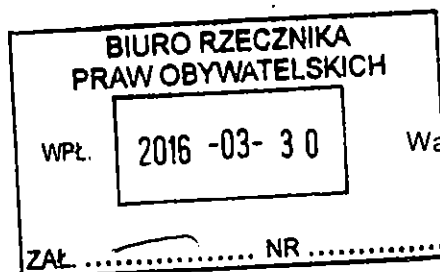




MINISTER  
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

DGN.I.054.005.2016.MD.3

NK 44412/16



RPW/19559/2016 P  
Data: 2016-03-30

Warszawa, 28 marca 2016 r.

Pan  
Adam Bodnar  
Rzecznik Praw Obywatelskich

*Szanowny Panie Rzeczniku*

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 lutego 2016 r., znak IV.7006.37.2016.KD/ZA, dotyczące sytuacji osób, które zamieszkują na terenach rodzinnych ogrodów działkowych, uprzejmie przedstawiam informacje w przedmiotowej sprawie.

Z uwagą zapoznałem się z przedstawioną przez Pana Rzecznika problematyką związaną z zamieszkiwaniem obywateli na terenie rodzinnych ogrodach działkowych oraz budową na tych gruntach ponadnormatywnych altan działkowych. Oszacowanie skali tego problemu nie było dotychczas przedmiotem prac podejmowanych ze strony urzędów obsługujących ministra do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, gdyż sygnały docierające do resortu nie wskazywały, aby omawiane zjawisko miało istotny wymiar.

Odnosząc się z głęboką troską do przedstawionych zagadnień i zrozumieniem wobec postulatów rozważenia potrzeby podjęcia prac legislacyjnych w omawianym obszarze, należy zauważyć, że głównym założeniem idei ogrodnictwa działkowego w Polsce jest ukierunkowanie roli ogrodów na zaspakajanie 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. Takie cele istnienia ogrodów działkowych są zakorzenione w wieloletniej tradycji ogrodnictwa działkowego, a zatem obowiązkiem ustawodawcy jest dbałość o ich zachowanie i kontynuowanie. W tym kontekście formułowanie ewentualnych propozycji legislacyjnych mogących mieć istotny wpływ na zmianę funkcji ogrodów działkowych nie może następować bezrefleksyjnie.

Należy zauważyć, że funkcje mieszkalne dotychczas nie były przypisane ogrodom działkowym. Podkreślano ten fakt w uchylonej już ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419, z późn. zm.) oraz w art. 12 obowiązującej ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 40, z późn. zm.), zwanej dalej: „ustawą o rod”. Przepis powyższy stanowi, że na terenie działki obowiązuje zakaz zamieszkiwania. Konsekwencja z jaką ustawodawca traktuje od lat kwestię roli ogrodów jako miejsc wypoczynku i okresowego pobytu, dowodzi, że zakaz zamieszkiwania na terenie ogrodów jest świadomym i słusznym rozwiązaniem. Należy bowiem zauważyć, że tereny rodzinnych ogrodów działkowych nie są przystosowane do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli. Powierzchnia tych nieruchomości, układ przestrzenny, sposób zagospodarowania, stan wyposażenia w infrastrukturę techniczną, urządzenia ochrony sanitarnej, są niewystarczające dla dopuszczenia tworzenia osiedli mieszkaniowych na tych obszarach. Osiedlanie się na terenie działek zwiększa koszty funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych, które ponoszą solidarnie wszyscy jego użytkownicy. Stali mieszkańcy wnoszą zaniżone opłaty nieproporcjonalne do stopnia korzystania z ogrodu, tj. jego infrastruktury, urządzeń czy bieżących kosztów. Zamieszkiwanie na terenach ogrodów wiąże się też z problemami z gospodarką

odpadami, z zanieczyszczaniem terenu ogrodu, rowów melioracyjnych i szkodami w środowisku. Umożliwienie stałego zamieszkiwania na terenie ogrodów może spowodować, w sytuacji zainteresowania dużej grupy osób, wystąpienie nieprawidłowości i zagrożeń budowlanych, technicznych i sanitarnych. Jak wyżej wspomniano rodzinny ogród działkowy ma służyć jako miejsce odpoczynku i rekreacji, co staje się praktycznie niemożliwe, w przypadkach gdy stali mieszkańcy zakłócają ciszę np. przez użytkowanie samochodów, czy motocykli. Nie wydaje się zatem, aby możliwe było wprowadzenie regulacji znoszącej zakaz zamieszkiwania na terenie rodzinnych ogrodów działkowych. Rodzinne ogrody działkowe nie powinny zastępować, ani uzupełniać terenów zaspokajających potrzeby mieszkaniowe obywateli. W tym celu niezbędne jest zabezpieczenie powierzchni gruntów o odpowiednich parametrach technicznych, w tym wyposażonych w infrastrukturę techniczną.

