

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

KSR-410-19/09

Nr ewid. 32/2010/P09195/KSR

Informacja o wynikach kontroli zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych

Warszawa wrzesień 2010 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych

Dyrektor Departamentu Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego:

Tadeusz Bachleda-Curus

Akceptuję:

Marek Zająkała

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jeziński

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 27 września 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli	14
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomiczno - organizacyjnych.....	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli	21
3.2.1. Tworzenie i funkcjonowanie rodzinnych ogrodów działkowych	21
3.2.2. Stan prawny gruntów przekazanych pod rodzinne ogrody działkowe.....	24
3.2.3. Warunki przestrzenne dla istnienia i rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych.....	28
3.2.4. Infrastruktura dla funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych.....	29
3.2.5. Zagospodarowanie rodzinnych ogrodów działkowych	31
3.2.6. Działania na rzecz prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych.....	46
3.2.7. Likwidacja rodzinnych ogrodów działkowych.....	49
3.2.8. Monitorowanie stanu zagospodarowania terenów rodzinnych ogrodów działkowych.....	51
3.2.9. Nadzór nad funkcjonowaniem Polskiego Związku Działkowców	56
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	57
4.1. Przygotowanie kontroli	58
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	58
5. Załączniki	61
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole.....	61
5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.....	61
5.3. Wykaz aktów prawnych	63
5.4. Informacje dotyczące funkcjonowania ogrodów działkowych	64
5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	73

Najczęściej stosowane skróty i oznaczenia

KR PZD	- Krajowa Rada Polskiego Związku Działkowców
Minister Infrastruktury	- minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej
Minister Środowiska	- minister właściwy ds. środowiska
mpzp	- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
OZ PZD	- Okręgowy Zarząd Polskiego Związku Działkowców
PINB	- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
pod	- pracowniczy ogród działkowy
Prezes SN	- Prezes Sądu Najwyższego
PZD	- Polski Związek Działkowców
rod	- rodzinny ogród działkowy
regulamin rod	- Regulamin rodzinnego ogrodu działkowego, uchwalony przez Krajową Radę Polskiego Związku Działkowców w dniu 7 kwietnia 2004 r. (stan na dzień 26 lutego 2009 r.) ¹
rozporządzenie	- rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków ²
statut PZD	- Statut Polskiego Związku Działkowców ³
ustawa o pod	- ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych ⁴
ustawa o rod	- ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych ⁵
ustawa pgik	- ustawa z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne ⁶
ustawa o ucipg	- ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ⁷
ustawa o planowaniu	- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
prawo budowlane	- ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane
ustawa poś	- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska
ustawa o op	- ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody
ustawa o ogril	- ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych
ustawa o fp	- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
Wyrok TK	- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r.

¹ Źródło: www.pzd.pl.

² Dz. U. Nr 38, poz. 454.

³ Patrz przypis 1.

⁴ Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 240, poz. 2027 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

1. Wprowadzenie

Temat kontroli P/09/195: Zapewnienie warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych

Celem kontroli było: dokonanie oceny zapewnienia warunków dla realizacji ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, w tym m.in. w zakresie tworzenia przez organy samorządu terytorialnego warunków prawnych, ekonomicznych i przestrzennych w zakresie uwzględniania istnienia i rozwoju rod w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, doprowadzenia do rodzinnych ogrodów działkowych dróg dojazdowych, energii elektrycznej, zaopatrzenia w wodę, utrzymania porządku i czystości na terenach przylegających do rod, przestrzegania przepisów prawa budowlanego w zakresie wznoszenia altan oraz innych obiektów budowlanych, jak również prawidłowości likwidacji rod.

Ogólne tło badanej problematyki: rod stanowią wydzielone obszary gruntów, spełniające pozytywną rolę w urbanistyce i ekosystemie miast, mają wpływ na otoczenie człowieka oraz rewitalizację terenów zdegradowanych. Obecnie na terenie kraju znajduje się 4.971 ogrodów działkowych zajmujących powierzchnię 43.574,5 ha, w tym 4.600, ogrodów działkowych o powierzchni 33.700 ha - na terenach miast. Doniesienia prasowe oraz skargi wpływające m.in. do NIK wskazują na liczne problemy związane z funkcjonowaniem rodzinnych ogrodów działkowych, w tym nieuregulowany stan prawny gruntów, wykorzystywanie działek na cele mieszkaniowe czy występowanie samowoli budowlanych.

Główne zagadnienia objęte kontrolą dotyczyły uwzględnienia terenów przeznaczonych pod rodzinne ogrody działkowe w opracowywanych mpzp, przekazywania na rzecz PZD gruntów (użytkowanie, użytkowanie wieczyste) przeznaczonych pod rodzinne ogrody działkowe, regulowania stanu prawnego gruntów przeznaczonych pod rod, likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych, naruszania przepisów prawa budowlanego poprzez budowę ponadnormatywnych altan lub innych obiektów budowlanych.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 5 października do 11 grudnia 2009 r.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. O przeprowadzenie kontroli dotyczącej rodzinnych ogrodów działkowych zwróciła się do NIK Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2006 r. do 30 września 2009 r.

Informacje na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK zasięgnięto: w Ministerstwie Infrastruktury i w Ministerstwie Środowiska w zakresie realizacji zadań będących odpowiednio we właściwości Ministra Infrastruktury i Ministra Środowiska oraz w Polskim Związku Działkowców w zakresie funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych (PZD nie był objęty kontrolą).

