



POLSKI ZWIĄZEK DZIAŁKOWCÓW KRAJOWA RADA

ul. BOBROWIECKA 1, 00-728 WARSZAWA

Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy, XII Wydział Gospodarczy, Nr KRS 0000293886

Prezes, Sekretariat: tel. 22 101-34-44, fax 22 101-34-60, e-mail: prezespzd@pzd.pl

NIP:526-00-07-711

Warszawa, dnia 15.07.2016 r.

Sz. P. Kazimierz Smoliński
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa

Szanowny Panie Ministrze,

Podczas naszego spotkania w dniu 31 maja br. przedstawiliśmy Panu Ministrowi szereg problemów, które znacznie utrudniają realizację zadań Związku w zakresie zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych (ROD). Jednym z takich problemów jest niewątpliwe kwestia meldowania osób zamieszkujących na terenie ROD. Ze względu na sugestię Pana Ministra, pozwalamy sobie przedstawić poniżej ogólną informację dotyczącą problemu meldowania na terenie działek rodzinnych w celu optymalnego naświetlenia tego zagadnienia oraz powiązanych z nim aspektów.

Na wstępie omówienia przedmiotowego problemu należy zauważyć, że stowarzyszenia ogrodowe, w tym Polski Związek Działkowców, zostały ustawowo powołane do zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych, którym ustawodawca nadał szczególny status urządzeń użyteczności publicznej. Oznacza to, że ogrody zaspokajają wypoczynkowe, rekreacyjne i inne potrzeby socjalne członków społeczności lokalnych. Ogrody działkowe mają więc walor socjalny, dając korzyści nie tylko bezpośrednim użytkownikom działek, ale i innym osobom, np. jako tereny zielone w miastach. Ogrody od zawsze służą jako miejsce aktywnego i taniego wypoczynku, gdzie następuje integracja rodzin i społeczności, prowadzi się szeroko zakrojoną działalność socjalną i ekologiczną oraz dokonuje się aktywizacja osób nieczynnych zawodowo – emerytów, rencistów i bezrobotnych. Dla nich możliwość korzystania z dobrodziejstw działek w ogrodach działkowych to swoiste świadczenie socjalne, zapewniające im i ich rodzinom możliwość godnego wypoczynku i rekreacji oraz dostęp do tanich, zdrowych warzyw i owoców.

W kontekście powyższych funkcji zrozumiałym jest, że niedopuszczalne jest zamieszkiwanie na terenie działek rodzinnych, co w sposób zasadniczy kłóci się z istotą i rolą ogrodów działkowych. Z tego względu zakaz zamieszkiwania jest szczególnie mocno wyeksponowany w art. 12 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 roku o rodzinnych ogrodach działkowych. Zakaz ten został przeniesiony do Regulaminu Rodzinnego Ogrodu Działkowego, który stanowi podstawowy dokument określający szczegółowe zasady zagospodarowania i korzystania z działki.

Niezależnie jednak od powyższych kategoriycznych regulacji, praktyka dowodzi, że w wielu przypadkach zakaz ten nie jest respektowany, a zjawisko zamieszkiwania w ogrodach staje się poważnym problemem dla prawidłowego funkcjonowania ROD. Przyczyny, leżące u podstaw tego problemu, są rozmaite i nie sposób ich uogólniać. Zamieszkiwanie niejednokrotnie wynika z ubóstwa rodzącego niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych. W wielu jednak przypadkach przedmiotowe zjawisko jest rezultatem świadomych działań osób, które kierując się swoimi partykularnymi interesami umyślnie zmieniają przeznaczenie działki nie będąc do tego zmuszonymi, ale w celu dodatkowej poprawy swojej sytuacji finansowej lub rodzinnej. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy osoby te wynajmują swoje mieszkania lub przekazują je do dyspozycji własnym dzieciom, a same dostosowują działkę do celów mieszkalnych. Takie postępowanie stanowi przykład rażącego naruszenia obowiązującego prawa i podstawowych zasad użytkowania działki. Należy również zauważyć, że nieodłącznym elementem towarzyszącym zamieszkiwaniu na terenie działek rodzinnych jest narastający problem budowania ponadnormatywnych obiektów budowlanych. Nie sposób więc zwalczać zamieszkiwania bez odpowiednich działań zmierzających do ukrócenia praktyk samowoli budowlanych mających miejsce w ogrodach. Można bowiem zasadnie zakładać, że osoba inwestująca swoje środki w budowę obiektu mieszkalnego na użytkowanej działce zamierza ją wykorzystywać niezgodnie z przepisami.