Należy zauważyć, że przepisy *ustawy o rod*, w tym rozwiązania przewidujące sankcje za korzystanie z działki w sposób sprzeczny z jej przeznaczeniem zostały przyjęte przez Parlament na podstawie obywatelskiego projektu ustawy. W pracach uczestniczyli przedstawiciele środowisk skupiających działkowców. Docierające aktualnie do resortu sygnały wskazują, że w ocenie licznej grupy działkowców obowiązujące przepisy w sposób należyty zabezpieczają potrzeby użytkowników ogrodów działkowych i gwarantują zachowanie idei ogrodnictwa działkowego w Polsce zgodnie z tradycją. Z większości wystąpień skierowanych do resortu wynika, że działkowcy nie wnoszą zastrzeżeń do przewidzianych w *ustawie o rod* sankcji za nieprzestrzeganie przepisów.

Przepis art. 36 ust. 3 pkt 1 *ustawy o rod* stanowi, że stowarzyszenie ogrodowe może wypowiedzieć umowę, nie później niż na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, jeżeli działkowiec pomimo pisemnego upomnienia nadal korzysta z działki lub altany działkowej w sposób sprzeczny z przepisami ustawy lub regulaminem, niszczy infrastrukturę ogrodową albo wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi ogrodowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych działek. Wobec powyższego należy zauważyć, że umocowanie do rozwiązania umowy działkowej w przypadkach, o których mowa powyżej ma charakter fakultatywny. Ponadto z przepisu wynika, że wypowiedzenie umowy dzierżawy działkowej powinno nastąpić dopiero w razie bezskuteczności pisemnego wezwania działkowca do zaprzestania korzystania z działki w sposób sprzeczny z ustawą lub regulaminem ogrodu. Jeśli zatem działkowiec zastosuje się do zasad wynikających z przepisów i regulaminu, stowarzyszenie nie ma podstaw do rozwiązania umowy.

Powyższe potwierdza analiza uchwał podejmowanych przez zarządy stowarzyszenia ogrodowego Polski Związek Działkowców, mających na celu egzekwowanie przepisów *ustawy o rod*. W treści przekazanej przez Pana Rzecznika Uchwały Nr 1/V/2015 Okręgowego Zarządu PZD w Poznaniu z dnia 5 grudnia 2015 r. w sprawie budownictwa ponadnormatywnego oraz zamieszkiwania na terenie działek w Okręgu Poznańskim postanowiono, że wypowiedzenie umowy dzierżawy działkowej nastąpi dopiero w razie bezskuteczności wezwań do zaprzestania korzystania z działek w sposób sprzeczny z ustawą. Jeśli działkowiec zastosuje się do przepisów w zakresie rodzinnego ogrodnictwa działkowego nie grozi mu rozwiązanie umowy i może kontynuować korzystanie z działki i położonych na jej terenie budynków zgodnie z ich przeznaczeniem.

W odniesieniu do wątpliwości interpretacyjnych jakie może budzić art. 13 ust. 3 *ustawy o rod*, zgodnie z którym naruszenie stwierdzone przez właściwy organ administracji publicznej stanowi podstawę do rozwiązania umowy w trybie określonym w art. 36 ust. 3, należy zauważyć, że z przytoczonego przepisu nie wynika, że pojęcie „naruszenie stwierdzone przez właściwy organ administracji publicznej” dotyczy wyłącznie naruszenia przepisów *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm)*. Należy zaznaczyć, że wybudowanie, nadbudowanie lub rozbudowanie altany działkowej lub innego obiektu na działce w rodzinnych ogrodach działkowych może być dokonane z naruszeniem przepisów różnych ustaw m.in. *ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469,*

