

Warszawa, dnia 19 stycznia 20001 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Piasecznie, skierowanego do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt. K. 39/2000)

Stosownie do zlecenia z dnia 15 grudnia 2000 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 18 lipca 2000 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją 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).

Rada Miejska w Piasecznie wnosi o stwierdzenie niezgodności cytowanych wyżej przepisów z art. 165 i art. 167 ust. 1-3 Konstytucji. Zdaniem Rady, zaskarżone przepisy w istotny sposób ograniczają uprawnienia właścicielskie gminy do swobodnego korzystania i rozporządzania rzeczą. Nadto, pozbawiają gminę dochodów z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste.

1. Na wstępie wypada przypomnieć, że przepisy art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych były już przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego, który w 1996 r. orzekł o ich niezgodności z obowiązującą wówczas Konstytucją (orzeczenie z dnia 20 listopada 1996 r. – sygn. akt K. 27/95). Według TK, wymienione przepisy były niezgodne z art. 1 i art. 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. Sejm nie podzielił stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie i na posiedzeniu w dniu 25 kwietnia 1997 r. cytowane wyżej orzeczenie oddalił.

2. W związku z obowiązującą (od 17 października 1997 r.) Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. można przyjąć, że fakt wydania w 1996 r. przez T.K. orzeczenia w przedmiotowej sprawie i oddalenia tego orzeczenia przez Sejm nie

stanowi przeszkody prawno-konstytucyjnej, uniemożliwiającej zbadanie zgodności zaskarżonych przez Radę Miejską w Piasecznie przepisów ustawy z dnia 23 czerwca o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych. Wejście w życie nowej ustawy zasadniczej sprawia, że weryfikacja konstytucyjności art. 2 ust. 1 i 3 tej ustawy staje się obecnie dopuszczalna przy zastosowaniu nowego wzorca, jakim są odpowiednie przepisy Konstytucji obowiązującej.

3. Należy stwierdzić, że treść art. 2 Konstytucji z 1997 r. jest tożsama z art. 1 uchylonych Przepisów Konstytucyjnych. Nowa ustawa zasadnicza szerzej natomiast niż art. 7 wspomnianych Przepisów normuje kwestie związane z własnością. Obok art. 21, który stanowi normę ustrojową chroniącą własność i ograniczającą możliwość wywłaszczenia, na straży prawa własności stoją przepisy art. 64 Konstytucji. Wnioskodawczynie powołuje się jednak nie na postanowienia art. 64, lecz na art. 165 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym jednostkom samorządu terytorialnego przysługują „prawo własności i inne prawa majątkowe”, zaś ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Zdaniem Rady Miejskiej w Piasecznie, zaskarżone przepisy pozostają w sprzeczności z postanowieniami art. 165 oraz art. 167 ust. 1-3 Konstytucji, traktującym o źródłach dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

4. Zaskarżony art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych stanowi, że Polskiemu Związkowi Działkowców przysługuje roszczenie o ustanowienie wieczystego użytkowania gruntów wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych, jeśli w dniu 5 grudnia 1990 r. i w dniu wejścia w życie ustawy był użytkownikiem tych gruntów, a ogrody miały charakter stały. Na podstawie zaś art. 2 ust. 3 ustawy, PZDz. jest zwolniony z opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, o ile nie dokona zbycia użytkowania wieczystego przed upływem 10 lat od jego ustanowienia (art. 2 ust. 4 ustawy).

Zarzut niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 i 3 ustawy, o której mowa, należałoby uznać za bezzasadny ze względu na następujące argumenty prawne i okoliczności faktyczne:

1) według art. 2 ust. 2 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, zwanej dalej „ustawą”, pracownicze ogrody działkowe są urządzeniami użyteczności publicznej. Podlegają one ochronie przewidzianej m. innymi w przepisach o ochronie i kształtowaniu środowiska (art. 2 ustawy). Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy, 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 dyspozycją art. 5 Konstytucji w części odnoszącej się do ochrony środowiska oraz z postanowieniami art. 74 ustawy zasadniczej. Uzasadniona jest hipoteza, że ewentualne skreślenie zaskarżonego art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy (...) nie sprzyjałoby realizacji konstytucyjnego zadania ogólnospołecznego, jakim jest ochrona środowiska;

2) prawa Polskiego Związku Działkowców oraz jego członków do użytkowania gruntów, na których znajdowały się pracownicze ogrody działkowe w dniu 5 grudnia 1990 r. należy uznać za prawa słusznie nabyte w rozumieniu zasady ochrony praw nabytych, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Nieodpłatność użytkowania była jednym z elementów tych praw. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajduje potwierdzenie teza, że prawa słusznie nabyte powinny być chronione ze względu na zasadę państwa prawnego, a zwłaszcza ze względu na wynikającą z niej zasadę zaufania w stosunkach między obywatelem i państwem (zob. J. Oniszczyk: Orzecznictwo T.K w latach 1986-1996, s. 146);

