

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: piątek, 13, lipiec 2012 00:00

Bernadeta Skóbel

Odśloni: 1974

28 czerwca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie rozpoznał wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności ze wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi całej ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych albo alternatywnie, jeżeli takie żądanie Trybunał uzna za niedopuszczalne, o zbadanie konstytucyjności wielu wskazanych we wniosku przepisów tej ustawy. 11 lipca br. został ogłoszony wyrok w tej sprawie.

W odniesieniu do sytuacji właścicieli gruntów, na których położone są rodzinne ogrody działkowe, Trybunał Konstytucyjny uznał, że adekwatnymi wzorcami konstytucyjnymi są art. 21 ust. 1 (zasada konstytucyjnej ochrony własności) oraz art. 64 (prawo do konstytucyjnej ochrony własności i innych praw majątkowych). Art. 21 ust. 1 jest adekwatnym wzorcem kontroli wobec przepisów odnoszących się do własności Skarbu Państwa i gmin, a art. 64 konstytucji, jest wzorcem właściwym dla badania konstytucyjności przepisów odnoszących się do własności prywatnej.

Dokonując analizy ustawy pod kątem konstytucyjności pozycji prawnej Polskiego Związku Działkowców wobec właścicieli gruntów, na których funkcjonują rodzinne ogrody działkowe, Trybunał orzekł niezgodność z art. 21 konstytucji następujących przepisów ustawy: art. 10, art. 15 ust. 1, art. 17 ust. 2 (obowiązek uzyskania zgody PZD na likwidację rodzinnego ogrodu działkowego), art. 18 (zakresowo, likwidacja ogrodu w okresie wegetacji tylko za zgodą PZD), i art. 21 (warunki wydania przez PZD nieruchomości zajmowanej przez zlikwidowany rodzinny ogród działkowy) oraz niezgodność z art. 64 konstytucji art. 24 ustawy (brak zgodnej z konstytucją ochrony praw własności osób wyłączonej z aktami nacjonalizacyjnymi, jeśli grunty znajdują się we władaniu PZD).

Pełna treść komunikatu prasowego TK cytujemy poniżej:

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie podtrzymał ustalenia i wnioski wynikające z orzeczeń Trybunału z lat 1996 (sprawa K 27/95), 2002 (sprawa K 39/00) oraz 2008 (sprawa K 61/07).

Rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności przepisów ustawy z 1981 r., jak i ustawy obowiązującej od 2005 r., zapewniających Polskiemu Związkowi Działkowców (dalej PZD) pozycję monopolisty w zakresie dostępu do gruntów i zarządzania ogrodami działkowymi (najpierw pracowniczymi, a następnie rodzinnymi) dowodzą negatywnej oceny przez Trybunał takich rozwiązań ustawowych.

Trybunał w sprawach tych dobitnie podkreślał materialny aspekt zasady demokratycznego państwa prawnego, który wymaga, aby prawo wyrażało wartości odpowiadające ustrojowi demokratycznemu państwa, w tym wolności zrzeszania się. Obywatele pragnący jednoczyć swą działalność, powinni mieć gwarancje wolności wybierania formy prawnoorganizacyjnej w zależności od celów, jakie zamierzają realizować. Trybunał stale akcentował też, że zagwarantowanie prawne wyłączności PZD dostępu do gruntów przeznaczonych na ogrody działkowe jest sprzeczne z fundamentalną zasadą ustrojową: zasadą demokratycznego państwa prawnego. Wynika to stąd, że zarówno ustawa z 1981 r. jak i z 2005 r. - przyznawały i chroniły monopol tej organizacji na prowadzenie ogrodów działkowych.

Trybunał dokonał również analizy prawnoporównawczej instytucji ogrodów działkowych w państwach ościennych (Słowacja, Czechy, Niemcy i Austria). W każdym z tych systemów prawnych instytucja ogrodów działkowych jest prawnie regulowana w sposób zapewniający zrównoważoną ochronę interesów właściciela gruntów i działkowców. Podstawą posiadania działki jest umowa dzierżawy oraz poddzierżawy.

Tak było też w Polsce do 1949 r.

2. Istotną kwestią w tej sprawie była dopuszczalność kontroli konstytucyjności całej ustawy. Ten problem już stanowił kilkakrotnie przedmiot orzeczeń Trybunału. Trybunał przyjął w rozpatrywanej sprawie, iż przeprowadzi kontrolę zasadniczych (fundamentalnych) regulacji ustawy, badając, czy obarczone są one wadami konstytucyjnymi (co podważa założenia aksjologiczne lub konstrukcyjne całego aktu normatywnego.). Było to zgodne z żądaniem Pierwszego Prezesa SN, który zakwestionował podstawowe założenia przyjęte przez ustawodawcę. Wnioskodawca argumentował na rzecz ich niekonstytucyjności, wskazując, że niezgodność z konstytucją najważniejszych przepisów ustawy "promieniuje" na inne przepisy i powoduje niekonstytucyjność całego aktu normatywnego. Kwestionując w taki sposób całą ustawę Pierwszy Prezes SN pozostawił Trybunałowi margines swobody w ustalaniu, które z przepisów ustawy mają charakter fundamentalny.

