STANOWISKO

Krajowej Rady Polskiego Związku Działkowców

**z dnia 18 maja 2016 r.**

***w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącego stosowania nadzoru budowlanego wobec obiektów niewymagających zgłoszenia ani pozwolenia na budowę***

Krajowa Rada PZD uznaje za konieczne ustosunkowanie się wobec stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) wyrażonego we wniosku do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego możliwości stosowania przez organy budowlane rozszerzonego nadzoru w stosunku do obiektów budowlanych, nie wymagających zgłoszenia, ani pozwolenia na budowę. Sprawa dotyczy więc również altan ogrodowych i z tego względu rozstrzygnięcie tej kwestii może wpłynąć na sytuację prawną oraz interesy działkowców, rodzinnych ogrodów działkowych oraz całego Związku.

Na wstępie należy wyjaśnić, że w świetle literalnego odczytania ustawy – Prawo budowlane, obiekty takie jak altany działkowe, których realizacja nie wymaga zgłoszenia albo pozwolenia na budowę, podlegają nadzorowi budowlanemu, który sprowadza się zasadniczo do badania, czy dany obiekt spełnia warunki umożliwiające jego zwolnienie z obowiązku zgłoszenia albo uzyskania pozwolenia na budowę. W kontekście spraw ROD, organy budowlane skupią się więc głównie na parametrach altan działkowych (powierzchni zabudowy oraz wysokości), gdyż te kryteria decydują o tym, że dany obiekt jest altaną działkową i może zostać zrealizowany według odformalizowanych zasad. W efekcie stwierdzenie, że parametry te zostały przekroczone jest równoznaczne z potraktowaniem danego obiektu nie jako altany działkowej, lecz samowoli budowlanej podlegającej normalnym rygorom, obejmującym także rozbiórkę. Zasady te są więc czytelne; wymagają od działkowców, aby ich altany były przede wszystkim zgodne z parametrami określonymi w przepisach.

Potwierdzeniem słuszności takiego podejścia są liczne orzeczenia sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), z których wynika, że organy budowlane nie mają uprawnień do prowadzenia szerszego nadzoru wobec takich obiektów. Oznacza to, że jeżeli altana działkowa odpowiada wymaganym parametrom, to nie było obowiązku zgłoszenia czy uzyskania pozwolenia na budowę, wobec czego altana nie powinna być uznana za samowolę budowlaną z innych przyczyn, a tym samym wykluczona jest możliwość stosowania sankcji przewidzianych dla takich przypadków (art. 50 i 51 ustawy – Prawo budowlane). Dotyczy to w szczególności postawienia altany działkowej na terenie, dla którego takiej możliwości nie przewiduje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Według omawianych orzeczeń, taki przypadek nie może stanowić podstawy uznania altany działkowej za samowolę i nakazania zaniechania robót albo rozbiórki tego obiektu ze względu na niezgodność z ustaleniami planistycznymi. Decydujące znaczenie ma więc zastosowanie się działkowca do jasno określonego wymogu dotyczącego wymiarów altany.

Niezależnie od powyższego podejścia, w orzecznictwie sądowo-administracyjnym ujawniła się również inna - mniej korzystna - tendencja interpretacyjna. Przyjmuje ona, że wobec obiektów takich jak altany działkowe, organy budowlane mogą podejmować szerszy nadzór, obejmujący nie tylko sprawdzania spełnienia podstawowych warunków (np. parametrów), ale również odnoszący się do innych kryteriów (np. zgodności z ustaleniami planistycznymi). W konsekwencji ta linia orzecznicza uznaje również dopuszczalność stosowania odpowiednich sankcji (wstrzymanie budowy, nakaz rozbiórki) w razie naruszanie tych dodatkowych kryteriów.

Powyższa rozbieżność orzecznicza skłoniła RPO do skierowania wniosku do NSA o jednoznaczne rozstrzygnięcie tego zagadnienia. Jednocześnie jednak RPO zaaprobował słuszność drugiej z przedstawionych linii interpretacyjnych. Z oczywistych względów takie stanowisko stanowi poważne zagrożenie dla wielu działkowców. Tym bardziej, że w swoim wystąpieniu wskazuje wprost na altany działkowe jako przykład obiektu, którego budowa nie jest objęta tzw. reglamentacją prawno-budowlaną. Zdaniem RPO, możliwość rozpoczęcia budowy takiego obiektu bez jakiejkolwiek zgody i akceptacji organów budowlanych nie oznacza, że nie musi spełniać dodatkowych wymagań, a zwłaszcza warunków technicznych czy też ustaleń planistycznych. Na potwierdzenie swojego poglądu RPO powołał się na orzeczenie, z którego wynika, że **organy budowlane mogą wydać nakaz rozbiórki wobec obiektu wybudowanego wbrew ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego również wówczas, gdy budowa taka nie musiała być poprzedzona uzyskaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem**.