Kontrola została przeprowadzona w 8 urzędach gmin na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, pod względem rzetelności, gospodarności i legalności. W kontroli koordynowanej przez Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego uczestniczyło 7 delegatur NIK. W kontroli w zakresie budowy na terenach rodzinnych ogrodów działkowych ponadnormatywnych altan lub innych obiektów z naruszeniem ustawy – Prawo budowlane, na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁸ wzięli udział pracownicy powiatowych organów nadzoru budowlanego.

Kontrolą objęto gminy, na obszarze których zlokalizowano 15% liczby rodzinnych ogrodów działkowych funkcjonujących w kraju.

⁸ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.



Foto 1. Działki na rodzinnych ogrodach działkowych we Wrocławiu⁹

⁹ Źródło: Kontrola PINB

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli system rodzinnych ogrodów działkowych, utworzony na podstawie ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, nie sprzyja prawidłowemu funkcjonowaniu tych ogrodów.

Rozwiązania prawne, wynikające z ustawy o rod, nie zapewniają właściwego działania rodzinnych ogrodów działkowych.

W gminach nie doprowadzono do ustalenia rzeczywistej liczby i powierzchni rodzinnych ogrodów działkowych, a stopień pokrycia powierzchni gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, na których działały rod, był niewielki.

Niepełna dokumentacja dotycząca liczby rodzinnych ogrodów działkowych oraz niekompletna dokumentacja w zakresie tytułów prawnych nieruchomości gruntowych przekazanych Polskiemu Związkowi Działkowców, uniemożliwiła określenie rzeczywistych danych o funkcjonujących rodzinnych ogrodach działkowych.

Na terenach rodzinnych ogrodów działkowych dopuszczono do naruszenia norm prawa powszechnie obowiązującego, jak i norm wewnętrznych dotyczących funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych. Niezgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo budowlane, na terenie rodzinnych ogrodów działkowych budowano obiekty o powierzchni większej niż dopuszczalna powierzchnia zabudowy oraz wbrew art. 13 ust. 4 ustawy o rod, działki w rodzinnych ogrodach działkowych wykorzystywano na potrzeby mieszkaniowe.

Nieprzestrzeganie prawa skutkowało działaniem rodzinnych ogrodów działkowych nie zawsze zgodnie z przeznaczeniem, określonym w ustawie o rod.

Niewłaściwe korzystanie z infrastruktury rodzinnych ogrodów działkowych, wbrew ustawie o rod i ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stwarza możliwość zagrożenia dla środowiska.

Współpraca między organami gmin a organami nadzoru budowlanego oraz współpraca tych organów z PZD, w zakresie zadań realizowanych na podstawie ustawy o rod, była niewystarczająca.

Organy administracji publicznej nie sprawowały nadzoru nad prawidłowym korzystaniem z rodzinnych ogrodów działkowych.

Gminy natomiast, w ramach zadań wynikających z ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, zapewniały dostęp do miejskiej sieci wodociągowej i sieci energetycznej, doprowadzały drogi dojazdowe oraz dbały o utrzymanie porządku i czystości na terenach przylegających do rodzinnych ogrodów działkowych.

Wspierały również finansowo funkcjonowanie rodzinnych ogrodów działkowych. Wydatki gmin, poniesione w latach 2006 r. - 2009 r. (3 kwartały) na zamierzenia związane z rodzinnymi ogrodami działkowymi, wyniosły łącznie 2.020,6 tys. zł oraz 139,1 tys. zł, z gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W gminach nie doprowadzono do ustalenia rzeczywistej liczby i powierzchni rodzinnych ogrodów działkowych.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. ogółem na terenie Polski na obszarze o powierzchni 43.517,9 ha działało 4.970 rod¹⁰. Na obszarze wszystkich zbadanych gmin¹¹, funkcjonowało łącznie 747 ogrodów, co stanowiło ok. 15% ogólnej liczby rodzinnych ogrodów działkowych.

W 2 gminach dane dotyczące liczby i powierzchni rodzinnych ogrodów działkowych, ujęte w ewidencji prowadzonej dla rodzinnych ogrodów działkowych, były niezgodne ze stanem rzeczywistym, a w jednej gminie (Szczecin) ewidencję prowadzono na podstawie wykazu sporządzonego przez PZD, nie dokonując weryfikacji tych danych.

PZD przekazał do gminy (m.st. Warszawa) niepełne informacje o funkcjonujących ogrodach działkowych. Pomimo pisemnego wezwania gminy o uzupełnienie danych, Polski Związek Działkowców nie przekazał tych danych. (str. 21 - 23)

2. W gminach nie posiadano dokumentacji bądź posiadano różne dokumenty dotyczące utworzenia i funkcjonowania ogrodów działkowych.

W 6 gminach nie posiadano kompletnej dokumentacji w zakresie tytułów prawnych nieruchomości gruntowych przekazanych PZD.

W 2 gminach, w umowach zawartych w formie aktów notarialnych oddania nieodpłatnie nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste PZD, nie określono sposobu korzystania z nieruchomości, stosownie do art. 29 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹².

W 2 gminach dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków były inne niż dane posiadane przez PZD.

W m.st. Warszawie nie posiadano pełnej dokumentacji dotyczącej gruntów zajętych przez rod. Niekompletna dokumentacja dotyczyła 161 spośród 162 funkcjonujących rodzinnych ogrodach działkowych, w tym dla 96 nie posiadano dokumentów dotyczących użytkowania gruntów a dla 65 ogrodów posiadano inne dokumenty, tj. zaświadczenia o lokalizacji szczegółowej, decyzje o zatwierdzeniu planu zagospodarowania przestrzennego, protokoły zdawczo-odbiorcze przekazania terenów, decyzje, pisma, zaświadczenia o przekazaniu w czasowe użytkowanie gruntów z przeznaczeniem na ogrody działkowe i inne.

