



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 19/09/2016

VII.612.11.2016.MM

Pan
Eugeniusz Kondracki
Prezes Polskiego Związku Działkowców
ul. Bobrowiecka 1
00-728 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Prezesie,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga pana Dobiesława Wielińskiego (kopia pisma w załączeniu) oraz inne skargi kwestionujące legalność szeregu postanowień Statutu Polskiego Związku Działkowców (dalej jako: PZD) uchwalonego w dniu 2 lipca 2015 r., a także wskazujące na nadużycia w działalności organów PZD.

Po wnikliwej analizie pisma Skarżącego Rzecznik uznał za uzasadnione z punktu widzenia praw i wolności jednostki następujące wątpliwości dotyczące treści Statutu PZD i jego stosowania w praktyce:

1. Obecny statut w § 14 umożliwia członkom zwyczajnym wgląd jedynie w dokumentację, która dotyczy bezpośrednio ich członkostwa. Oznacza to, że nie mają oni możliwości uzyskania informacji dotyczących działalności organów PZD. Problem braku transparentności działań organów PZD pojawił się również na gruncie innych skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich. Organy PZD w praktyce odmawiają udzielenia członkom stowarzyszenia takich informacji, jak

nowe zasady naliczania opłat za energię elektryczną, czy dane dotyczące umocowania delegatów wybranych do władz okręgowych. Zgodnie z treścią art. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm., dalej jako: u.d.i.p.) każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie. Pamiętać należy, że prawo dostępu do informacji publicznej jest wywodzone z zasady jawności zawartej w art. 61 Konstytucji, który stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Zakres przedmiotowy pojęcia informacji na gruncie wskazanych wyżej przepisów jest szeroki. Pomocny w jego dookreśleniu jest otwarty katalog informacji zawarty w art. 6 u.d.i.p., zgodnie z którym informacją publiczną są między innymi dane o organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. a także informacje dotyczące majątku, którym podmioty te dysponują. Nie powinno więc budzić wątpliwości, że informacje takie jak umocowania delegatów na okręgowy zjazd PZD oraz szczegółowe rozliczenia finansowe mieszczą się więc w pojęciu informacji publicznej. Oznacza to, że zgodnie z art. 2 u.d.i.p. dostęp do tych informacji przysługuje każdemu, a więc nie tylko organowi nadzorującemu stowarzyszenie, ale także jego członkom. Niedopuszczalne jest zatem odmawianie udzielania takich informacji w oparciu o wskazane wyżej postanowienie statutu. Ponadto należy podkreślić, że członkowie stowarzyszenia – jako płatnicy składek, powinni mieć zagwarantowane prawo do informacji o sposobie wydatkowania pieniędzy przez władze stowarzyszenia, zasadach naliczania opłat, czy podejmowanych inwestycjach. Uprawnienie to należy uznać za kluczowe dla realizacji określonych w art. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – *Prawo o stowarzyszeniach* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1393 ze zm., dalej jako: u.p.s.) zasad

dobrowolności i samorządności stowarzyszenia. Nie sposób bowiem uznać za samorządne stowarzyszenia, w którym poszczególni członkowie nie mogą uzyskać informacji o działaniach podejmowanych przez wybrane przez siebie organy.

