

PM/OR-05
10.02.09
Z

Paweł Sularz
Radny Miasta Krakowa
Pl. Wszystkich Świętych 3/4
Kraków

Szanowny Pan
Jacek Majchrowski
Prezydent Miasta Krakowa



INTERPELACJA

Zwracam się do Pana Prezydenta z wnioskiem o udzielenie informacji w następującej sprawie. 9 grudnia 2008 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rady Miejskiej Wrocławia dotyczący rodzinnych ogrodów działkowych.

W myśl kwestionowanego przez wnioskodawcę art. 10 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność jednostki samorządu terytorialnego, przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe, przekazuje się nieodpłatnie w użytkowanie Polskiemu Związkowi Działkowców. Dodano przy tym, że grunty te mogą być oddawane nieodpłatnie Polskiemu Związkowi Działkowców w użytkowanie wieczyste. Zdaniem Rady Miejskiej zastosowaną w kwestionowanym przepisie konstrukcję prawną należy uznać za nieuprawnioną formę ingerowania w konstytucyjne prawo własności jednostek samorządu terytorialnego, a w dalszej konsekwencji – w możliwości osiągania dochodów z będących przedmiotem tej własności nieruchomości. W opinii Rady ustawodawca rozporządził nieodpłatnie mieniem należącym do jednostek samorządu terytorialnego, nie ustanawiając przy tym choćby ekwiwalentu na ich rzecz, dodatkowo nakładając szereg obowiązków, które jednostki samorządu terytorialnego miałyby wykonywać na rzecz Polskiego Związku Działkowców.

Kwestionowany przez Radę Miejską przepis art. 17 ust. 3 uzależnia dokonanie wywłaszczenia na cel publiczny od zachowania warunków określonych w ustawie, w tym od zgody Polskiego Związku Działkowców. Zdaniem wnioskodawcy została naruszona konstytucyjna idea instytucji wywłaszczenia na cele publiczne – dopuszczalnego wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za stosownym odszkodowaniem, także przy braku zgody wywłaszczanego. Wprowadzenie dodatkowego warunku zgody podmiotu wywłaszczanego (w tym przypadku Polskiego Związku Działkowców) jest nielogiczne, sprzeczne z sensem instytucji wywłaszczenia, i stanowi zaprzeczenie jego przymusowego charakteru.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- art. 10 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych w zakresie odnoszącym się do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.
- art. 17 ust. 3 w związku z ust. 2 powyższej ustawy w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego na cel publiczny od zgody Polskiego Związku Działkowców, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Jednostka samorządu terytorialnego, wykonując uprawnienia właścicielskie w stosunku do mienia komunalnego, realizuje zadania publiczne. Jako istniejąca z mocy prawa wspólnota mieszkańców danego terytorium, zobowiązana jest do wykorzystywania przyznanych jej uprawnień zgodnie z interesami mieszkańców tworzących tę wspólnotę. Tymczasem – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – regulacja zawarta w art. 10 ustawy działkowej jest pozostałością systemu nakazowego. Przepis wprowadza swoisty monopol Polskiego Związku Działkowców, ponieważ jest on jedyną organizacją, na rzecz której wszelkie grunty przeznaczone w planach miejscowych pod ogrody muszą być oddane nieodpłatnie w użytkowanie. Gmina natomiast została ustawowo ubezwłasnowolniona zarówno w kwestii doboru drugiej strony umowy jak i treści zasadniczych jej postanowień. Ustanowienie na rzecz Związku prawa użytkowania jest w aktualnej konstrukcji ustawowej właściwie nieodwołalne, bo likwidacja ogrodu, nawet na cel publiczny, wymaga zgody PZD, której uzyskanie jest więcej niż wątpliwe. W konsekwencji konstrukcja ustawowa znacznie uszczupla władztwo jednostek samorządu terytorialnego nad powierzonym im mieniem komunalnym. Choć zachowują prawo własności określonego gruntu, to trudno jednak przyjąć, że realnie nim dysponują.

Ustawodawca zobligował jednostki samorządu do nieodpłatnego rozporządzenia mieniem komunalnym bez uwzględniania interesów i potrzeb lokalnej społeczności. W praktyce wykluczona jest więc sytuacja, w której grunty przeznaczone w planach miejscowych pod ogrody, zostałyby przekazane (obojętnie – PZD czy innej organizacji) na zasadach obopólnie

satysfakcjonujących, w granicach swobody kontraktowania. Nie istnieje możliwość jakichkolwiek negocjacji, choćby w takim zakresie, by gmina – nieodpłatnie przekazując grunt – mogła zastrzec np. że teren ogrodu (nie chodzi o poszczególne działki) będzie otwarty w godzinach dziennych dla ogółu mieszkańców jako teren spacerowy, a więc będzie służył całej wspólnocie lokalnej.

Z tych względów Trybunał uznał, że zakwestionowana regulacja jest niezgodna z Konstytucją. Zgodnie z art. 17 ust. 3 w związku ust. 2 ustawy działkowej likwidacja ogrodu, nawet na cel publiczny, odbywa się za zgodą PZD. Trybunał Konstytucyjny uznał tę regulację za niezgodną z konstytucją. Ustanawia bowiem – w odniesieniu do pozyskania nieruchomości pod realizację celu publicznego – dodatkowy warunek w postaci zgody podmiotu wywłaszczanego (pozbawianego prawa użytkowania). Tym samym realizacja któregośkolwiek z ustawowo zdefiniowanych celów publicznych, mających znaczenie dla ogółu społeczeństwa (linia kolejowa, autostrada, instalacje wojskowe), albo przynajmniej dla lokalnej społeczności (oczyszczalnia ścieków, ratusz czy sąd) uzależniona jest od woli pewnej organizacji społecznej – podmiotu administrującego ogrodem. Podmiot ten może więc – realizując własne interesy – nie wyrazić zgody, czym uniemożliwi likwidację ogrodu, a przez to również uniemożliwi, albo znacząco utrudni realizację celu publicznego.