Tylko w m.st. Warszawie powołano pełnomocnika dla nadzoru nad sprawami regulowania własności gruntów, zajętych przez rodzinne ogrody działkowe. (str. 22 - 27)

¹⁰ Wielkość ustalona na podstawie informacji, przekazanych przez PZD w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

¹¹ Osiem gmin zbadano w toku niniejszej kontroli, a jedną gminę objęto kontrolą rozpoznawczą.

¹² Dz. U. z 2010 r. nr 102, poz. 651.

3. W latach 2006 – 2009 (do 30 września) stwierdzono przypadki zgłaszania roszczeń prawnych do nieruchomości gruntowych zajętych przez rodzinne ogrody działkowe.

W 6 gminach prowadzono postępowania administracyjne dotyczące roszczeń byłych właścicieli do nieruchomości gruntowych zajętych przez ogrody działkowe.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. roszczenia dotyczyły 1.331,8 ha gruntów ogrodów działkowych, zajmowanych przez 349 rod (32.341 działek). Roszczenia zostały zgłoszone przez osoby fizyczne do 350,6 ha (137 ogrodów – 9.240 działek) i osoby prawne, w tym: zakłady pracy – 178,2 ha (47 ogrodów – 4.086 działek), PKP – 59,7 ha (14 ogrodów – 1.500 działek) oraz inne osoby prawne – 636,8 ha (133 rod – 15.157 działek)¹³. (str. 26 - 27)

4. Stwierdzono niski stopień pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego powierzchni gmin, na których funkcjonowały rodzinne ogrody działkowe.

W 8 gminach stopień pokrycia obszarów rodzinnych ogrodów działkowych mpzp, był zróżnicowany. Według stanu na dzień 30 września 2009 r., miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego objęto od ok. 1% do ok. 30% terenów przeznaczonych pod rodzinne ogrody działkowe. Najniższy procent objęcia mpzp nieruchomości gruntowych zajętych przez ogrody stwierdzono w gminie Częstochowa (0,8% powierzchni gruntów zajętych przez ogrody działkowe, a najwyższy w gminie Wrocław (30,9% powierzchni gruntów zajętych przez ogrody działkowe) (str. 28 - 29)

5. Stwierdzono przypadki wykorzystania rodzinnych ogrodów działkowych na inne cele, niż wskazane w ustawie o rod i wewnętrznych przepisach prawa, regulujących funkcjonowanie rodzinnych ogrodów działkowych.

W 6 gminach na terenie rodzinnych ogrodów działkowych zamieszkiwały 962 osoby, w tym w jednej gminie osoba zamieszkiwała na terenie rod od 1959 r.

Wykorzystanie działek na cele mieszkaniowe było niezgodne z art. 13 ust. 4 ustawy o rod i § 12 ust. 1 Statutu PZD.

Stwierdzono, że w PZD nie posiadano pełnej informacji o użytkowaniu rodzinnych ogrodów działkowych niezgodnie z ustawą o rod. W jednej gminie (Szczecin), dopiero w trakcie likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych, ujawniono przypadki stałego zamieszkiwania na terenie 18 działek.

Ponadto ustalono, że w 8 gminach, na terenach rod, zameldowano na pobyt stały 148 osób spośród 246 wnioskodawców. W każdym przypadku przed zameldowaniem osób na pobyt stały dokonywano sprawdzenia zamieszkiwania na terenie ogrodów działkowych. (str. 31 - 34)

6. Stwierdzono naruszenie prawa budowlanego na terenach rodzinnych ogrodów działkowych, przez budowanie obiektów o powierzchni większej niż dopuszczalna powierzchnia zabudowy.

¹³ Informacja przekazana przez PZD w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

W 8 gminach, na terenach zajętych przez ogrody działkowe, wybudowano altany o powierzchni zabudowy przekraczającej 25 m², tj. większej niż określona w art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane¹⁴. W 8 gminach, na terenie 44 ogrodów działkowych, stwierdzono 402 przypadki wskazujące na samowolę budowlaną¹⁵.

Na obszarze 3 rodzinnych ogrodów działkowych (2 ogrody w gminie Łódź, 1 ogród w gminie Wrocław) powierzchnia wybudowanych obiektów była zgodna z normami, określonymi w ustawie - Prawo budowlane, a na obszarze jednego rod (w gminie Olsztyn) ok. 87% wybudowanych obiektów stanowiły obiekty ponadnormatywne.

Kontrola przeprowadzona przez organ nadzoru budowlanego na obszarze jednej gminy (Poznań) w 2008 r. wykazała, że spośród 89 skontrolowanych obiektów, 33 były obiektami ponadnormatywnymi. W stosunku do właścicieli 16 obiektów wszczęto postępowanie administracyjne.

W 2009 r. powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego przeprowadzili 472 kontrole na terenach, na których łącznie funkcjonowało 196 rod. Organ nadzoru budowlanego stwierdził 234 przypadki niespełnienia wymogów określonych w art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy - Prawo budowlane. W tych przypadkach wszczęto postępowania administracyjne.

Ponadto stwierdzono, że na obszarze jednej gminy (Bydgoszcz) wybudowano 98 altan na terenie rodzinnych ogrodów działkowych o powierzchni zabudowy przekraczającej 25 m², tj. większej niż określona w ustawie – Prawo budowlane, o łącznej ponadnormatywnej powierzchni 3.368,3 m². Przekroczono normatywną powierzchnię altan o 10 – 75 m². (str. 34 - 43)

7. W gminach, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁶, pobierano podatek od nieruchomości, położonych na terenie rodzinnych ogrodów działkowych, przekraczających normy ustalone w przepisach art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy - Prawo budowlane.