Mając to na uwadze Krajowa Rada PZD uznaje, że pogląd wyrażony przez RPO jest nie tylko sprzeczny z zasadami dotyczącymi altan działkowych, ale zmierza do zanegowania tych zasad, co grozi masowym podważaniem legalności istniejących altan, mimo że spełniają kryteria dotyczące parametrów. Jeżeli bowiem NSA wyda orzeczenie zgodne z oczekiwaniami RPO, to zostanie przesądzone, że altany działkowe muszą również spełniać dodatkowe kryteria, o których wspomniano. Zagrożenie dla działkowców wynika stąd, że tych kryteriów nigdy nie stosowano wobec altan działkowych. Pod ich kątem nigdy nie oceniano legalności obiektów na działkach w ROD. Uwzględnienie stanowiska RPO oznaczałoby więc swoistą „*zmianę reguł w trakcie gry*”. Okazałoby się bowiem, że są jeszcze dodatkowe wymagania, które należało zrealizować. Co więcej, chodzi o wymagania, które w wielu przypadkach nie sposób było spełnić nie tylko ze względu na obowiązujące zasady i powszechną praktykę ich stosowania, ale również z uwagi na uwarunkowania lokalne oraz specyfikę ROD i funkcję samych altan.

W ocenie Krajowej Rady PZD stanowisko RPO zmierza *de facto* do zrównania pod względem prawno-budowlanym altan działkowych z budynkami mieszkalnymi. Rzecznik dokonał bowiem przeglądu odpowiednich orzeczeń i opowiedział się po stronie jednej z dwóch konkurencyjnych linii orzeczniczych. Zabrakło jednak całościowej analizy przepisów, a zwłaszcza rozważenia przyczyn zwolnienia niektórych obiektów z obowiązków reglamentacyjnych.

Maksymalne odformalizowanie procesu stawiania altan działkowych służy realizacji funkcji, jakie spełniają ROD dla społeczeństwa, miast i przyrody. Ograniczenie ich parametrów oraz wprowadzenie dalszych restrykcji co do ich wykorzystania stanowi konsekwencję tego odformalizowania i zwolnienia z reglamentacji, którą objęto przede wszystkim budynki mieszkalne. Oznacza to, że mamy do czynienia z innymi obiektami, które właśnie dlatego nie podlegają obowiązkowi zgłoszenia lub uzyskania pozwolenia na budowę, iż ze względu na swoją konstrukcję i funkcje nie muszą być objęte pełnymi rygorami prawno-budowlanymi.

W tym kontekście można uznać, że w stanowisku RPO wyraźnie brakuje szerszego spojrzenia; nie sposób bowiem oceniać przepisów nadzorczych bez merytorycznej analizy funkcji, którym mają służyć. Skoro RPO wychodzi poza literalne brzmienie tych przepisów, to miał obowiązek oceny, czemu ma służyć postulowane przez niego rozszerzenie nadzoru budowlanego. Powinien więc wyjaśnić, jaki jest sens traktowania np. altan działkowych, czy też kabin telefonicznych lub obiektów małej architektury niczym budynków mieszkalnych.

Krajowa Rada PZD zwraca również uwagę, że stanowisko RPO w ogóle nie uwzględnia faktu, że obowiązek zgłoszenia albo uzyskania pozwolenia na budowę nie jest celem samym w sobie, ale stanowi swoiste zabezpieczenie spełnienia dodatkowych wymagań (kryteriów) warunkujących możliwość rozpoczęcia budowy. Dotyczy to w szczególności zgodności zamierzenia budowlanego z ustaleniami planistycznymi oraz odpowiednimi warunkami technicznymi. Takie rozwiązanie chroni również interesy obywatela, który przed rozpoczęciem robót już wie, że spełnił wszystkie wymagania. Można więc uznać, że mechanizm ten został celowo wprowadzony przez ustawodawcę. W konsekwencji obiekty całkowicie zwolnione z takiej reglamentacji, jak np. altany działkowe, nie są objęte tymi dodatkowymi wymaganiami. W takim bowiem przypadku istniałby bowiem jakiś mechanizm „kontroli prewencyjnej” ze strony organów budowlanych, tak jak to ma miejsce w stosunku do innych obiektów, np. budynków mieszkalnych. Jego brak musi więc oznaczać, że wolą racjonalnego ustawodawcy było ograniczenie kryteriów legalności takich obiektów do wymogów wyraźnie wskazanych we właściwych przepisach.

