



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

15/03/2016

IV.7006.37.2016.ZA

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

Wielce Szanowny Panie Prezesie,

Po wnikliwym zapoznaniu się z treścią skierowanego do mnie listu otwartego Prezydium Krajowej Rady Polskiego Związku Działkowców z dnia 2 marca 2016 r., w którym przedstawiono krytyczne uwagi odnoszące się do wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 lutego 2016 r. do Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczących problemu zagrożenia bezdomnością osób zamieszkujących z naruszeniem prawa na działkach w rodzinnych ogrodach działkowych oraz sankcji za naruszenie prawa przy wznoszeniu altan na tych działkach, pragnę uprzejmie wyjaśnić powstałe nieporozumienia co do celu i treści tych wystąpień.

Ochrona praw i wolności osób użytkujących ogrody działkowe w rodzinnych ogrodach działkowych w oczywisty sposób jest przedmiotem mojej troski jako Rzecznika Praw Obywatelskich. Celem moich wyżej wskazanych wystąpień było właśnie zasygnalizowanie właściwym w sprawie ministrom zagrożeń dla działkowców, które wiążą się z koniecznością uregulowania istniejącego od lat problemu niezgodnego z prawem zamieszkiwania na terenach ogrodów działkowych oraz nieprecyzyjnym i nadmiernie restrykcyjnym kształtem przepisów, sankcjonujących wzniesienie na nich altan z naruszeniem prawa. W moich wystąpieniach jednoznacznie podkreślałem, iż zamieszkiwanie na terenie ogrodów działkowych narusza przepisy prawne regulujące funkcjonowanie rodzinnych ogrodów działkowych i nie jest zjawiskiem pożądanym społecznie. Działania podejmowane w celu przeciwdziałania temu zjawisku są więc, co do zasady, uzasadnione i potrzebne, jednakże nie można abstrahować od oceny sposobu podejmowania takich działań i ich skutków dla stanu praw i wolności osób zamieszkujących na terenie ogrodów działkowych. Dane pochodzące z raportu Najwyższej Izby Kontroli, a także informacje zawarte w uchwale OZ PZD w Poznaniu nr 1/V/2015,

wskazują, iż skala problemu zamieszkiwania na terenach ogrodów działkowych nie jest marginalna, co nakazuje szczególną ostrożność przy podejmowaniu działań zmierzających do jego rozwiązania. Podzielając przedstawianą przez Państwa argumentację o konieczności ochrony interesów tej zdecydowanej większości działkowców, która nie zamieszkuje na terenie użytkowanych przez siebie działek, okazując w ten sposób szacunek obowiązującym regulacjom prawnym, chcę jednak podkreślić, iż całkowicie uzasadniona ochrona tych interesów nie może prowadzić do pozbawienia podstawowych praw osób, które naruszyły przepisy regulujące funkcjonowanie rodzinnych ogrodów działkowych. Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności. Zaspokojenie tych potrzeb jest również niezbędne dla realizacji takich konstytucyjnie chronionych wolności i praw, jak chociażby życie prywatne i rodzinne (art. 47), zdrowie (art. 68), możliwość kształcenia (art. 70), ochrona dobra rodziny (art. 71), a brak posiadania centrum aktywności życiowej niewątpliwie godzi w przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka chronioną przez art. 30 Konstytucji RP. Wśród osób zamieszkujących na terenie ogrodów działkowych są niewątpliwie również osoby zagrożone bezdomnością, którym konieczne będzie zapewnienie pomocy mieszkaniowej ze strony gmin. Podejmowanym działaniom zmierzającym do rozwiązania problemu zamieszkiwania na terenach ogrodów działkowych muszą więc towarzyszyć adekwatne działania organów publicznych, aby nie doszło do pozostawienia osób tam zamieszkujących w stanie bezdomności i naruszenia wyżej wskazanych wartości konstytucyjnych. Sytuacja ta wymaga dokładnej diagnozy i rozważenia – po jej przeprowadzeniu - podjęcia odpowiednich działań organizacyjnych bądź legislacyjnych przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa jak i Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, o co wniosłem w wystąpieniach z dnia 25 lutego 2016 r.