W 8 skontrolowanych gminach stwierdzono 809 przypadków naliczania podatku od nieruchomości, przekraczających normy powierzchni ustalone w ww. przepisach prawa.

Ponadto stwierdzono, że w jednej gminie (Bydgoszcz) w 2009 r. w 68 przypadkach nałożono podatek od nieruchomości na kwotę 21,7 tys. zł, a w 30 przypadkach, w stosunku do osób uchylających się od zapłaty podatku - w wysokości łącznej 3,5 tys. zł, wszczęto postępowanie podatkowe.

¹⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

¹⁵ W trakcie prowadzonej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, w trybie art. 12 pkt 2 ustawy o NIK, zleciła Powiatowym Inspektorom Nadzoru Budowlanego właściwym dla kontrolowanych jednostek, przeprowadzenie kontroli w zakresie spełnienia wymogów określonych w art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.

¹⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613.

Gminy o stwierdzonych przypadkach budowy altan o ponadnormatywnej powierzchni na terenie rodzinnych ogrodów działkowych, nie powiadamiały organu nadzoru budowlanego. (str. 42 - 44)

8. Kontrola gmin w zakresie prawidłowego korzystania z infrastruktury rodzinnych ogrodów działkowych, była niewystarczająca.

Gminy nie w pełni realizowały obowiązek wynikający z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁷, dotyczący utrzymania czystości i porządku w gminach w zakresie eksploatacji zbiorników bezodpływowych, a także zadania określonego w art. 3 ust. 3 ww. ustawy w zakresie prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych.

W 5 gminach nie przeprowadzono kontroli zbiorników bezodpływowych znajdujących się na terenach zajętych przez rod, tylko w 2 gminach Straż Miejska skontrolowała warunki eksploatacji zbiorników bezodpływowych znajdujących się na terenach rodzinnych ogrodów działkowych.

Ponadto w skontrolowanych gminach ujawniono przypadki nieprawidłowo zagospodarowanych działek. Kontrole przeprowadzone przez organ nadzoru budowlanego w 2009 r. również stwierdziły nieprawidłowo zagospodarowane działki, w tym gromadzenie odpadów. W jednej gminie (Gdańsk), na terenie 6 rod działki były nieużytkowane. W wyniku działań gminy przeprowadzono likwidację rodzinnych ogrodów działkowych. (str. 45 - 48, 51 - 56)

9. Nadzór nad działalnością PZD nie był sprawowany.

W okresie objętym kontrolą, sprawy rodzinnych ogrodów działkowych prowadzone były w ramach działu administracji rządowej środowisko oraz działu administracji rządowej budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa. W aktach wykonawczych regulujących kompetencje ministrów właściwych w ww. sprawach, nie określono zadań z zakresu rodzinnych ogrodów działkowych. W żadnym akcie prawnym również nie wskazano, po 2008 r., organu administracji publicznej właściwego do sprawowania nadzoru nad działalnością PZD. (str. 56 - 57)

10. Gminy podjęły właściwe działania dla stworzenia i utrzymywania infrastruktury, umożliwiającej prawidłowe funkcjonowanie rodzinnych ogrodów działkowych.

W 6 gminach, zrealizowano zadania, wynikające z art. 12 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, dotyczące doprowadzenia dróg dojazdowych, energii elektrycznej, zaopatrzenia w wodę rodzinnych ogrodów działkowych, a także zapewnienia komunikacji publicznej do rodzinnych ogrodów działkowych.

W 2 gminach nie w pełni zrealizowano obowiązek zaopatrzenia w wodę, określony w art. 12 ust. 2 ustawy o rod, w tym w jednej gminie (Poznań) nie doprowadzono energii elektrycznej do 2 spośród 90 funkcjonujących rodzinnych ogrodów działkowych.

¹⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

Gminy prawidłowo wywiązywały się z realizacji zadania, dotyczącego utrzymania porządku i czystości na terenach przylegających do rodzinnych ogrodów działkowych, m.in.: usuwano tzw. „dzikie wysypiska” i przeprowadzano kontrole dotyczące wyposażenia ogrodów w zbiorniki do gromadzenia odpadów komunalnych i wywozu tych odpadów.

Jedna gmina (Gdańsk), w badanym okresie przeprowadziła (w 2006 r. i w 2008 r.) 2 kontrole stanu zagospodarowania rodzinnych ogrodów działkowych. W wyniku pierwszej kontroli zawiadomiono organ nadzoru budowlanego oraz PZD o stwierdzeniu ponadnormatywnych obiektów na terenach rod. Po przeprowadzeniu drugiej kontroli, z udziałem przedstawicieli Okręgowego Zarządu PZD, zlikwidowano 6 nieprawidłowo zagospodarowanych ogrodów działkowych.

Ponadto ustalono, że na obszarze jednej gminy (Gdańsk) PZD podjął działania w celu ustalenia liczby osób zamieszkujących na terenach rod, a także na terenie jednej gminy (Szczecin) PZD przekazał organowi nadzoru budowlanego informacje o 840 obiektach wybudowanych na terenach rod, niezgodnie z ustawą - Prawo budowlane.

