz ich rekultywacja i melioracja. Gminy muszą realizować przypisane im cele publiczne. Po to zostały powołane.

We wcześniej już była mowa, że ogródki działkowe stanowią składnik terenów zielonych oraz terenów rekreacyjnych (art. 2 ust. 1 ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych). Prawna ochrona środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego została wyraźnie wzmocniona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych. Z art. 5 i art. 74 Konstytucji RP wynika, między innymi, obowiązek ochrony przez gminy terenów zielonych i rekreacyjnych leżących na terenie ich działania. Kierunek rozstrzygnięcia zarysowanych konfliktów między jednostkami samorządu terytorialnego a działkowcami został więc przesądzony także na poziomie konstytucyjnym.

Warto przypomnieć o szczególnej roli w utrzymywaniu terenów zielonych w wielkich aglomeracjach miejskich jaką odegrały sięgające korzeniami do średniowiecza wspólnoty mieszkańców użytkujące pierwotnie wspólnie pewne tereny z czasem przekształcone w parki miejskie, czy stale zieleńce (na przykład: obecne parki w Londynie).

III

Samorząd terytorialny został w Polsce reaktywowany dopiero w 1990 r., w ramach budowy demokratycznego państwa. Jest on podstawową formą decentralizacji administracji publicznej. Konstytucja ustala zręby ustroju samorządu terytorialnego w jednostkach podziału zasadniczego. Gwarantuje osobowość prawną, istnienie własności komunalnej oraz ochronę sądową samodzielności samorządu terytorialnego. Dalsze kwestie dotyczące samorządu terytorialnego reguluje ustawodawstwo zwykłe. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Jest ona formą właściwą dla wypełniania większości zadań publicznych w swojej społeczności lokalnej.

Obok samorządu terytorialnego, z jego podstawową jednostką jaką jest gmina, istnieją także i inne mniejsze w swym zasięgu albo wyspecjalizowane w realizacji tylko określonych zadań publicznych wspólnoty (społeczności). Niezależnie od tego, jaki jest ich rodowód nie mogą być one

przeciwstawiane gminom, jako coś mniej nowoczesnego i racjonalnego, czy jakiś “balast przeszłości”. Koncepcji jednolitej władzy państwowej z poprzedniego ustroju nie można więc przekształcać w koncepcję “– jednolitej władzy gminnej”, władzy ograniczającej wynikające z przepisów prawa uprawnienia publiczne działających na jej terenie innych, mniejszych wspólnot.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wprowadziła w tej mierze dwie nowe zasady nieznane poprzednim przepisom konstytucyjnym: zasadę pomocniczości i zasadę samorządności.

Wyprowadzona z nauk Kościoła Katolickiego zasada pomocniczości zawarta jest w Preambule Konstytucji. Zasada ta jest ściśle związana z zasadą samorządności (por. w szczególności art. 17 ust. 2 Konstytucji). Wynika z nich, że społeczność (samorząd) wyższego rzędu nie tylko nie powinien ograniczać zadań samorządów niższego rzędu, ale wręcz odwrotnie powinien je wspierać i służyć im pomocą w realizacji przydzielonych im zadań publicznych.

Polski Związek Działkowców jest samodzielną i samorządną organizacją społeczną zrzeszającą osoby będące użytkownikami działek w pracowniczych ogrodach działkowych. Członkostwo Związku nabywa się jednocześnie z przydzieleniem działki w pracowniczym ogrodzie działkowym. Przy przydziale działek (następuje on w porozumieniu z właściwym organem związków zawodowych) uwzględnia się kryteria związane z warunkami pracy, sytuacją rodzinną i materialną osoby ubiegającej się o przydzielenie działki (por. w szczególności art. 24 i 25 ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych). Z uwagi na szczupłość terenów pracowniczych ogrodów działkowych konieczna jest reglamentacja działek w oparciu o wskazane wyżej kryteria socjalne.