3) konstytucyjna ochrona własności nie jest zasadą bezwzględna, zaś prawo własności nie jest prawem absolutnym. Tezę tę akceptuje doktryna, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie z dnia 20 kwietnia 1993 r. sygn. P. 6/92 – OTK w 1993 r. – cz. I, s. 89). Ustawowe ograniczenie prawa własności jest więc dopuszczalne pod warunkiem, że zostało dokonane z zachowaniem wymagań wynikających z konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Dotyczy to w całej rozciągłości także własności komunalnej, która służy innym celom niż własność prywatna. Ze względu na tę ostatnią okoliczność, nawet dalej idące ograniczenia uprawnień właścicielskich względem mienia komunalnego mogą okazać się konstytucyjnie „usprawiedliwione”;

4) zaskarżony art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. nie narusza istoty prawa własności, co jest warunkiem dopuszczalności ograniczenia

tego prawa (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Przepis ten nie pozostaje w sprzeczności z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie **między innymi dla ochrony praw innych osób**. W opiniowanym przypadku ograniczenie uprawnień gminy względem gruntów zajmowanych przez pracownicze ogrody działkowe ma na celu właśnie ochronę praw nabytych przez użytkowników tych ogrodów. W orzeczeniu z dnia 17 października 1995 r. sygn. K. 10/95 Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „specyficzny, uwarunkowany interesem publicznym, charakter praw majątkowych gminy powoduje, że prawa te mogą doznawać większych ograniczeń aniżeli prawa majątkowe podmiotów pozostających poza układem administracji publicznej”.

5) konstytucyjna ochrona samodzielności gmin oraz przysługującego im prawa własności (art. 165 Konstytucji) „nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie” (wyrok T.K. z dnia 4 maja 1998 r. sygn. K. 38/97- OTK ZU nr 3 z 1998 r. s. 183-184). W orzeczeniach wcześniejszych Trybunał Konstytucyjny ustosunkował się do kwestii ograniczeń samodzielności finansowej gminy. Zdaniem T.K. samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego może być ograniczana w drodze ustawy pod warunkiem, że znajduje to uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których „przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności samorządu terytorialnego zależy od oceny ustawodawcy” (OTK ZU nr 5 z 1996 r. s. 330). W tym samym orzeczeniu T.K. stwierdza, że o niekonstytucyjności przepisów uszczuplających samodzielność finansową gmin można by mówić dopiero wówczas, gdy ingerencja ustawodawcy nie daje się pogodzić z zasadą proporcjonalności (tamże, s. 332). Otóż wypada zauważyć, że przewidziane w zaskarżonym art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. zwolnienie Polskiego Związku działkowców z opłat z tytułu użytkowania wieczystego oznacza, że **ustawodawca przyznał pierwszeństwo ochronie interesu działkowców, zrzeszonych w PZDz., kosztem samodzielności finansowej gmin**, które doznały uszczerbku w dochodach własnych, o których mowa w art. 167 Konstytucji. Dopatrywał się on bowiem przewagi interesu

publicznego w „uwłaszczeniu” PZDZ i ograniczył prawa właścicielskie gmin, w tym także prawo pobierania pożytków z rzeczy stanowiących ich własność;

6) niezwykle trafny pogląd T.K., wyrażony w orzeczeniu z dnia 9 stycznia 1996 r. sygn. K. 18/95 (OTK ZU nr 1 z 1996 r.), może posłużyć jako podsumowanie dotychczasowych wywodów. Zdaniem T.K., ustawodawca zwykły, działając „w ramach zasad i szczegółowych unormowań o randze konstytucyjnej, jest uprawniony do racjonalnego kształtowania mienia komunalnego (...), w tym do jego ograniczania i redystrybucji, także na rzecz podmiotów spoza układu administracji publicznej, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem społecznym”. Wypada dodać, że granice swobody ustawodawcy w tym zakresie wyznaczają zasady, wartości i prawa wywodzone z ustawy zasadniczej i podlegające ochronie konstytucyjnej. W opiniowanej sprawie, moim zdaniem, granice te nie zostały przekroczone.

Reasumując nie podzielam oceny zawartej we wniosku, że zaskarżone przepisy są niezgodne z Konstytucją.

Na zakończenie pozwolę sobie przytoczyć wskazówkę Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którą w każdym przypadku, „gdy możliwe jest takie wyłożenie przepisu, aby był on zgodny z Konstytucją, należy z tej możliwości skorzystać, odrzucając takie możliwości interpretacyjne, które prowadzą do odczytania przepisu jako niekonstytucyjnego” (orzeczenie z dnia 17 października 1995 r. sygn. K. 10/95; OTK w 1995 r. cz. II, s. 67).

Sporządził: Witold Pawełko