Chcę także podkreślić, iż w żadnym przypadku celem moich działań nie jest dążenie do akceptacji stanu powstałego w wyniku budowy tzw. altan ponadnormatywnych z naruszeniem prawa i pozbawienie organów nadzoru budowlanego oraz organów stowarzyszeń ogrodowych narzędzi prawnych służących likwidacji stanów faktycznych naruszających przepisy prawne. W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 25 lutego 2016 r. jednoznacznie podkreśliłem, iż dążenie do uporządkowania wieloletnich zaniechań w zakresie egzekwowania przepisów prawa wobec altan wznoszonych na działkach z naruszeniem przepisów prawnych jest działaniem celowym i znajdującym swoje uzasadnienie. Jednakże działanie takie nie może mieć arbitralnego charakteru abstrahującego od okoliczności naruszenia prawa, takich jak przykładowo brak do niedawna jednoznacznego uregulowania prawnego definicji i sposobu liczenia wymiarów altan działkowych (prowadzącego do powstania wielu kontrowersji i wątpliwości, które były przedmiotem szeroko komentowanych rozstrzygnięć sądów administracyjnych (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 1875/12, LEX nr 1457699 czy

wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 września 2014 r., II OSK 675/13, LEX nr 1504905)). Z tego względu uznałem za zasadne zgłoszenie swoich zastrzeżeń do przepisów prawnych, które poprzez obligatoryjność stosowania bardzo dotkliwych sankcji związanych ze stwierdzeniem naruszenia prawa przy wzniesieniu altan, mogły nieproporcjonalnie naruszać prawa działkowców. W wystąpieniu tym wskazano również na nieprecyzyjność sformułowań ustawowych nakładających określone obowiązki na stowarzyszenia ogrodowe, które mogą budzić wątpliwości co do przewidzianego prawem sposobu ich realizacji, ale również narazić je na odpowiedzialność w przypadku zakwestionowania prawidłowości działań stowarzyszeń ogrodowych na drodze sądowej. O konieczności daleko idącej precyzji przy unormowaniach odnoszących się do rozwiązania umowy dzierżawy działkowej świadczy chociażby wniesione niedawno do Sądu Najwyższego pytanie prawne w sprawie III CZP 2/16. Z tych powodów właśnie działając w ramach ochrony praw działkowców i stowarzyszeń ogrodowych skierowałem wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa z prośbą o przeanalizowanie zasadności podjęcia prac legislacyjnych dotyczących regulacji sankcjonujących naruszenie prawa przy wznoszeniu altany na działkach w rodzinnych ogrodach działkowych.

Odnosząc się do przedstawionych w liście otwartym zarzutów co do braku reprezentatywności dla środowiska działkowców podmiotów, które zwróciły się do mnie o analizę unormowań mogących – w ich ocenie - naruszać ich prawa, chciałbym przypomnieć, iż zgodnie z art. 80 Konstytucji każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Podejmując swoje działania Rzecznik opiera się m.in. na art. 210 Konstytucji, zgodnie z którym jest on w swojej działalności niezawisły i jako taki suwerennie decyduje o podejmowanych przez siebie działaniach w przypadku stwierdzenia naruszenia konstytucyjnych praw i wolności. Chciałbym podkreślić przy tym, iż bardzo doceniam i szanuję zasługi największej organizacji społecznej reprezentującej środowisko działkowców, jaką jest Polski Związek Działkowców, dla ochrony praw i wolności użytkowników działek w rodzinnych ogrodach działkowych. Podkreślenia wymaga, że właśnie mając świadomość tego, że stanowisko przedstawione w piśmie do Rzecznika nie musi być reprezentatywne dla całego środowiska działkowców, zwróciłem się zarówno do Ministra Infrastruktury i Budownictwa jak i Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podanie danych dotyczących skali obu zjawisk – zamieszkiwania na terytorium ogródków i funkcjonowania altan działkowych przekraczających dopuszczalne prawem wymiary.

Z tego względu jestem wdzięczny za zadeklarowaną w liście otwartym gotowość do wymiany poglądów i wspólnego poszukiwania rozwiązań, które w optymalny sposób mogłyby prowadzić do rozwiązania problemów związanych z zamieszkiwaniem na terenie ogrodów działkowych oraz funkcjonowaniem na nich tzw. altan ponadnormatywnych, przy

poszanowaniu jednakże podstawowych praw i wolności działkowców. Byłbym także bardzo wdzięczny za przedstawienie stanowiska Polskiego Związku Działkowców wobec zagadnień poruszonych przeze mnie w omówionych powyżej wystąpieniach z dnia 25 lutego 2016 r. do Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a także przedstawienie ewentualnych innych problemów związanych z realizacją uchwały nr 362/2015 Prezydium Krajowej Rady Polskiego Związku Działkowców z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie przeciwdziałania budownictwu ponadnormatywnemu oraz zamieszkiwaniu na terenie działek w ROD, jak również danych liczbowych obrazujących skalę tego zagadnienia.

Z wyrazami szacunku,

Beda