Zamieszkiwanie jest więc złożonym problemem wynikającym z wielu przyczyn, ale również rodzącym dodatkowe komplikacje. W wielu bowiem przypadkach daje się zaobserwować tendencję osób mieszkających na działce do swoistego „usankcjonowanie” tego stanu rzeczy poprzez zabieganie o meldunek. I choć meldunek nie legalizuje zamieszkiwania, to jednak utrudnia przywrócenie na danej działce stanu zgodnego z prawem. W tym zakresie pojawia się rola niektórych organów administracji publicznej, które meldują

osoby mieszkające na działkach rodzinnych, mając przy tym pełną świadomość, że jest to sprzeczne z ustawą. Dotyczy to również sądów administracyjnych, które aprobuja takie decyzje uznając, że zameldowanie jest zwykłą czynnością techniczną o charakterze ewidencyjnym. Trudno zgodzić się z takim zapatrywaniem, zwłaszcza że nie uwzględnia całokształtu zagadnienia, a co gorsze – prowadzi do rozstrzygnięć sankcjonujących bezprawie.

Na przestrzeni lat, Polski Związek Działkowców wielokrotnie skarżył decyzje meldunkowe oraz występował przed sądami administracyjnymi jako strona postępowania negująca zasadność meldowania osób na terenie działek w ROD. Jednocześnie podnosił przy tym liczne argumenty świadczące o bezpodstawności skarżonych decyzji i wyroków sądowych. W szczególności wskazywano, że z ustawy o ewidencji ludności wynika, że zameldowanie służy wyłącznie celom ewidencyjnym i ma na celu potwierdzenie faktu pobytu danej osoby w określonym miejscu, co nie oznacza jednak, że istnieje możliwość zameldowania w dowolnym miejscu. Ustawodawca dopuszcza jedynie zameldowanie w lokalu, czyli przede wszystkim miejscu służącym do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Z tego względu obiekt znajdujący się na terenie działki w ROD nie jest lokalem ze względu na wspomniany zakaz zamieszkiwania określony w ustawie o ROD. Nie sposób przyjąć, żeby dopuszczalne było meldowanie osób w obiektach, które z mocy prawa nie mogą służyć do stałego pobytu i które technicznie nie są do tego przystosowane, co wpływa na bezpieczeństwo zamieszkujących tam osób. Realizacja celów ewidencyjnych nie może uzasadniać naruszania innych przepisów.

Powyższe argumenty nie przekonały jednak sądów administracyjnych. Analiza orzecznictwa w przedmiotowym zakresie wskazuje, że od kilku lat dominuje pogląd, według którego *„Można dokonać zameldowania osób przebywających w altanie rodzinnego ogrodu działkowego”*. Taka teza została wyrażona wprost w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2011 roku (sygn. akt II OSK 1216/10). Tym samym utrwalono stanowisko, iż *„faktyczne przebywanie w pomieszczeniu będącym altaną na działce rekreacyjnej o stosownym numerze, położonej na nieruchomości przy danej ulicy, uzasadnia uwzględnienie wniosku o zameldowania. Zgłoszenie takie pozwala na realizację funkcji ewidencji ludności, gdyż umożliwia ustalenie dokładnego miejsca pobytu osób przebywających w altanie”* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r. sygn. akt II SA/Łd 1963/00, OSP 2003, Nr 5 poz. 58, s. 287-299 z glosą aprobusującą B. Adamiak). Uzasadniając swoje orzeczenia sądy administracyjne podkreślają, że