To bardzo korzystne dla Krakowa rozstrzygnięcie. Blokowanie przez działkowców inwestycji miejskich stanowiło poważny problem. Przez kilka lat w wyniku protestu działkowców nie udało się domknąć dokumentacji dla przebudowy ronda Ofiar Katynia. W przypadku Trasy Ciepłowniczej blokada ze strony działkowców zmuszała gminę do zmiany przebiegu jej trasy, co znacznie opóźnia przygotowanie tej inwestycji. Dzięki temu wyrokowi będzie możliwość wywłaszczenia bez nieuzasadnionego uprzywilejowania działkowców.

Nieodpłatne rozporządzenie mieniem komunalnym musi uwzględniać potrzeby lokalnej społeczności. Gmina nie musi przekazywać terenów ogródków rodzinnych tylko Polskiemu Związkowi Działkowców. Zgoda PZD na wywłaszczenie ogródków rodzinnych nie jest potrzebna.

Rada Wrocławia zakwestionowała dwie regulacje w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych, które mówiły o obowiązku gmin bezpłatnego przekazywania gruntów Polskiemu Związkowi Działkowców oraz o konieczności udzielenia przez ten związek zgody w przypadku wywłaszczenia.

Trybunał zgodził się z radnymi, że w ustawie została naruszona konstytucyjna idea instytucji wywłaszczenia na cele publiczne - dopuszczalnego wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za stosownym odszkodowaniem. Dodatkowy warunek zapisany w ustawie w postaci zgody podmiotu wywłaszczanego Trybunał uznał za niekonstytucyjny, gdyż realizacja któregośkolwiek z ustawowo zdefiniowanych celów publicznych, mających znaczenie dla ogółu społeczeństwa nie może być realizowana przy istnieniu takiego zapisu. Budowa linii kolejowej, autostrady, instalacji wojskowej uzależniona jest od woli pewnej organizacji społecznej - podmiotu administrującego ogrodem, stwierdził TK.

TK podkreślił, że gmina w momencie tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego ma obowiązek zawarcia umowy z Polskim Związkiem Działkowców na nieodpłatne użytkowanie terenów. Tym samym ciąży na gminie obowiązek nieodpłatnego rozporządzenia mieniem komunalnym i zawarcie umowy z PZD. Wprowadzenie takich obowiązków - zdaniem Trybunału - jest bardzo daleko idącą ingerencją w prawo dysponowania mieniem komunalnym.

- Sytuacja ta jest zaprzeczeniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego
- Dalej pozostają aktualne twierdzenia z wyroku TK z 1995 roku, że interes gmin został uznany przez ustawodawcę za mniej istotny niż interes związku działkowców. Ograniczenie własności gminy może prowadzić do zasadniczych sprzeczności między interesem urbanistycznym miasta a partykularnymi interesami osób użytkujących ogrody działkowe.
- Regulacja zawarta w art. 10 ustawy jest powtórzeniem systemu nakazowego i wprowadza swoisty monopol PZD, na rzecz której jednostka samorządu musi przekazać grunt w nieodpłatne użytkowanie. Gmina nie może wybrać strony umowy, więc jest w praktyce ubezwłasnowolniona

Trybunał uznał zatem, że art. 10 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w zakresie przekazywania gruntów samorządu terytorialnego jest niezgodny z art. 165, zdanie 2 konstytucji, czyli prawem własności samorządu. Ponadto art. 17 ust. 3 ustawy w zakresie udzielenia zgody PZD na wywłaszczenie jest niezgodny z zasadami wywłaszczania określonymi w art. 21 konstytucji. Trybunał umorzył postępowanie w zakresie, w jakim sprawa dotyczy gruntów Skarbu Państwa.

Nie ma przeszkód prawnych do przekazywania przez gminy gruntów pod ogrody działkowe, i często na korzystnych zasadach. Natomiast dzięki wyrokowi Trybunału, od momentu jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw nie będzie możliwe automatyczne, obowiązkowe przekazanie

Gmina będzie mogła przekazać grunty działkowcom, ale nie na podstawie ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, ale na podstawie przepisów o gospodarce nieruchomościami, a więc również na rzecz innych organizacji działkowców, nie tylko Polskiemu Związkowi Działkowców.

- W jakim stopniu wyrok TK przyspieszy inwestycje w Krakowie?
- Czy PZD działkowców dotychczas blokował inwestycje publiczne w Krakowie? Jeżeli tak to w jakich przypadkach miało to miejsce?
- Jaką gmina Kraków poniosła straty w ostatnich 5 latach w wyniku funkcjonowania wadliwej ustawy?
- Czy wyrok TK przyspieszy planowanie przestrzenne i ograniczy spory z działkowcami?
- Ile nieruchomości i o jakiej wartości gmina Kraków była zmuszona przekazać w nieodpłatne użytkowanie na rzecz działkowców w momencie tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego?

Paweł Sularz

50/12