Sprzeczności całej ustawy z konstytucją Pierwszy Prezes SN upatrywał w przyjętym przez ustawodawcę fundamentalnym dla całej ustawy założeniu monopolistycznej pozycji PZD. Niekonstytucyjne, zdaniem wnioskodawcy, przywileje PZD dotyczą trzech podstawowych sfer:

- pozycji PZD względem innych organizacji zrzeszających działkowców
- sytuacji właścicieli gruntów, na których położone są rodzinne ogrody działkowe (dalej r.o.d.)
- stosunków PZD ze zrzeszonymi w nim działkowcami.

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

3. W odniesieniu do pierwszego problemu konstytucyjnego Trybunał uznał, że adekwatnymi wzorcami konstytucyjnymi są art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji (wolność zrzeszania się rozpatrywana w kontekście prawa do równego traktowania).

Analizując zgodność z konstytucją ustawy pod tym kątem, Trybunał stwierdził sprzeczność ze wskazanymi wyżej wzorcami konstytucyjnymi art. 6 (definicja ogrodu działkowego jako obszaru gruntu będącego we władaniu Polskiego Związku Działkowców), art. 9 (dopuszczalność założenia ogrodu działkowego wyłącznie na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz Polskiego Związku Działkowców), art. 10 (nakaz nieodpłatnego przekazania gruntów Skarbu Państwa w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste pod nowozakładany ogród działkowy wyłącznie Polskiemu Związkowi Działkowców), art. 13 ust. 1 u.r.o.d (monopol PZD na podział gruntu na tereny ogólne i działki oraz zagospodarowanie rodzinnego ogrodu działkowego), art. 15 ust. 1 (monopol PZD w zakresie własności urządzeń, budynków i budowli rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego korzystania przez użytkowników działki i zapewniających funkcjonowanie ogrodu), art. 25 ust. 2 ustawy (szczególny i wyjątkowy status prawny PZD jako podmiotu niezależnego w wykonywaniu swych zadań i podlegającego tylko ustawom) oraz art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 ustawy (szczególny charakter PZD jako stowarzyszenia o szczególnym statusie prawnym posiadającego osobowość prawną).

4. W odniesieniu do drugiego problemu konstytucyjnego, Trybunał uznał, że adekwatnymi wzorcami konstytucyjnymi są art. 21 ust. 1 (zasada konstytucyjnej ochrony własności) oraz art. 64 (prawo do konstytucyjnej ochrony własności i innych praw majątkowych). Art. 21 ust. 1 jest adekwatnym wzorcem kontroli wobec przepisów odnoszących się do własności Skarbu Państwa i gmin, a art. 64 konstytucji, jest

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: piątek, 13, lipiec 2012 00:00

Bernadeta Skóbel

Odslony: 1974

wzorcem właściwym dla badania konstytucyjności przepisów odnoszących się do własności prywatnej. Dokonując analizy ustawy pod kątem konstytucyjności pozycji prawnej PZD wobec właścicieli gruntów, na których funkcjonują rodzinne ogrody działkowe, Trybunał orzekł niezgodność z art. 21 konstytucji następujących przepisów ustawy: art. 10, art. 15 ust. 1, art. 17 ust. 2 (obowiązek uzyskania zgody PZD na likwidację rodzinnego ogrodu działkowego), art. 18 (zakresowo, likwidacja ogrodu w okresie wegetacji tylko za zgodą PZD), i art. 21 (warunki wydania przez PZD nieruchomości zajmowanej przez zlikwidowany rodzinny ogród działkowy) oraz niezgodność z art. 64 konstytucji art. 24 ustawy (brak zgodnej z konstytucją ochrony praw własności osób wywłaszczonych aktami nacjonalizacyjnymi, jeśli grunty znajdują się we władaniu PZD).

5. W odniesieniu do trzeciego problemu konstytucyjnego Trybunał uznał za właściwy wzorzec kontroli art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji (proporcjonalność ograniczenia wolności zrzeszania się) i stwierdził niezgodność z tymi przepisami ustawy zasadniczej art. 14 (niejasny status prawny działkowca w odniesieniu do przekazanego mu gruntu przez PZD) oraz art. 31 badanej ustawy (monopol PZD na przydzielanie działek w rodzinnych ogrodach działkowych).

6. W odniesieniu do czwartego problemu konstytucyjnego Trybunał za właściwe wzorce kontroli uznał dwie zasady wynikające z art. 2 konstytucji: zasadę prawidłowej legislacji oraz zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dokonując analizy kluczowych norm kwestionowanej ustawy Trybunał stwierdził niezgodność jej art. 14 z zasadą prawidłowej legislacji oraz niezgodność jej art. 24 z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającymi z art. 2 konstytucji.