2. Przepis § 42 ust. 5 statutu przewiduje możliwość przedłużenia zakazu wchodzenia w skład organów PZD przez odwołanych członków organu o dodatkową kadencję **w uzasadnionych przypadkach**. Rzecznik podziela wątpliwości Skarżącego, że przepis ten dopuszcza zbyt dużą dowolność w pozbawianiu członków stowarzyszenia podstawowego uprawnienia, jakim jest członkostwo w pochodzących z wyboru organach stowarzyszenia i możliwość pełnienia funkcji w tych organach. Uprawnienie to wiąże się bowiem bezpośrednio z zasadą samorządności stowarzyszeń i stanowi realizację konstytucyjnej wolności zrzeszania się, która obejmuje również prawo do członkostwa w strukturach stowarzyszenia. Wskazany przepis statutu w praktyce może prowadzić do celowego wykluczania niektórych członków stowarzyszenia z jego organów w oparciu o przesłanki inne niż niewykonywanie przyjętych obowiązków i działanie na szkodę stowarzyszenia, co należy uznać za działania sprzeczne z przepisami prawa.
3. Podobne wątpliwości budzi treść art. 41 ust. 3 statutu, który przewiduje możliwość przedłużania działania organu komisarycznego **w uzasadnionych przypadkach** na okres nieprzekraczający 2 lat. Stowarzyszenie co do zasady powinno powiem działać poprzez organy powołane z wyboru, co wiąże się z przywoływaną już wyżej zasadą samorządności wyrażona w art. 2 u.p.s. Działanie organu komisarycznego powinno mieć charakter wyjątkowy. Przesłanki przedłużenia działania tego organu powinny być określone w sposób wykluczający uznaniowość decyzji podejmowanych w tym zakresie przez organy PZD. **Skarżący podnosi w swym piśmie, że instytucja zarządu komisarycznego jest często wykorzystywana przez PZD w stosunku do Rodzinnych Ogrodów Działkowych niezadowolonych z działalności stowarzyszenia.**
4. Wątpliwości z punktu widzenia zasady samorządności budzi również zbyt szeroko określony katalog podmiotów uprawnionych do kandydowania do okręgowego zarządu, okręgowej komisji rewizyjnej oraz uprawnionych do wyboru delegatów na

Krajowy Zjazd Delegatów PZD. Skarżący podnosi, że § 96 ust 4 statutu nadaje to uprawnienie również podmiotom nie posiadającym członkostwa w PZD.

5. Poważne wątpliwości budzi treść przepisu §166 statutu, który stanowi, że osoby wchodzące w dniu uchwalenia tego statutu w skład organów PZD, zachowują swoje dotychczasowe mandaty jako członkowie właściwych organów PZD oraz dotychczasowe funkcje. Skarżący wskazuje, że przepis ten prowadzi do akceptacji wyborów organów PZD dokonanych w oparciu o przepisy statutu PZD z dnia 23 października 2014 r., który nie został zarejestrowany przez sąd rejestrowy. Problem stosowania uchwał podjętych na podstawie niezarejestrowanego statutu oraz funkcjonowania organów wybranych na podstawie tego aktu pojawił się również na gruncie innych skarg wpływających do Rzecznika. Sytuację taką należy uznać za niezgodną z obowiązującym prawem i godzącą w przywoływaną już wyżej zasadę samorządności.
6. Zgodnie z § 14 ust. 2 statutu prawa członkowskie wykonywane są osobiście. Przepis ten w praktyce uniemożliwia działkowcom upoważnienie swego przedstawiciela do udziału w walnym zebraniu członków. Takie rozwiązanie wydaje się nieuzasadnione zwłaszcza, biorąc pod uwagę, iż z działek w rodzinnych ogrodach działkowych często korzystają całe rodziny. Niemożność skorzystania z instytucji przedstawicielstwa w praktyce często ogranicza możliwość udziału w walnym zgromadzeniu działkowców, którzy z przyczyn losowych nie są w stanie wziąć w nim udziału. Budzi to poważne wątpliwości z punktu widzenia samorządności stowarzyszenia.
7. Wątpliwości Rzecznika budzi też praktyka zawiadamiania działkowców o terminie walnego zebrania listem zwykłym. Wymogi dotyczące formy zawiadomienia określone w § 60 Statutu należy uznać za niewystarczające dla zagwarantowania zasady samorządności.

Obawy Rzecznika budzi również opisana przez Skarżącego praktyka działania PZD na rzecz zniechęcania działkowców do tworzenia odrębnych stowarzyszeń ogrodowych. Stanowi ona poważne zagrożenie dla konstytucyjnej wolności zrzeszania się i jest niezgodna z treścią orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r. (sygn. akt K 8/10), w którym Trybunał uznał za niekonstytucyjną monopolistyczną pozycję PZD.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.) zwracam się do Pana Prezesa z prośbą o przedstawienie wyjaśnień w niniejszej sprawie, a w szczególności o udzielenie informacji, czy do organów PZD wpływają skargi dotyczące postanowień obowiązującego statutu i czy są rozważane jego zmiany.

Z wyrazami szacunku,

Załącznik 1