żaden przepis nie wymaga, aby organ meldunkowy dokonywał oceny zdolności altany do wypełniania funkcji mieszkaniowej. Nie mogą z tego powodu zostać podzielone zarzuty stwierdzające, że altana nie spełnia stosownych wymogów technicznych. Rolą organów meldunkowych jest bowiem ograniczenie się do zbadania rzeczywistego pobytu wnioskodawców we wskazanym przez nich pomieszczeniu pod oznaczonym adresem (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 4 lutego 2010 r. sygn. akt III SA/Gd 514/09). W konsekwencji sądy administracyjne przyjmują tezę, iż *„Nieuprawnione jest stanowisko, że zameldowanie może nastąpić tylko w budynku lub lokalu mieszkalnym przeznaczonym na cele mieszkaniowe. Wykorzystywanie altany działkowej do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wbrew przeznaczeniu działki rekreacyjnej określone w art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.), nie wpływa na obowiązek organu meldunkowego rejestracji danej osoby w miejscu faktycznego pobytu”* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 marca 2009 r. sygn. akt III SA/Po 467/08).

Jak zatem widać, orzecznictwo sądów administracyjnych pozostaje od lat jednoznaczne w kwestii możliwości meldowania osób w altanach działkowych. Z tego względu zjawisko to w ostatnim czasie się nasila i znacznie utrudnia zwalczanie zamieszkiwania na terenie ROD. I choć w sensie formalno-prawnym meldunek absolutnie nie sankcjonuje takiego zamieszkiwania, to jednak w praktyce tak właśnie jest odbierane. W rezultacie traktowanie meldunku wyłącznie jako czynności ściśle ewidencyjnej i zupełnie oderwanej od innych regulacji powoduje, że właściwe organy publiczne uzyskują wiedzę o naruszaniu prawa przez daną osobę i – w razie nie podjęcia odpowiednich działań – akceptują ten stan rzeczy. Wydawałoby się bowiem, że wraz z otrzymaniem wniosku meldunkowego powinny sprawę przynajmniej zgłosić do organu nadzoru budowlanego. Tymczasem praktyka wskazuje, że organy meldunkowe pozostają z reguły pasywne w tym zakresie, co powoduje, że uznaje się, iż w ten sposób „sankcjonują” zamieszkiwanie.

Mając powyższe na uwadze wydaje się, że istnieje konieczność podjęcia odpowiednich działań zmierzających do zwalczania zjawiska meldowania osób zamieszkujących na działkach w ROD. Ze względu na zaprezentowane poglądy judykatury, nie ma praktycznych szans zmiany dominującego poglądu orzecznictwa w tej sprawie. Oznacza to, że właściwe organy nadal będą meldować osoby, które wykorzystują działki w ROD do celów mieszkaniowych,

zaś wszelkie próby zaskarżenia takich decyzji będą nieskuteczne. W konsekwencji na obecnym etapie jedynym rozwiązaniem przedmiotowego problemu jest odpowiednia zmiana przepisów dotyczących meldunku. Chodzi o wykluczenie meldowania osób w obiektach, które nie mogą służyć celom mieszkaniowym według obowiązujących przepisów. Taka nowelizacja zapewniłaby niezbędną spójność prawa, gdyż przy obecnym rozumieniu obowiązku meldunkowego organy powinny dokonać zameldowania nawet w obiekcie, który nie nadaje się do zamieszkiwania, np. ze względów technicznych. Takie rozumienie przepisów rodzi zagrożenie nie tylko dla praworządności, ale również dla życia i zdrowia obywateli.

I Wiceprezes
mgr Tadeusz Jarzębak

PREZES
mgr inż. Eugeniusz Kondracki

Do wiadomości
Edyta Lubaszewska
Zastępca Dyrektora
Departament Gospodarki Nieruchomościami
Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa