



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 25 lutego 2016 r.

Adam Bodnar

IV.7006.37.2016.KD/ZA

**Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
i Budownictwa**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócili się działacze Wielkopolskiego Stowarzyszenia Lokatorów oraz Stowarzyszenia Ogrodów Działkowych „Forsycja” z prośbą o pomoc w sprawie dotyczącej sytuacji osób, które zamieszkują na terenach rodzinnych ogrodów działkowych.

Wnioskodawcy sygnalizują swoje zaniepokojenie wzmożoną aktywnością organów Polskiego Związku Działkowców w kwestii porządkowania istniejącego od wielu lat problemu ponadnormatywnego budownictwa na terenach ogrodów działkowych oraz zamieszkiwania na działkach. Wskazują na fakt podjęcia w dniu 18 grudnia 2015 r. przez Prezydium Krajowej Rady Polskiego Związku Działkowców uchwały Nr 362/2015 w sprawie przeciwdziałania budownictwu ponadnormatywnemu oraz zamieszkiwaniu na terenie działek w ROD. Z treści tej uchwały wynika, że w przypadku istnienia ponadnormatywnej altany na terenie działki ROD zarząd zobowiązany jest m.in. do wypowiedzenia umowy dzierżawy działkowej (jeśli nadzór budowlany potwierdził uprzednio naruszenie prawa), a następnie, po wygaśnięciu prawa do działki, wystąpienia do sądu powszechnego z pozwem o wydanie działki wolnej od naruszeń prawa (§ 2 uchwały). Podobnie, w przypadku stwierdzenia zamieszkiwania w altanie działkowej osoby posiadającej prawo do działki, zarząd rodzinnego ogrodu działkowego został zobligowany do wdrożenia procedury wypowiedzenia umowy dzierżawy działkowej.

Również Okręgowe Zarządy PZD podjęły aktywne działania celem uporządkowania sprawy nielegalnego zamieszkiwania w ogrodach działkowych. Przykładowo, Okręgowy Zarząd PZD w Poznaniu podjął w dniu 5 grudnia 2015r. Uchwałę Nr 1/V/2015 w sprawie budownictwa ponadnormatywnego oraz zamieszkiwania na terenie działek w Okręgu Poznańskim (kopia w załączeniu). W uchwale tej Okręgowy Zarząd PZD zobowiązuje

zarządy ROD i komisje rewizyjne do „ujawniania i wykluczania za swoich szeregow osób dopuszczających się samowoli budowlanych lub zamieszkujących na działkach, a tym samym rażąco naruszających prawo”. Osobom tym mają być konsekwentnie wypowiedane umowy dzierżawy działkowej, o ile nie zastosują się dobrowolnie do wezwań ROD o przywrócenie stanu zgodnego z prawem.

Ta wzmożona aktywność organów PZD w zakresie likwidacji budownictwa ponadnormatywnego w ogrodach działkowych ma swoje źródło w nowych uregulowaniach, wymuszających na zarządach rodzinnych ogrodów działkowych podejmowanie aktywnych działań zmierzających do doprowadzenia istniejących nieprawidłowości do stanu zgodnego z prawem. Uregulowania te zostały zawarte w ustawie z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014, poz. 40, ze zm. - określanej dalej jako ustawa o r.o.d.), która znacznie bardziej kompleksowo w stosunku do poprzednich ustaw dotyczących ogrodnictwa działkowego uregulowała przedmiotowe zagadnienia. Konieczność uchwalenia nowych regulacji wynikała m.in. z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10 (OTK ZU nr 7/2012, poz. 78), w którym stwierdził on niezgodność z Konstytucją 24 artykułów dotychczas obowiązującej ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419, z późn. zm.). W wyroku Trybunału zakwestionowano m.in. nieprecyzyjne uregulowanie stosunków prawnych łączących użytkowników działek (działkowców) i PZD jako właściciela bądź użytkownika wieczystego terenów, na których te działki się znajdują.

Na ukształtowanie omawianej regulacji ustawowej niewątpliwie duży wpływ miał Raport NIK o funkcjonowaniu rodzinnych ogrodów działkowych (zob. Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, Informacja o wynikach kontroli zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych, Warszawa 2010), który był także obszernie przytaczany w powyżej wspomnianym wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 8/10. Wskazywano w nim, iż obecny stan prawny i faktyczny, kontynuujący rozwiązania mające w znacznej mierze charakter historyczny, prowadzi do nadużyć w korzystaniu z rodzinnych ogrodów działkowych przez działkowiczów. Stwierdzono bowiem przypadki wykorzystania rodzinnych ogrodów działkowych na cele mieszkaniowe, co było niezgodne z ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych i wewnętrznymi przepisami prawa, regulującymi funkcjonowanie rodzinnych ogrodów działkowych, takimi jak Statut PZD. W raporcie wskazano, iż tylko w 6 badanych gminach na terenie rodzinnych ogrodów działkowych zamieszkiwały 962 osoby, w tym w jednej gminie osoba zamieszkiwała na terenie ROD od 1959 r. Stwierdzono przy tym brak posiadania przez PZD pełnej informacji o użytkowaniu rodzinnych ogrodów działkowych na cele mieszkalne. W jednej gminie (Szczecin), dopiero w trakcie likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych, ujawniono przypadki stałego zamieszkiwania na terenie 18 działek. W raporcie wskazano także na szeroki zakres

naruszenia prawa budowlanego na terenach rodzinnych ogrodów działkowych, przez budowanie obiektów o powierzchni większej niż dopuszczalna prawnie powierzchnia zabudowy. Dla zobrazowania skali tych naruszeń przytoczono w Raporcie, iż w samych 8 badanych gminach, na terenie 44 ogrodów działkowych, stwierdzono 402 przypadki wskazujące na samowolę budowlaną, a na obszarze jednego ogrodu działkowego (w gminie Olsztyn) ok. 87% wybudowanych obiektów stanowiły obiekty ponadnormatywne.

Z powyższych względów w uzasadnieniu projektu obecnie obowiązującej ustawy o r.o.d. wyraźnie podkreślano, iż wzmacnia ona funkcje działki, mającej zaspokajać potrzeby działkowca w zakresie wypoczynku, rekreacji i prowadzenia upraw ogrodniczych. W tym celu wyrażono w niej wprost zakaz wykorzystania działki do innych celów, a zwłaszcza do zamieszkiwania lub prowadzenia działalności gospodarczej i zarobkowej. W konsekwencji zamierzeniem ustawy było również uporządkowanie kwestii stawiania altan i istniejących nieprawidłowości w tym zakresie, wprowadzając zapisy prewencyjne, których – co podkreślono w projekcie - nie było do tej pory.

Niestety, w mojej ocenie, uchwalona ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych dążąc do uzasadnionego celu uporządkowania wieloletnich zaniechań w zakresie egzekwowania przepisów prawa wobec budynków wznoszonych na działkach z naruszeniem przepisów prawnych, w nadmierny sposób ingeruje przy tym w sferę podstawowych praw i wolności osób, które takie budynki na działkach wzniosły. Unormowaniom przyjętym w ustawie, w zakresie odnoszącym się do obowiązków stowarzyszeń ogrodowych, związanych ze stwierdzeniem wzniesienia altan z naruszeniem przepisów prawnych, można także postawić zarzut nieprecyzyjności, co wbrew zamierzeniom ustawodawcy może tylko pogłębić dotychczas istniejący w omawianym zakresie stan niepewności prawnej członków tych stowarzyszeń, co do ciążących na nich obowiązków i konsekwencji ich naruszenia.

Ustawa, dążąc do uporządkowania budownictwa ponadnormatywnego i usunięcia wątpliwości co do konstrukcji tzw. altan w ogrodach działkowych, powstałych na tle stanowiska przyjętego w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 1875/12) wprowadziła w art. 2 pkt 9a definicję altany działkowej.

Odwołując się do tej definicji, ustawa o r.o.d. w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustanowiła zakaz funkcjonowania na terenie działek altan niespełniających określonych w niej wymagań. W art. 13 ust. 2 ustawy o r.o.d. nałożono na stowarzyszenia ogrodowe obowiązek zgłoszenia naruszenia do właściwego organu administracji publicznej, w przypadku powzięcia informacji, że na terenie działki wybudowano, nadbudowano lub rozbudowano altanę działkową lub inny obiekt z naruszeniem przepisów prawa. Stwierdzenie takiego naruszenia przez właściwy organ administracji publicznej z mocy art. 13 ust. 3 ustawy o r.o.d. pozwala

na rozwiązanie umowy uprawniającej do korzystania z działki. Sankcja ta jest bardzo dotkliwa, gdyż skutkiem wygaśnięcia umowy, z upływem jej okresu wypowiedzenia, jest nie tylko pozbawienie użytkownika prawa do dalszego korzystania z działki, ale również utrata własności znajdujących się na działce nasadzeń, urządzeń i obiektów stanowiących jego własność. Za przejście własności powyżej wymienionych rzeczy przysługuje z mocy art. 42 ust. 1 ustawy o r.o.d. wynagrodzenie, które jednak nie obejmuje nasadzeń, urządzeń i obiektów wykonanych niezgodnie z prawem.

Te ustawowe zasady, znalazły swoje rozwinięcie właśnie we wspomnianej na wstępie uchwale Prezydium Krajowej Rady Polskiego Związku Działkowców Nr 362/2015 w sprawie przeciwdziałania budownictwu ponadnormatywnemu oraz zamieszkiwaniu na terenie działek w ROD. W § 2 uchwała ta nakłada na zarząd ROD - w przypadku istnienia ponadnormatywnej altany - zobowiązanie do zgłoszenia tego faktu do nadzoru budowlanego, a w przypadku braku działań organów nadzoru budowlanego – obowiązek zaskarżenia ich bezczynności. W przypadku potwierdzenia przez nadzór budowlany naruszenia prawa – zarząd ROD dokona wypowiedzenia umowy dzierżawy działkowej na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o ROD.

W mojej ocenie, obowiązki stowarzyszeń ogrodowych w kształcie określonym w art. 13 i 42 ustawy o r.o.d. są nadmiernie restrykcyjne i nieprecyzyjne. Jest rzeczą oczywistą, podkreśloną w preambule do ustawy, iż podstawową funkcją ogrodnictwa działkowego jest przyczynianie się do zaspakajania socjalnych, wypoczynkowych i rekreacyjnych potrzeb społeczeństwa, a zwłaszcza rodzin z dziećmi, emerytów, rencistów i niepełnosprawnych, poprzez kształtowanie warunków dla prowadzenia aktywnego i zdrowego trybu życia oraz ochrony środowiska i przyrody. Z tych funkcji ogrodnictwa działkowego korzystają przede wszystkim osoby mające uprawnienie do korzystania z działki na podstawie umowy o dzierżawę działkową tj. działkowcy. Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając niekonstytucyjność monopolistycznej pozycji PZD w wyroku w sprawie K 8/10 zastrzegł, iż nie odnosi się negatywnie do samej idei ogrodnictwa działkowego, które spełnia pozytywną rolę społeczną umożliwiając rekreację na świeżym powietrzu, zapewniając kontakt z naturą, w dodatku bez wnoszenia wygórowanych opłat. Wskazał jednak przy tym na konieczność ochrony praw poszczególnych działkowców, wynikających z ustawy.

Rzecznik wskazuje, iż zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy o r.o.d. nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działce, wykonane lub nabyte ze środków finansowych działkowca, stanowią jego własność. Zapis ten odzwierciedla wcześniejsze unormowania zawarte w art. 13 ust. 2 ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390) oraz art. 15 ust. 2 ustawy z 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 z późn. zm.). Własność tych nasadzeń, urządzeń i obiektów podlega konstytucyjnej ochronie przewidzianej przez art. 64

ust. 1 i 2 Konstytucji, a regulacje ograniczające to prawo własności muszą spełniać wymogi konstytucyjnej zasady proporcjonalności ograniczeń sformułowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ze względu na krótki okres funkcjonowania ustawy o r.o.d. oraz brak odpowiednika regulacji zawartej w jej art. 13 ust. 3 w przepisach ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych oraz ustawy z 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, nie można w chwili obecnej kategorycznie wypowiadać się o obligatoryjnym lub fakultatywnym charakterze przewidzianej w tym przepisie sankcji w postaci rozwiązania umowy dzierżawy działki. Nie można jednak wykluczyć ukształtowania się takiej wykładni powyższego przepisu, która stanowić będzie o obligatoryjności rozwiązania umowy w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa przy budowie, nadbudowie lub rozbudowie altany działkowej. Za takim rozumieniem przepisu może przemawiać jego literalne brzmienie, które zawiera sformułowanie „stanowi podstawę do rozwiązania umowy” różniące się od wyraźnie fakultatywnego sformułowania odnoszącego się do przesłanek rozwiązania umowy przewidzianych przez art. 36 ust. 3 ustawy o r.o.d. Obligatoryjność sankcji w postaci rozwiązania umowy, jako skutek stwierdzenia przez nadzór budowlany naruszenia prawa przy budowie, nadbudowie lub rozbudowie altany działkowej lub innego obiektu, została również sformułowana w – odwołującym się do treści art. 13 ust. 3 ustawy o r.o.d. - § 2 uchwały Prezydium Krajowej Rady Polskiego Związku Działkowców Nr 362/2015. Sankcja ta ma bardzo dotkliwe skutki wobec działkowca, gdyż pozbawia go prawa użytkowania działki, które to prawo – jak zostało podkreślone w wyroku TK z 20 lutego 2002 r. (K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4) - posiada określoną wartość majątkową i ma charakter cywilnoprawny. Z utratą prawa do korzystania z działki ściśle związana jest również utrata możliwości korzystania ze znajdujących się na działce nasadzeń, urządzeń i obiektów stanowiących własność działkowca, za co, co do zasady, przysługuje mu wynagrodzenie. Zgodnie jednak z art. 42 ust. 1 zd. drugie ustawy o r.o.d. wynagrodzenie nie przysługuje za nasadzenia, urządzenia i obiekty wykonane niezgodnie z prawem.