z późn. zm.), ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 poz. 1446, z późn. zm.), ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.). Tym samym ograniczenie tego zagadnienia jedynie do działań organów nadzoru budowlanego nie wydaje się prawidłowe. Aczkolwiek z punktu widzenia Prawa budowlanego pojęcie użyte w art. 13 ust. 3 ustawy o rod oznacza wydanie przez właściwy organ nadzoru budowlanego decyzji administracyjnej, na podstawie ustawy - Prawo budowlane, podlegającej wykonaniu i doprowadzającej do stanu zgodnego z przepisami obiekt budowlany usytuowany na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym. Samo sporządzenie przez pracowników organu nadzoru budowlanego protokołu kontroli stwierdzającego nieprawidłowości jest niewystarczające, aby uznać je za „naruszenie stwierdzone przez właściwy organ administracji publicznej”.

Odnosząc się do kwestii dotyczącej rozważenia potrzeby podjęcia prac legislacyjnych celem zapewnienia osobom zamieszkującym altany działkowe ochrony przed bezdomnością należy zaznaczyć, że uregulowania przewidziane w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150, z późn. zm.) w zakresie ochrony przed eksmisją z lokalu dotyczą lokatora, tj. najemcy lokalu lub osoby używającej lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) przez lokal należy rozumieć lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Natomiast stosownie do art. 2 pkt 9a ustawy o rod altana działkowa to wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy lub inny obiekt budowlany spełniający taką funkcję, położony na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym. Jak słusznie zatem zauważył Pan Rzecznik altana działkowa nie jest lokalem mieszkalnym w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W związku z tym osoba zamieszkująca w takiej altanie na terenie rodzinnego ogrodu działkowego nie może być uważana za lokatora w rozumieniu tej ustawy. Z tego powodu, w przypadku orzekania przez sąd obowiązku wydania działki po wygaśnięciu prawa do działki, brak jest podstaw prawnych do przyznania przez sąd w wyroku uprawnienia do lokalu socjalnego.

Uprzejmie informuję, że na podstawie powyższej analizy nie dostrzegam wystarczającego uzasadnienia do zmiany stanu prawnego w tym zakresie. Prawo powinno chronić te stany faktyczne, które są zgodne z prawem. Tymczasem, jak wyżej wspomniano, na terenie działek obowiązuje zakaz zamieszkiwania (art. 12 ustawy o rod). Tak więc nielegalne zamieszkiwanie w altanach działkowych nie może powodować przyznania danej osobie statusu lokatora, jednak osoba taka może skorzystać z systemowych regulacji realizujących dyrektywę zapisaną w art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, dotyczącą przeciwdziałania bezdomności. Jak wskazano w piśmie osoby eksmitowane z altan posadowionych w rodzinnych ogrodach działkowych mogą liczyć na to, że stosownie do treści art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.), zostanie im wskazane tymczasowe pomieszczenie, jeśli jednak takie pomieszczenie nie zostanie wskazane w terminie sześciu miesięcy od dnia wszczęcia postępowania egzekucyjnego, mieszkaniowiec zostanie wyeksmitowany do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe. W tym miejscu nie można podzielić opinii Pana Rzecznika, że eksmisja dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe powoduje bezdomność nie tylko w sensie prawnym, ale także faktycznym. Eksmisja dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe stanowi nadal realizowanie przez państwo polityki przeciwdziałającej bezdomności i zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Nie jest to oczywiście zaspokojenie potrzeb w pełni, jednak jest to działanie zmniejszające i łagodzące skutki eksmisji. Osoba przeniesiona w takie miejsce nie staje się bezdomna, otrzymuje bowiem miejsce pozwalające na zaspokojenie podstawowych potrzeb, które ma stanowić punkt wyjścia do podejmowania prób zmiany swojej sytuacji materialnej i osobistej. Z uwagi na godność człowieka, ustawodawca stwarza każdemu możliwość

skorzystania z ochrony przed warunkami atmosferycznymi i możliwość odpoczynku, schronienia. Nie jest to bezdomność w potocznym rozumieniu tego słowa, gdyż taka wiązałaby się rzeczywiście z koniecznością przebywania w miejscach nieprzystosowanych i nieprzygotowanych na pobyt ludzi, z ciągłym i bezpośrednim wystawieniem na warunki atmosferyczne. Taka sytuacja nie ma miejsca w przypadku noclegowni i miejsc o podobnym charakterze.