W tym kontekście Krajowa Rada PZD pragnie zauważyć, że – w odróżnieniu od innych obiektów – zasadnicze wymagania co do altan działkowych nie zostały uregulowane w ustawie – Prawie budowlanym, ale w szczególnej ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych. Ten zabieg ustawodawcy wyraźnie potwierdza specyficzny charakter i funkcje altan działkowych, również w aspekcie prawo-budowlanym. Wskazuje również, że nie sposób traktować tych obiektów dokładnie tak samo jak innych, szczególnie podlegających pełnej reglamentacji.

Mając na uwadze powyższe konstatacje należy przyjąć, że stanowisko RPO, zwłaszcza wobec takich obiektów jak altany działkowe, jest błędne. Nie zmienia to jednak faktu, że wniosek do NSA został już złożony. Uruchomiony został bowiem proces, który może zakończyć się wydaniem orzeczenia, stawiającym pod znakiem zapytania legalność istniejących altan. Może więc nastąpić powtórka sytuacji sprzed kilku lat, kiedy także orzeczenie NSA zapoczątkowało problem dotyczący altan, który został rozwiązany dopiero na skutek uchwalenia projektu obywatelskiego złożonego przez Związek w imieniu działkowców.

Krajowa Rada PZD podkreśla, że obecny problem wywołany wnioskiem RPO także rodzi podobne zagrożenia. **Niekorzystne orzeczenie NSA otworzy bowiem drogę do uznawania za samowole budowlane wszystkich altan działkowych, które będą odbiegały od ustaleń aktów planistycznych lub nie uwzględniały stosownych warunków technicznych dla budynków. Narazi to działkowców na masowe rozbiórki altan działkowych.** Co więcej, uznanie altany działkowej za samowolę budowlaną oznacza również, że będzie traktowana jako „*obiekt wykonany niezgodnie z prawem*”, czego efektem będzie brak uprawnienia działkowca do otrzymania odszkodowania w razie likwidacji ogrodu oraz wynagrodzenia w przypadku zbycia działki. Tak poważne konsekwencje mogą uderzyć w działkowców na skutek inicjatywy RPO. Byłoby to uderzenie w fundamentalne prawa polskich działkowców, w tym prawa majątkowe.

Powyższe zagrożenie wynikające z ewentualnego uwzględnienia przez NSA stanowiska RPO każe zapytać o intencje Rzecznika w kontekście jego zasadniczej roli ustrojowej. Wszak RPO ma obowiązek stać na straży wolności, praw człowieka i obywatela. Tymczasem jego inicjatywa właśnie godzi w te prawa. Właściwie nie wiadomo jaki jest związek między złożonym wnioskiem i zajętym stanowiskiem RPO a koniecznością obrony wolności i praw obywatelskich. Sam Rzecznik nigdzie tego nie wyjaśnia. Nie wiadomo zatem w czyim interesie wystąpił do NSA. Biorąc jednak pod uwagę ewentualne konsekwencje uwzględnienia jego stanowiska przez NSA można stwierdzić, że działania RPO są sprzeczne z interesami zainteresowanych obywateli, a zwłaszcza polskich działkowców. Niekorzystne orzeczenie NSA zrówna bowiem pod względem sytuacji prawnej większość działkowców z osobami, które jawnie i rażąco łamią prawo w ROD poprzez ponadnormatywne budownictwo i zamieszkiwanie. Ten aspekt sprawy jest znamienny, gdyż niedawno RPO występował w interesie właśnie takich osób, krytykując działania Związku zmierzające do egzekwowania od nich prawa. Dzisiaj zaś zgłasza inicjatywę zmierzającą do postawienia uczciwych działkowców dokładnie w sytuacji bronionych przez siebie osób. Jest to zadziwiający zbieg okoliczności, który rodzi niepokojące skojarzenia.

Dlatego też mając powyższe na uwadze Krajowa Rada PZD wyraża swój sprzeciw wobec inicjatywy RPO, która może spowodować masowe podważanie legalności setek tysięcy altan działkowych poprzez uznawanie ich za samowole budowlane. Konsekwencją tego stanu rzeczy będzie narażenie polskich działkowców na konieczność rozbiórek swoich altan oraz utratę prawa do należnej im rekompensaty za własny majątek. Tym samym inicjatywę Rzecznika należy ocenić jako sprzeczną z jego zasadniczym zadaniem - obrony wolności i praw obywatelskich. Z tego względu Krajowa Rada PZD wzywa RPO do wycofania swojego wniosku w interesie polskich obywateli, a zwłaszcza setek tysięcy polskich działkowców.

**KRAJOWA RADA**

**POLSKIEGO ZWIĄZKU DZIAŁKOWCÓW**

*Warszawa, dnia 18 maja 2016 r.*

Pod Stanowiskiem podpisy złożyli wszyscy obecni na posiedzeniu członkowie KR PZD