W świetle powyższego, na skutek zastosowania wskazanych przepisów dochodzi do utraty nie tylko prawa majątkowego, jakim jest prawo dzierżawy działkowej, ale również wynagrodzenia należnego co do zasady za utratę prawa własności naniesień na użytkowaną działkę, których wartość w przypadku altan działkowych może być znaczna. Ta ingerencja ustawodawcy w sferę konstytucyjnie chronionych praw majątkowych działkowców, którzy naruszyli prawo przy budowie, nadbudowie lub rozbudowie altany działkowej lub innego obiektu, odwołuje się do innych konstytucyjnie chronionych wartości, jakimi są zasada praworządności i konieczność ochrony prawa do zaspakajania socjalnych, wypoczynkowych i rekreacyjnych potrzeb innych użytkowników działek w ogrodzie działkowym. Wartościom tym nie może być jednak nadawany bezwzględny prymat nad ochroną praw majątkowych działkowców, którzy wzniesli altanę z naruszeniem prawa,

niezależnie od stopnia tego naruszenia prawa oraz okoliczności, w jakich nastąpiło wzniesienie takiej altany.

Sankcje te nie są także niezbędne do osiągnięcia jednego z celów ustawy, jakim jest uporządkowanie budownictwa ponadnormatywnego na terenie ogrodów działkowych, gdyż wystarczające w tym przypadku jest zobowiązanie stowarzyszeń ogrodowych do zgłaszania organom nadzoru budowlanego przypadków prowadzenia robót budowlanych przy obiektach odbiegających od ustawowej definicji altany bądź przekraczających wskazane w niej wymiary. W przypadku potwierdzenia tych zarzutów, tj. w przypadku stwierdzenia przez organy nadzoru budowlanego samowoli budowlanej lub naruszenia przepisów określających dopuszczalną konstrukcję i wymiary altan wzniesionych na działkach, będą one zobowiązane z urzędu do doprowadzenia inwestycji do stanu zgodnego z prawem, poprzez orzeczenie nakazu rozbiórki budynku w całości lub części bądź jego legalizację. Niewątpliwie, już takie konsekwencje, wynikające z rozstrzygnięć organów nadzoru budowlanego, są wystarczające dla osiągnięcia stanu zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym. Biorąc to pod uwagę, obligatoryjne stosowanie wobec działkowców, którzy naruszyli przepisy prawne przy budowie, nadbudowie lub rozbudowie altany działkowej, dodatkowych sankcji przewidywanych przez art. 13 ust. 3 i art. 42 ust. 1 ustawy o r.o.d., wydaje się zbyt daleko idącym i nadmiernym rygorem.

Warto ponadto zasygnalizować, iż obowiązki nałożone na stowarzyszenie ogrodowe przez art. 13 ust. 2 i 3 ustawy o r.o.d. są sformułowane w sposób nieprecyzyjny. W art. 13 ust. 2 tej ustawy użyto bardzo szerokiego znaczeniowo sformułowania „powzięcia informacji” o wybudowaniu, nadbudowaniu lub rozbudowaniu altany działkowej bądź innego obiektu z naruszeniem prawa. Na tle tego przepisu mogą powstać zasadnicze wątpliwości co do kryteriów wyznaczających przesłankę powzięcia przez stowarzyszenie ogrodowe informacji o takim naruszeniu (np. zgłoszeń dokonywanych anonimowo, ustnie, oczywiście niezasadnych bądź dotyczących naruszeń przepisów innych niż prawo budowlane gałęzi prawa).