Niezależnie od powyższego mając na uwadze, że zarówno wymagania zawarte w *ustawie o ochronie praw lokatorów*, jak i sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego (ograniczone fundusze gminy) przekładają się na brak możliwości bieżącego i pełnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych mieszkańców, chociażby spełniających ustawowe kryteria, Ministerstwo złożyło wnioski o wpisanie do *Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów* nowelizacji *ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*. Obecnie w resorcie trwają prace analityczne nad koncepcją i zakresem zmian ukierunkowanych na bardziej efektywne osiąganie celów, jakim powinien służyć zasób publiczny. Rozważane propozycje mają zmierzać do wypracowania rozwiązań systemowych pozwalających gminom na prowadzenie racjonalniejszej i elastyczniejszej polityki mieszkaniowej. Po opracowaniu projektu i skierowaniu do uzgodnień międzyresortowych zostanie on upubliczniony.

W związku z powyższym w opinii Ministra Infrastruktury i Budownictwa prezentowane zagadnienia nie wymagają inicjatywy legislacyjnej. Działania stowarzyszeń ogrodowych w zakresie egzekwowania zasad ustanowionych przepisami *ustawy o rod* znajdują podstawę w obowiązujących przepisach, które nakładają na stowarzyszenia ogrodowe obowiązek zgłaszania do właściwych organów, w tym organów nadzoru budowlanego przypadków nie przestrzegania prawa. Skutkiem działań eliminujących nieprawidłowości może być w istocie wzrost liczby osób zagrożonych bezdomnością, jednak systemowe działania resortu w obszarze budownictwa mieszkaniowego powinny przyczynić się do sukcesywnej eliminacji problemów mieszkaniowych obywateli. W chwili obecnej podjęto działania zmierzające do zapewnienia dostępu do mieszkań, w których czynsz byłby na poziomie gwarantującym dostępność finansową poprzez uruchomienie nowego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego, przy wykorzystaniu środków z Banku Gospodarstwa Krajowego, w trybie przepisów *ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2015 r. poz. 2071, z późn. zm.)*. Preferencyjne warunki finansowania pozwolą na budowę mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach. Oferta skierowana jest do potencjalnych najemców, którzy nie spełniają gminnych kryteriów dochodowych kwalifikujących do mieszkań komunalnych czy socjalnych, a jednocześnie nie mogą zaspokoić potrzeb mieszkaniowych na rynku ze względu na swoje dochody.

Pragnę zapewnić Pana Rzecznika, że działania wspierające zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli są jednym z priorytetów rządu. Trwają prace nad nowym programem budownictwa mieszkaniowego. Na obecnym etapie prac nad projektem nie zostały jeszcze przesądzone szczegółowe instrumenty i grupy docelowe, jednak zakłada się, że podstawową grupą beneficjentów będą osoby i rodziny o dochodach, które nie pozwalają na zakup mieszkania na wolnym rynku lub najem mieszkania na warunkach rynkowych. Wdrożone zostaną mechanizmy pozwalające na redukcję kosztów budowy mieszkań, w tym poprzez dostarczenie gruntów będących w zasobach publicznych. Zakłada się, że program będzie realizowany głównie przy współpracy z samorządami gminnymi oraz podmiotami współpracującymi z samorządami (np. towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe). Przewiduje się, że założenia nowego programu powinny zostać zaprezentowane w II kwartale 2016 r., zaś program będzie wdrażany od 2017 r.

z poważaniem

4

Z upoważnienia  
MINISTRA  
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

Kazimierz Smoliński  
Sekretarz Stanu

MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

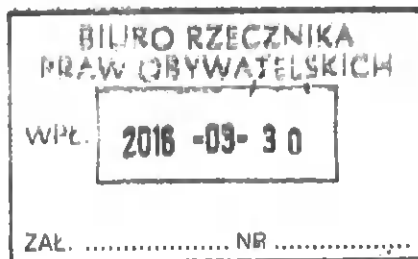
Departament Gospodarki Nieruchomościami

ul. Chatubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa

OGN-I.054.005.2016.ND.3

NK: 44412/16

"OPŁATA POBRANA  
TAXE PERÇUE - POLOGNE  
Umowa z Poczta Polska S.A.  
Nr ID 270994/W"



Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

**POLECONY**  
Za zwrotnym potwierdzeniem odbioru