Polski Związek Działkowców posiada więc cechy określonej wspólnoty (społeczności). Publiczny charakter jego zadań (omówiony wyżej w II), obligatoryjne połączenie członkostwa ze statusem użytkownika prowadzonego urzędnika wskazują, że mamy do czynienia z formą wąsko wyspecjalizowanego samorządu (typu zakładowego).

PZD ma wyłączność na prowadzenie pracowniczych ogrodów działkowych jako urządzeń użyteczności publicznej na podstawie ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych. Nie narusza to prawa obywateli do dobrowolnego zrzeszania się w celu prowadzenia ogrodów działkowych, samodzielnie i na własny koszt, ale poza ramami określonymi przez cytowaną ustawę z 6 maja 1981 r.

Wzmacniając podstawy prawne władania gruntami przez PZD (bez tych gruntów niemożliwe jest wykonywanie określonych ustawowo zadań publicznych PZD) wzmacniamy też prawa członków – działkowców. Mamy tu bowiem – jak była już wyżej mowa – obligatoryjne połączenie członkostwa ze statusem użytkownika prowadzonego urzędnika.

W świetle powyższego do działalności Polskiego Związku Działkowców w pełni odnoszą się gwarancje wynikające z konstytucyjnych zasad: subsydiarności i samorządności.

IV

Wcześniej ustalono (część II), że o kierunku rozwiązywania ewentualnych konfliktów między zadaniami publicznymi związanymi z pracowniczymi ogrodami działkowymi a zadaniami gmin związanymi z kształtowaniem ładu przestrzennego (zwłaszcza realizacją określonych koncepcji urbanistycznych) przesądziło zarówno ustawodawstwo zwykłe, jak i określone przepisy Konstytucji. Z kolei w części III wskazano, że zgodnie z zasadami konstytucyjnymi pomocniczości i samorządności gminy nie tylko nie powinny ograniczać a wręcz odwrotnie powinny wspierać Polski Związek Działkowców w realizacji przydzielonych mu ustawowo specjalistycznych zadań publicznych.

Konstytucyjne gwarancje ochrony każdej własności zawiera art. 21 i 64 Konstytucji.

Specjalna regulacja własności jednostek samorządu terytorialnego jest zawarta w art. 165 ust. 1 w związku z art. 163 Konstytucji (rozdział VII poświęcony samorządowi terytorialnemu). Z tej specjalnej konstytucyjnej regulacji wynika, że własności komunalnej nie można traktować tak,

jak własności służącej tylko działalności gospodarczej, a więc w kategoriach czysto cywilistycznych. Gminy są powołane do realizowania funkcji i zadań publicznych na rzecz społeczności lokalnej, a nie do prowadzenia działań gospodarczych. Własność komunalna nie została przyznana jednostkom samorządu terytorialnego dla ich dowolnego użytku. Gmina może prowadzić działalność gospodarczą, ale po to tylko, aby “zarobić” na realizację niektórych swoich zadań publicznych.

Własność komunalna jest przede wszystkim majątkowym zabezpieczeniem realizacji zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast podejmowane w stosunku do niej czynności cywilnoprawne są związane z jej eksploatacją, odnawianiem, nabywaniem nowych składników itp.

Stąd do własności jednostek samorządu terytorialnego obok regulacji publicznoprawnych mają zastosowanie także regulacje prywatnoprawne. Posługiwanie się jednak przez gminy środkami prawa prywatnego musi być zawsze podporządkowane zadaniom publicznym, które gmina ma realizować.

W świetle powyższego w rozpatrywanej sprawie nie mamy konfliktu między PZD a gmina tylko w kategoriach prawa cywilnego (ograniczenie własności komunalnej przez obowiązek ustanawiania na niej na rzecz PZD bezpłatnego prawa użytkowania wieczystego). Mamy bowiem szerszy problem; czy przyznane przez art. 2 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych prawa PZD do gruntów nie ograniczają nadmiernie własności publicznej jednostki samorządu terytorialnego. Innymi słowy, czy wprowadzone wzmocnienie zabezpieczeń majątkowych służących realizacji celów publicznych związanych z pracowniczymi ogrodami działkowymi jest zgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3) w stosunku do prawa własności gmin (art. 165 ust. 1 w związku z art. 163 Konstytucji RP).