W kontrolowanym okresie, 6 gmin przeznaczyło kwotę 2.020,8 tys. zł z budżetów tych gmin oraz kwotę 139,1 tys. zł z Gminnego i Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na funkcjonowanie rodzinnych ogrodów działkowych, w tym m.in. na poprawę infrastruktury terenów przekazanych pod ogrody, zapewnienie czystości na terenach przyległych do rod i dofinansowanie zadań statutowych PZD.

W 6 gminach zlikwidowano w całości lub części 47 rodzinnych ogrodów działkowych o łącznej powierzchni 140,4 ha.

Na obszarze 3 gmin w związku z likwidacją rod, stosownie do art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy o rod, przekazywano nieruchomości zamienne na rzecz odtworzenia rodzinnych ogrodów działkowych. W przypadku dwóch gmin, wobec rezygnacji PZD z nieruchomości zamiennych, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o rod, PZD otrzymał środki finansowe, w uzgodnionej kwocie. (str. 29 - 30, 34-35, 42, 49 - 50, 51 - 53)

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Z kontroli wynika, że brak właściwego organu administracji publicznej – sprawującego nadzór oraz ograniczona możliwość oddziaływania gmin na zagospodarowane grunty, będące ich własnością, stanowi istotne utrudnienie w egzekwowaniu prawa na rodzinnych ogrodach działkowych.

PZD w niewielkim stopniu korzysta z instrumentów prawnych określonych w ustawie o rod oraz w statucie PZD i regulaminie rod na rzecz prawidłowego zagospodarowania działek oraz wyeliminowania rażącego naruszenia przepisów prawa. W rezultacie w wielu przypadkach rodzinne ogrody działkowe wykorzystywane są niezgodnie z ich przeznaczeniem i celem ustawy o rod.

Aktualnie obowiązująca ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych m.in. nie określa praw i obowiązków użytkujących działki (działkowców) oraz procedury przydziału działek,

a sprawy te uregulowano w normach wewnętrznych (statut, regulamin) nie będących źródłem powszechnie obowiązującego prawa.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przywrócenie prawidłowej funkcji rodzinnym ogrodom działkowym może nastąpić tylko przez zmianę ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

W celu doprowadzenia do prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych, zgodnie z ich przeznaczeniem, Najwyższa Izba Kontroli uważa za konieczne podjęcie działań przez:

1. Prezesa Rady Ministrów w zakresie:

- rozważenia podjęcia inicjatywy legislacyjnej w sprawie opracowania nowelizacji ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, regulującej kompleksowo problematykę rodzinnych ogrodów działkowych, w tym wprowadzenie rozwiązań prawnych, które przyczynią się do zmiany, a tym samym poprawy funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych.

2. Prezydentów miast w zakresie:

- doprowadzenia do uporządkowania spraw związanych z funkcjonowaniem rodzinnych ogrodów działkowych, w tym ustalenie rzeczywistej liczby i powierzchni rodzinnych ogrodów działkowych oraz skompletowanie dokumentacji dotyczącej tytułów prawnych nieruchomości gruntowych przekazanych Polskiemu Związkowi Działkowców,
- prowadzenia współpracy z innymi organami administracji publicznej, służbami i inspekcjami, w ramach obowiązków nałożonych ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

Rodzinne ogrody działkowe

W ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych¹⁸ zdefiniowano pojęcie rodzinny ogród działkowy jako wydzielony obszar gruntu będący we władaniu Polskiego Związku Działkowców, podzielony na tereny ogólne i działki oraz wyposażony w infrastrukturę niezbędną do jego prawidłowego funkcjonowania (art. 6 ustawy o rod).

Rodzinne ogrody działkowe zakłada się na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz Polskiego Związku Działkowców (art. 9 ustawy o rod).

Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność jednostki samorządu terytorialnego, przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe, przekazuje się nieodpłatnie w użytkowanie Polskiemu Związkowi Działkowców. Grunty te mogą być oddawane nieodpłatnie Polskiemu Związkowi Działkowców w użytkowanie wieczyste (art. 10 ustawy o rod)¹⁹.

W art. 12 ustawy o rod wskazano, że grunty przeznaczone pod rodzinne ogrody działkowe powinny być zrekultywowane i zmeliorowane przez właściciela gruntu, na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Gmina obowiązana jest do doprowadzenia do rodzinnych ogrodów działkowych dróg dojazdowych, energii elektrycznej, zaopatrzenia w wodę oraz zapewnienia, w ramach komunikacji publicznej, potrzeb rodzinnych ogrodów działkowych. Utrzymanie porządku i czystości na terenach przylegających do rodzinnych ogrodów działkowych należy do gminy, chyba że obowiązek ten na mocy przepisów szczególnych ciąży na osobach fizycznych lub jednostkach organizacyjnych innych niż ogrody działkowe.

Podział gruntu na tereny ogólne i działki oraz zagospodarowanie rodzinnego ogrodu działkowego należy do Polskiego Związku Działkowców. Rodzinny ogród działkowy powinien obejmować co najmniej 50 działek. Działka w rodzinnym ogrodzie działkowym jest podstawową jednostką przestrzenną ogrodu, której powierzchnię ustala się w granicach od 300 do 500 m².

Działka w rodzinnym ogrodzie działkowym przeznaczona jest do zaspokajania potrzeb użytkownika i jego rodziny w zakresie wypoczynku i rekreacji oraz prowadzenia upraw ogrodniczych, z wyłączeniem potrzeb mieszkaniowych i wykonywania działalności gospodarczej (art. 13 ustawy o rod).

¹⁸ Patrz przypis 5.

¹⁹ Z dniem 18 grudnia 2008 r. art. 10 w zakresie odnoszącym się do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego został uznany, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r., za niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP (Dz. U. Nr 223, poz. 1475).