Jeszcze większe wątpliwości budzi zakres znaczeniowy użytego w art. 13 ust. 3 ustawy o r.o.d. sformułowania „naruszenie stwierdzone przez właściwy organ administracji publicznej”, gdyż „stwierdzenie naruszenia” jest pojęciem niedookreślonym w kontekście wielości procedur prawnych przewidywanych przez podstawowy akt prawny normujący działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, jakim jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.). W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, iż samo prowadzenie czynności kontrolnych przez organy nadzoru budowlanego nie musi być dokonywane w ramach postępowania administracyjnego, a dopiero stwierdzenie w trakcie kontroli naruszeń prawa budowlanego zobowiązuje organ do wszczęcia

postępowania administracyjnego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2806/12, LEX nr 1559678 czy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2011 r., II OSK 458/10, LEX nr 992586). Czy zatem, samo protokolarne stwierdzenie nieprawidłowości w toku kontroli, inicjujące wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie samowoli budowlanej przez organy nadzoru budowlanego może być uznane za stwierdzenie naruszenia prawa, o którym mowa w art. 13 ust. 3 ustawy o r.o.d.? Stwierdzenie naruszenia prawa jest niewątpliwie także przesłanką wydania postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych na podstawie art. 48 ust. 2 Prawa budowlanego. Stwierdzenie naruszenia prawa, o którym mowa w art. 13 ust. 3 ustawy o r.o.d. może być także wiązane z ostateczną decyzją administracyjną, która orzeka o rozbiórce obiektu budowlanego bądź jego części albo – po przeprowadzeniu procedury legalizacyjnej – doprowadza inwestycję do stanu zgodnego z prawem. Na tle przepisów samej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane można więc wyróżnić przynajmniej kilka procedur, które mogą być uznane za stwierdzające naruszenie prawa przy budowie altany w ogrodach działkowych.

Należy także dostrzegać, iż przeprowadzenie przez organy nadzoru budowlanego postępowania administracyjnego dotyczącego altany działkowej, naruszającej prawo budowy, nadbudowy lub rozbudowy, co do zasady prowadzi do wyeliminowania stwierdzonych naruszeń prawa. Uzasadnione wątpliwości w takim stanie rzeczy budzi *ratio legis* sformułowania zawartego w art. 13 ust. 3 ustawy o r.o.d., które właśnie „naruszenie stwierdzone przez właściwy organ administracji publicznej” uznaje za podstawę do rozwiązania umowy z działkowcem. Jeżeli bowiem postępowanie administracyjne doprowadziło altany wzniesione na działkach do stanu zgodnego z wymogami prawa, to brak jest przesłanek uzasadniających stosowanie wobec działkowców, którzy wznieśli te organy, tak rygorystycznych sankcji, jak rozwiązanie umowy dzierżawy działkowej, szczególnie w kontekście skutków prawnych wygaśnięcia umowy przewidzianych przez art. 42 ust. 3 w zw. z art. 42 ust. 1 ustawy o r.o.d.

Reasumując powyższe zastrzeżenia odnoszące się do regulacji sankcjonujących wzniesienie altan działkowych z naruszeniem prawa, wskazuję, iż o ile znajdujące wyraz w nowej ustawie dążenie do wyeliminowania praktyki długoletniego tolerowania przypadków wykorzystywania działek na cele mieszkaniowe i wznoszenia na nich budynków z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa, należy uznać za uzasadnione, to jednak kształt nadany tym regulacjom budzi obawy co do nadmiernej ingerencji w sferę praw majątkowych działkowców, chronionych przez art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zasada proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności nakazuje limitowanie ingerencji w sferę tych praw i wolności do rozmiaru koniecznego dla ochrony innych słusznych wartości chronionych przez ład konstytucyjny. Ponadto tego typu regulacje, ingerujące w prawa podlegające co do zasady ochronie konstytucyjnej, muszą być

jednoznaczne i precyzyjne, aby nie pozostawiać wątpliwości co do zakresu ich stosowania oraz skutków prawnych.

Przedstawione wyżej uwagi nabierają szczególnego znaczenia w kontekście dużej liczby nienormatywnych budowli na terenie rodzinnych ogrodów działkowych, wynikającej z faktu niepodjęcia dotychczas efektywnych działań w celu dostosowania ich do wymogów prawa. Z przywołanej na wstępie uchwały OZ PZD w Poznaniu wynika, że łączna liczba ponadnormatywnych budowli na działkach jest szacowana na 2000, z czego w ogrodach miejskich (głównie w Poznaniu) – 867, a w ogrodach podmiejskich – 1133. Jeszcze bardziej niepokojące są dane dotyczące liczby osób zamieszkujących na działkach – z uchwały wynika, że zjawisko to występuje w 98 ogrodach, w których na 1787 działkach zamieszkuje łącznie 3885 osób. Stałe zameldowanie na terenie ogrodów działkowych ma aż 1721 osób.