PZD dla realizacji swoich ustawowych zadań publicznych powinien mieć zagwarantowane odpowiednie podstawy majątkowe. Temu celowi ma służyć bezpłatne prawo użytkowania wieczystego wprowadzone w miejsce bezpłatnego użytkowania o jednak wyraźnie zindywidualizowanych cechach nietożsamyh w stosunku do tych, które określa kodeks cywilny (zwolnienie z opłat, inne zasady zbywania prawa ze względu na szczególne prawo pierwokupu zabezpieczające w pełni interesy gminy, zasady wywłaszczania ze specjalnymi unormowaniami pod kątem gmin problematyki odszkodowań).

Dzięki zaś klasycznym elementom obligacyjnym instytucja użytkowania wieczystego pozwala gminie nałożyć na PZD obowiązek określonego wykorzystania terenu. Postanowienia umowy określające sposób korzystania z gruntu przez użytkownika wieczystego podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej i zgodnie z zasadą *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet* wiążą one każdego następnego użytkownika wieczystego. Trzeba więc będzie znaleźć podmiot, który chciałby nabyć to prawo, aby na gruncie prowadzić ogrody działkowe. Sam zresztą PZD podlega znacznym ograniczeniom publicznoprawnym w dysponowaniu przysługującymi mu uprawnieniami majątkowymi z mocy ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych i opartego na niej zarejestrowanego statutu (por. w szczególności art. 30 ust. 1 i 2 cyt. ustawy z 6 maja 1981 r.).

Mamy więc wyraźnie do czynienia z prawem użytkowania wieczystego służącym należytemu majątkowemu zabezpieczeniu realizacji zadań publicznych związanych z pracowniczymi ogrodami działkowymi. Jest ono w swej warstwie publicznoprawnej zbliżone do omówionej wyżej własności komunalnej.

Analiza wykazuje, że rozwiązanie przyjęte w art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (przyznanie PZD roszczenia o ustanowienie bezpłatnego specjalnego użytkowania wieczystego gruntów wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych) nie narusza zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) w ograniczeniu własności gmin do terenów stanowiących pracownicze ogrody

działkowe (art. 165 ust. 1 w związku z art. 163 Konstytucji). Można tylko dyskutować nad trafnością i celowością wszystkich przyjętych rozwiązań szczegółowych. W przypadku jednak badania zarzutu sprzeczności ustawy z wzorcami konstytucyjnymi Trybunał nie jest – jak wiadomo – powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Trybunał bowiem jest wyłącznie ustawodawcą negatywnym.

V

Art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych podyktowany był koniecznością uporządkowania pozostałych po PRL bardzo niejasnych i zagmatwanych stosunków prawnorzeczowych na dawnych gruntach państwowych wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych. Istniejąca wtedy instytucja bezpłatnego użytkowania nie w pełni zabezpieczała interesy PZD i działkowców, czego dowodem były podejmowane – po komunalizacji – przez niektóre gminy próby rugowania z miast ogrodów działkowych. Grunty wchodzące w skład pracowniczych ogrodów działkowych zawsze były użytkowane bezpłatnie. Nabycie przez gminy tych gruntów w wyniku komunalizacji było nabyciem wtórnym a nie pierwotnym. Stąd art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji nie jest wzorcem właściwym dla oceny konstytucyjności art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z 23 czerwca 1995 r. wprowadzającego roszczenie PZD o ustanowienie bezpłatnego użytkowania wieczystego w miejsce posiadanego prawa bezpłatnego użytkowania.

Z tych wszystkich względów złożenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.