Polski Związek Działkowców ustanawia w drodze uchwały na rzecz swojego członka bezpłatnie i bezterminowo prawo używania działki i pobierania z niej pożytków (użytkowanie działki). Na wniosek członka PZD, Związek ustanawia na jego rzecz prawo użytkowania działki - w rozumieniu Kodeksu cywilnego - w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej w formie aktu notarialnego, jeżeli grunty wchodzące w skład rodzinnego ogrodu działkowego znajdują się w użytkowaniu wieczystym Polskiego Związku Działkowców lub stanowią jego własność.

Na zasadach określonych w statucie, PZD może oddać działkę w bezpłatne użytkowanie instytucjom prowadzącym działalność społeczną, oświatową, kulturalną, wychowawczą, rehabilitacyjną, dobroczynną lub opieki społecznej.

Prawa w ten sposób ustanowione podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej, na wniosek członka PZD (art. 14 ustawy o rod).

Urządzenia, budynki i budowle rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego korzystania przez użytkowników działki i służące do zapewnienia funkcjonowania ogrodu, stanowią własność Polskiego Związku Działkowców. Nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działce, wykonane lub nabyte ze środków finansowych użytkownika działki, stanowią jego własność (art. 15 ustawy o rod).

Polski Związek Działkowców z tytułu prowadzenia działalności statutowej, a jego członkowie z tytułu użytkowania działek w rodzinnych ogrodach działkowych, zwolnieni są od podatków i opłat (administracyjnych, skarbowych), z tym że z podatku od nieruchomości i podatku rolnego na zasadach określonych w odrębnych ustawach (art. 16 ustawy o rod).

Likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego odbywa się za zgodą Polskiego Związku Działkowców (art. 17 ust. 2 ustawy o rod)²⁰. Do likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego na cel publiczny w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²¹, przepisy tej ustawy dotyczące wywłaszczenia stosuje się odpowiednio z zachowaniem warunków określonych w ust. 1 i 2 oraz w art. 18-20 niniejszej ustawy²² (art. 17 ust. 3 ustawy o rod).

Likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego może mieć miejsce w okresie od zakończenia do rozpoczęcia wegetacji roślin; likwidacja w innym terminie może mieć miejsce jedynie w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych wypadkach, za zgodą PZD (art. 18 ustawy o rod).

Podmiot, w interesie którego nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego, zobowiązany jest do:

- 1) zapewnienia nieruchomości zamiennej o uregulowanej sytuacji prawnej, nie mniejszej od dotychczasowej, w miejscu odpowiednim do potrzeb i funkcjonowania nowego

²⁰ Z dniem 18 grudnia 2008 r. art. 17 ust. 3 w związku z art. 2 w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego na cel publiczny od zgody Polskiego Związku Działkowców, został uznany, za niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r. (Dz. U. Nr 223, poz. 1475).

²¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

²² Patrz przypis 5.

rodzinnego ogrodu działkowego, na której można założyć rodzinny ogród działkowy, zgodnie z przepisami prawa;

- 2) założenia nowego ogrodu i odtworzenia urządzeń i budynków odpowiadających rodzajem urządzeniom i budynkom zlikwidowanego ogrodu.

Za zgodą stron, realizację ww. obowiązków może przejąć Polski Związek Działkowców. W takim przypadku podmiot, w interesie którego nastąpi likwidacja, zobowiązany jest wypłacić na rzecz Polskiego Związku Działkowców uzgodnioną kwotę stanowiącą równowartość szacunkowych kosztów realizacji obowiązków (art. 19 ustawy o rod).

Podmiot, w którego interesie nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego, zobowiązany jest wypłacić:

- 1) członkom Polskiego Związku Działkowców - odszkodowanie za składniki majątkowe znajdujące się na działkach, a stanowiące ich własność;
- 2) Polskiemu Związkowi Działkowców – odszkodowanie, według kosztów odtworzenia, za składniki majątkowe stanowiące jego własność a niepodlegające odtworzeniu.

Ustalenie wysokości odszkodowań następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego w formie operatu szacunkowego. Podmiot, zobowiązany jest zrekompensować koszty i straty poniesione przez Polski Związek Działkowców w związku z likwidacją ogrodu. W przypadku likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego w okresie wegetacji roślin członkom Polskiego Związku Działkowców przysługuje od podmiotu, o którym mowa w ust. 1, dodatkowe odszkodowanie w wysokości wartości przewidywanych plonów, według cen kształtujących się w obrocie rynkowym (art. 20 ustawy o rod).

O rozpoczęciu i zaprzestaniu funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego Polski Związek Działkowców powiadamia właściwą terytorialnie gminę (art. 23 ustawy o rod).

Zasadne roszczenia osoby trzeciej do nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy podlegają zaspokojeniu wyłącznie poprzez wypłatę odszkodowania lub zapewnienie nieruchomości zamiennej. Skutki roszczeń, obciążają właściciela nieruchomości (art. 24 ustawy o rod).

Pracownicze ogrody działkowe istniejące w dniu wejścia w życie ustawy oraz pracownicze ogrody działkowe o nieuregulowanym stanie prawnym, a zarejestrowane w rejestrze pracowniczych ogrodów działkowych prowadzonym na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych stają się rodzinnymi ogrodami działkowymi w rozumieniu ustawy (art. 41 ustawy o rod).

Zgodnie z art. 5 ustawy o rod rodzinne ogrody działkowe jako tereny zielone podlegają ochronie przewidzianej w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²³, ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁴ oraz w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁵.