Ponadto, należy jeszcze zwrócić uwagę, że wskazane dane liczbowe, dotyczące jednego tylko okręgu PZD – Okręgu Poznańskiego wskazują na to, że skala nielegalnego zamieszkiwania na terenie ogrodów działkowych jest bardzo duża. Wobec podjęcia przez organy PZD decyzji o aktywnym i konsekwentnym porządkowaniu sprawy i przywracaniu w tym zakresie stanu zgodnego z prawem, może okazać się, że w niedługim czasie bardzo duża liczba osób będzie wymagała pomocy mieszkaniowej ze strony gmin. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2014r., poz. 150 ze zm.) tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. To właśnie gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wątpliwe jest, czy gminy, przy stale występującym deficycie mieszkań komunalnych, będą w stanie udzielić pomocy mieszkaniowej wszystkim osobom, które z uwagi na ich usunięcie z ogrodu działkowego, takiej pomocy będą potrzebować. Podkreślenia wymaga, że jak wynika ze wspomnianego na wstępie pisma Wielkopolskiego Stowarzyszenia Lokatorów oraz Stowarzyszenia Ogrodów Działkowych „Forsycja” dla wielu osób decyzja o zamieszkaniu na terenie ogrodów działkowych była podyktowana właśnie faktem wieloletniego – bezskutecznego - oczekiwania na uzyskanie pomocy mieszkaniowej od gminy.

Pragnę wskazać, że altana działkowa nie jest lokalem mieszkalnym w rozumieniu przepisu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 maja 2010r., sygn. I OW 24 /10). W związku z tym, osoba zamieszkująca w takiej altanie na terenie rodzinnego ogrodu działkowego nie może być uważana za lokatora w rozumieniu wskazanej ustawy. Z tego powodu, w

przypadku orzekania przez sąd obowiązku wydania działki po wygaśnięciu prawa do działki, brak będzie podstaw prawnych do przyznania przez sąd w wyroku uprawnienia do lokalu socjalnego i to niezależnie od sytuacji majątkowej, rodzinnej i osobistej takiej osoby. Osoby eksmitowane z omawianych altan posadowionych w rodzinnych ogrodach działkowych mogą więc co najwyżej liczyć na to, że stosownie do treści art. 1046 § 4 k.p.c. zostanie im wskazane tymczasowe pomieszczenie (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29.02.2007r., sygn. III CZP 157/06, OSNC 2008/1/3), jednak jeśli takie pomieszczenie nie zostanie wskazane w terminie sześciu miesięcy od dnia wszczęcia postępowania egzekucyjnego, dłużnik zostanie wyeksmitowany do noclegowni bądź schroniska dla bezdomnych, stając się tym samym nie tylko w sensie prawnym, ale także faktycznie – osobą bezdomną. Należy podkreślić, iż omawiany problem dotyczy m.in. rodzin z dziećmi, osób niepełnosprawnych i w podeszłym wieku, a zatem takich osób, którym może być bardzo trudno samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe, i którym Konstytucja RP gwarantuje szczególną ochronę ze strony państwa.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do usunięcia podniesionych zastrzeżeń dotyczących regulacji sankcjonujących naruszenie prawa przy wznoszeniu altany na działkach w rodzinnych ogrodach działkowych. Proszę również o poinformowanie, czy zasygnalizowany problem niezgodnego z prawem zamieszkiwania na terenie ogrodów działkowych jest znany w kierowanym przez Pana Ministra resorcie oraz czy podjęto próbę oszacowania jego skali. Wydaje się, że z uwagi na opisane wyżej działania organów Polskiego Związku Działkowców konieczne jest ustalenie, jak dużej liczby osób może dotyczyć omawiane zagadnienie, ponieważ przekłada się to w sposób bezpośredni na liczbę osób zagrożonych bezdomnością oraz rozważenie, czy sytuacja nie wymaga ewentualnego podjęcia działań legislacyjnych ze strony resortu, celem zapewnienia omawianej grupie obywateli ochrony przed bezdomnością.

Podpis na oryginale

Załącznik:

Kopia uchwały OZ PZD w Poznaniu Nr 1/V/2015