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

Trybunał stwierdził, że niekonstytucyjność art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 ustawy "oddziałuje na kwestię konstytucyjności pozostałych przepisów ustawy odnoszących się do PZD. Wyjątki stanowią art. 16 (zakresowo), art. 32, art. 33 oraz art. 34 ustawy Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 16 ustawy tylko w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy zwolnienia PZD od opłat i podatków z tytułu prowadzenia działalności statutowej, gdyż w pozostałym zakresie przepis ten chroni interesy działkowców, a nie samego PZD. Z tych samych względów Trybunał nie uchylił domniemania konstytucyjności art. 32, art. 33 oraz art. 34 ustawy.

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

Ponadto, Trybunał stwierdził, że pozostałe przepisy ustawy z rozdziałów I-III badanej ustawy nie budzą wątpliwości konstytucyjnych z punktu widzenia wskazanych przez wnioskodawcę trzech problemów konstytucyjnych. Z tych racji Trybunał uznał, że domniemanie ich zgodności z konstytucją nie zostało obalone.

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: piątek, 13, lipiec 2012 00:00

Bernadeta Skóbel

Odśrody: 1974

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

8. Rezultatem przeprowadzonej kontroli konstytucyjności całej ustawy jest orzeczenie o niekonstytucyjności jej podstawowych przepisów oraz innych przepisów o charakterze dopełniającym. Nieobalane domniemanie konstytucyjności dotyczy zatem pozostałych przepisów ustawy. Dokonując analizy skutków stwierdzenia niekonstytucyjności tak wielu przepisów ustawy Trybunał uznał, że wejście w życie wyroku z dniem ogłoszenia spowodowałoby, iż istotny społecznie obszar stosunków w Polsce regulowałyby ustawa w znacznej mierze wydrążona ze swej treści przez niniejszy wyrok. Dopuszczenie do powstania w systemie prawa tak znaczących luk prawnych w kontrolowanej ustawie, powodujących pełną niestosowalność tego aktu mogłoby prowadzić do tzw. wtórnej niekonstytucyjności. Wraz z wejściem w życie wyroku PZD utraci bowiem podstawę ustawową swojego istnienia.

Z tej racji Trybunał zdecydował się odroczyć - na okres 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw - utratę mocy obowiązującej wszystkich uznanych za niekonstytucyjne przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z wyjątkiem jej art. 10. Rozstrzygnięcie dotyczące tego ostatniego przepisu było motywowane tym, że skoro wyrok Trybunału oznacza pozbawienie domniemanie konstytucyjności zasadniczych przepisów ustawy oraz przepisów bezpośrednio z nimi powiązanych, nie sposób byłoby tolerować - do czasu wydania ustawy w terminie określonym w wyroku - monopolistycznej pozycji PZD w dostępie do gruntów przekazywanych przez Skarb Państwa pod nowe ogrody, w dodatku przekazywanych z mocy prawa nieodpłatnie.

Niezastosowanie tzw. klauzuli odraczającej wobec art. 10 ustawy w praktyce otworzy możliwość działania innych stowarzyszeń zrzeszających działkowców. Aby uniknąć pozyskiwania przez PZD nowych gruntów pod rodzinne ogrody działkowe kosztem konkurencyjnych stowarzyszeń, Trybunał zdecydował się zatem na derogację art. 10 ustawy z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

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

Nowa ustawa, powinna być przygotowana w sposób szczególnie rozważny i przy uwzględnieniu wszystkich skutków, jakie pociąga za sobą stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Trybunał podkreślił, że w razie niewykonania we wskazanym terminie jego orzeczenia, wygaśnie zarówno prawo użytkowania wieczystego, jak i prawo użytkowania gruntów przyznane PZD, a pełnia praw rzeczowych wróci do właścicieli gruntów na których funkcjonują rodzinne ogrody działkowe.

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: piątek, 13, lipiec 2012 00:00

Bernadeta Skóbel

Odsłony: 1974

Trybunał podkreślił też, że istotnym problemem, z którym będzie musiał się zmierzyć ustawodawca, jest ustalenie, jak nowa regulacja przekształci dotychczasowe stosunki prawne, zaistniałe pod rządami ustawy lub jeszcze wcześniej pod rządami poprzednich aktów normatywnych regulujących kwestię ogrodnictwa działkowego w Polsce.

Trybunał zaznaczył, że ochroną prawną objęci w pierwszym rządzie muszą być sami działkowcy, którzy w dobrej wierze, niekiedy od wielu lat, a nawet kilku pokoleń użytkują (w rozumieniu art. 14 ust. 1 lub art. 14 ust. 2 ustawy) przyznane im działki w funkcjonujących r.o.d.

Ochrona praw poszczególnych działkowców, jak i samej idei ogrodnictwa działkowego, której Trybunał nie tylko nie uznaje za sprzeczną z konstytucją, lecz co więcej - uznaje za oczywiście pozytywny przejaw działań pluralistycznego i demokratycznego społeczeństwa uwolnionych wyrokiem od gorsetu sprzecznego z tymi wartościami konstytucyjnymi - wymaga by grunty, na których położone są aktualnie r.o.d., z chwilą wejścia w życie nowej ustawy miały zagwarantowany status gruntów przeznaczonych pod ogrody działkowe.

Źródło: www.trybunal.gov.pl