²³ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

Polski Związek Działkowców

Zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o rod, Polski Związek Działkowców jest ogólnopolską, samodzielną i samorządną organizacją społeczną powołaną do reprezentowania i obrony praw i interesów swych członków, wynikających z użytkowania działek w rodzinnych ogrodach działkowych. PZD jest niezależny w wykonywaniu swych zadań i podlega tylko ustawom. Samodzielność PZD podlega ochronie sądowej.

PZD posiada osobowość prawną (art. 27 ust. 1 ustawy o rod). PZD tworzy Fundusz Rozwoju Rodzinnych Ogrodów Działkowych, na który składają się m.in. dotacje z budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ww. ustawy do zadań PZD należy w szczególności: propagowanie idei ogrodnictwa działkowego w społeczeństwie, a szczególnie wszechstronnego znaczenia rodzinnych ogrodów działkowych dla rodzin działkowców i mieszkańców miast oraz racjonalnego wykorzystania gruntów miejskich; działanie na rzecz wszechstronnego rozwoju ogrodnictwa działkowego; zakładanie i zagospodarowywanie rodzinnych ogrodów działkowych; inicjowanie i współdziałanie w prowadzeniu badań z zakresu ogrodnictwa i wdrażanie ich wyników w rodzinnych ogrodach działkowych i ogrodnictwie amatorskim; wszechstronne działanie na rzecz ochrony przyrody i środowiska; organizowanie i udzielanie pomocy oraz poradnictwa w zagospodarowaniu działek i prowadzeniu upraw ogrodniczych; propagowanie wiedzy ogrodniczej, zwłaszcza poprzez szkolenia i prowadzenie działalności wydawniczej; prowadzenie działalności społecznej, wychowawczej, wypoczynkowej, rekreacyjnej i innej na rzecz członków PZD, ich rodzin oraz społeczności lokalnych.

PZD nie podlega przepisom ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach²⁶, a zasady działalności PZD zostały uregulowane w odrębnej ustawie, tj. ustawie o rod²⁷.

Ustawa o rod w art. 26 ust. 2 stanowi, że realizację zadań PZD wspierają organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Aktualnie PZD nie podlega żadnemu nadzorowi organu administracji publicznej.

Na podstawie art. 38 ustawy o rod do dnia 14 listopada 2008 r. nadzór nad działalnością PZD sprawował minister właściwy do spraw środowiska. Przepis art. 38 ustawy o rod został uchylony na mocy art. 6 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw²⁸. Ustawą tą (art. 4 pkt. 1) jednocześnie wprowadzono zmiany do ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²⁹. Dodano pkt 9a do ww. ustawy, w treści art. 9a ust. 1 - do działu administracji rządowej – budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, wpisano sprawy rodzinnych ogrodów działkowych. Z obowiązującego stanu prawnego w tym zakresie nie wynika jednak, aby nadzór nad

²⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2002 r., K 39/00 – OTKZU nr 1/A/2002 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r., K 61/07 – OTK-A 2008/10/174.

²⁸ Dz. U. Nr 201, poz. 1237.

²⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.

działalnością PZD sprawował Minister Infrastruktury. Z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego działania Ministra Infrastruktury³⁰ również nie wynika, aby Minister Infrastruktury taki nadzór sprawował. W rozporządzeniu tym nie określono zadań z zakresu rodzinnych ogrodów działkowych. Przepis § 1 ust. 2 pkt 1 tego rozporządzenia stanowi tylko, że minister kieruje działem administracji rządowej – budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa. Nie wprowadzono do treści art. 38 ustawy o rod zapisu dotyczącego sprawowania nadzoru.

Przepisy ustawy o rod pozostają w niespójności z przepisem ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³¹. Z art. 68 ust. 1 pkt 3 tej ustawy wynika, że nieruchomość może być sprzedana z udzieloną przez właściwy organ bonifikatą, organizacjom zrzeszającym działkowców z przeznaczeniem na ogrody działkowe. Regulacja ta obejmuje więc PZD i inne organizacje zrzeszające działkowców, a PZD, ustawą o rod, zapewniono oddawanie nieodpłatnie gruntów w użytkowanie. Ustawa o rod nie dotyczy innych tego typu organizacji³².

Powstawanie ogrodów działkowych w Europie

Ogrody działkowe zaczęły powstawać pod koniec XIX wieku jako pomoc dla najgorzej sytuowanych rodzin. Na przykład pierwszy ogród działkowy³³ powstał w:

- Wielkiej Brytanii w Nottingham w 1830 r.
- Holandii w 1838 r.,
- Danii w Kopenhadze w 1884 r.,
- Szwecji w Malmö w 1895 r.,
- Finlandii w Tampere w 1916 r.

Pierwszy z polskich ogrodów - „Kąpiele Słoneczne” - powstał w Grudziądzu w 1897 r. Pierwsze Towarzystwo Ogrodów Działkowych³⁴ powstało w Niemczech (Lipsk) w 1856 r., a w Polsce - Towarzystwo Ogrodów i Osiedli Działkowych powstało w 1901 r.

Ogrody działkowe, utworzone w Europie, pełniły funkcje społeczno-kulturalne i gospodarcze. Powstałe ogrody w Niemczech nazywano „ogrodami ubogich”, a następnie „ogórkami działkowymi”. Ten rodzaj ogrodnictwa, traktowany jako forma zaopatrzenia w żywność rodzin najuboższych, zyskał popularność nie tylko w Europie ale także np. w Stanach Zjednoczonych, zwłaszcza w okresie drugiej wojny światowej.

