



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 20. VI. 2014

I.612.25.2014.NC

Pani
Elżbieta Bieńkowska
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Infrastruktury i Rozwoju
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

Szanowno Pani Premier,

Pismo Dyrektora Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego (kopię pisma pozwalam sobie przesłać w załączeniu) zwróciło moją uwagę na kwestię ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 40). Celem ustawy miało być przede wszystkim wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r. (sygn. akt K 8/10). Wcześniej obowiązująca ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.) została, w swej zasadniczej części, uznana za sprzeczną z Konstytucją, między innymi ze względu na pozbawienie obywateli prawa dobrowolnego zrzeszania się w celu użytkowania ogrodów działkowych oraz ze względu na nieuzasadnione uprzywilejowanie Polskiego Związku Działkowców w dostępie do nieruchomości przeznaczonych na ogrody działkowe. W swoim wyroku Trybunał podkreślił, że z podobnych powodów stwierdzona została niekonstytucyjność przepisów wcześniej obowiązującej ustawy regulującej materię ogrodnictwa działkowego (wyrok z dnia 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95).

Dyrektor Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego w skierowanym do mnie piśmie wskazał na argumenty mogące świadczyć o powtórzeniu w ustawie

uchwalonej w 2013 r. części regulacji, dwukrotnie uznanych już za niezgodne z Konstytucją.

W wyroku z dnia 11 lipca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją podstawowych założeń ustawy. Oznaczało to konieczność rewizji wcześniej obowiązujących przepisów. Trybunał zwrócił uwagę, między innymi, na jedynie pozorne zapewnienie wszystkim zrzeszeniom takich samych praw w tworzeniu i prowadzeniu ogrodów działkowych. Pomimo braku formalnych przeszkód w zakładaniu niezależnych inicjatyw obywatelskich, zrzeszenia inne niż Polski Związek Działkowców w praktyce nie mogły uzyskać dostępu do ziemi (punkt 10.1 wyroku).

Drugim elementem, na którego niekonstytucyjność zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, był status Polskiego Związku Działkowców (punkt 10.10 wyroku i następne). Trybunał wskazał, że ustawodawca uczynił Związek hybrydową osobą prawną przyznając mu prawa stowarzyszenia, ale nie wiążąc jego istnienia z dobrowolną decyzją obywateli (Polski Związek Działkowców został utworzony na podstawie ustawy). Ustawa zapewniała Polskiemu Związkowi Działkowców dominującą pozycję prawną i majątkową, co wywierało mrozący wpływ na inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego.

W swoim wyroku Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wskazał, że monopol Związku jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego i wolnością zrzeszania, a ogrodnictwo działkowe nie należy do zadań publicznych, których realizacja wymaga i usprawiedliwia wprowadzanie ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności.

Trybunał Konstytucyjny, jako tzw. „negatywny ustawodawca”, nie może zastąpić władzy ustawodawczej w wyborze sposobu uregulowania materii ogrodnictwa działkowego. Władza prawodawcza powinna jednak uwzględnić wskazówki Trybunału tak, by ustrzec się przed powtórzeniem błędów, które doprowadziły do stwierdzenia niekonstytucyjności wcześniejszych rozwiązań. W wyroku z dnia 11 lipca 2012 r. **Trybunał jednoznacznie wskazał, że prawna i faktyczna wyłączność Polskiego Związku Działkowców, niezależnie od sposobu, w jaki zostanie zagwarantowana, oznacza naruszenie praw i wolności obywatelskich. Ustawa nie może zatem wprowadzać ani faktycznego, ani prawnego monopolu jednej organizacji (punkt**

17.5 wyroku), a podmiotem praw wynikających z ustawy powinni być sami działkowcy (punkt 17.10 wyroku). Wyrok oznacza także konieczność zakończenia funkcjonowania Polskiego Związku Działkowców w kształcie wynikającym z niekonstytucyjnych przepisów oraz sprawiedliwego podziału majątku organizacji (punkt 17.6 wyroku).

W tym kontekście Dyrektor Biura Studiów i Analiz zwraca uwagę na wątpliwości, jakie może budzić treść przepisów przejściowych ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych.

Polski Związek Działkowców został ustawowo przekształcony w stowarzyszenie i zachował osobowość prawną (art. 65 ustawy). Istnienie Związku zostało zatem zagwarantowane w ustawie i nie zależy od tego, czy jego utrzymanie będzie zgodne z wolą osób, które były jego członkami pod rządami wcześniejszej obowiązujących przepisów (a więc w sytuacji prawnej, w której Polski Związek Działkowców nie był dobrowolnym zrzeszeniem obywateli). W okresie przejściowym rodzinne ogrody działkowe są prowadzone przez Polski Związek Działkowców. Przekazanie prowadzenia ogrodu innemu stowarzyszeniu wymaga uzyskania bezwzględnej lub kwalifikowanej większości głosów (art. 70 ust. 2 i 72 ust. 2 ustawy). W przypadku, w którym nie uda się uzyskać takiej większości, ogród będzie nadal prowadzony przez Polski Związek Działkowców, nawet w sytuacji, w której żaden z działkowców nie jest już członkiem tej organizacji. Do czasu podjęcia uchwały o wyodrębnieniu ogrodu ze Związku, to Polski Związek Działkowców dysponuje całością majątku ogrodu. To faktyczne uprzywilejowanie, połączone z ustawowym domniemaniem woli działkowców pozostania w szeregach Związku oraz pozostawienia ogrodów działkowych pod jego zarządem, może – na co zwraca uwagę Dyrektor Biura – naruszać konstytucyjną wolność zrzeszania się.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001, Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Premier z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie.

Załącznik 1

Y

powołaniem

Zeno J. J. J.