Funkcjonowanie ogrodów działkowych w Polsce, określonych jako urządzenia użyteczności publicznej, regulowały od 1946 r. następujące przepisy:

- dekret Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1946 r. o ogrodach działkowych³⁵, na podstawie którego zostały utworzone ogrody działkowe,

³⁰ Dz. U. Nr 216, poz. 1594.

³¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651.

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r. Nr K 61/07.

³³ Źródło: Wikipedia, wolna encyklopedia.

³⁴ Źródło: www.wiadomosci24.pl – „60 lat istnienia w powojennej Polsce ogrodów działkowych”, autor: Zdzisław, Wincenty Sadowski.

³⁵ Dekret z dnia 25 czerwca 1946 r. o ogrodach działkowych – Dz. U. Nr 34, poz. 208.

- ustawa z dnia 9 marca 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych³⁶. Zarząd pracowniczymi ogrodami działkowymi sprawowało Zrzeszenie Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisji Centralnej Związków Zawodowych) na zasadach wyłączności (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 1949 r. o pod),
- ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych³⁷, na podstawie której prowadzenie i zakładanie pracowniczych ogrodów działkowych przejął, na zasadach wyłączności, Polski Związek Działkowców,
- ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych³⁸, którą utrzymano status ogrodów działkowych jako urządzeń użyteczności publicznej, służących zaspokajaniu wypoczynkowych, rekreacyjnych i innych potrzeb socjalnych członków społeczności lokalnych poprzez zapewnienie im powszechnego dostępu do terenów rodzinnych ogrodów działkowych oraz działek dających możliwość prowadzenia upraw ogrodniczych na własne potrzeby, a także podniesienie standardów ekologicznych otoczenia.

Liczba i powierzchnia pracowniczych ogrodów działkowych w latach 1949 – 2004 została podana w tabeli nr 1.

Tabela 1. Liczba i powierzchnia ogrodów działkowych w latach 1949 - 2004

Rok	Liczba pod	Powierzchnia pod (w ha)	Liczba działek (w tys.)
1949	1458	6465	119.8
1960	3042	14033	283.3
1970	4069	18873	392.7
1985	4886	40559	898.8
1990	5225	43785	950.9
1993	5326	43902	975.2
1996	5335	44030	983.8
2000	5285	43932	965.3
2003	5199	43676	962.8
2004	5184	43647	968.7

Źródło: Informacja PZD

Zgodnie z ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, pracownicze ogrody działkowe, utworzone ustawą z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych, przekształcono w rod.

Uzasadnieniem zmiany przepisów dotyczących funkcjonowania ogrodów działkowych były m.in.:

- przemiany społeczno–gospodarcze, zachodzące w ponad 20-letnim okresie obowiązywania ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, które spowodowały, że część rozwiązań w ustawie o pod stała się nieaktualna;
- potrzeba doprowadzenia do zgodności z innymi aktami prawnymi, które zostały znowelizowane oraz konieczność uwzględnienia nowych problemów, związanych z prowadzoną działalnością;

³⁶ Dz. U. Nr 18, poz. 117.

³⁷ Patrz przypis 4.

³⁸ Patrz przypis 5.

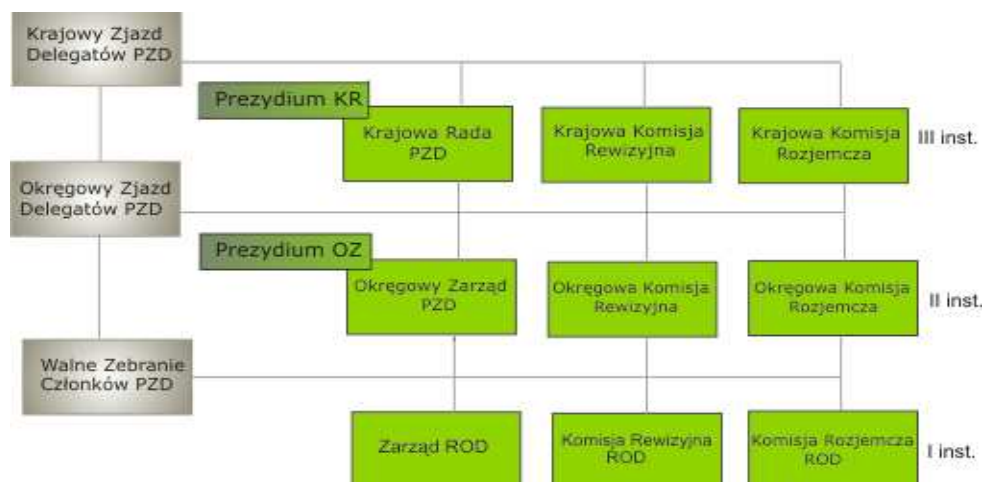
- konieczność wprowadzenia nowych mechanizmów prawnych dla utrwalenia i dalszego rozwoju ruchu działkowego w Polsce;
- wyeliminowanie ograniczenia podmiotowego, uwzględniającego status społeczno-zawodowy³⁹ i niezgodnego z postulatem ogólnej dostępności do ogrodów działkowych oraz ich socjalną funkcją polegającą na wspieraniu najuboższej części społeczeństwa (m.in. emerytów, rencistów, bezrobotnych).

Ustawą o rod z mocy prawa przekształcono w rodzinne ogrody działkowe wszystkie pracownicze ogrody działkowe, również i te niemające uregulowanego stanu prawnego (art. 41 ustawy o rod).

Na podstawie art. 30 i art. 31 ustawy o rod osoby użytkujące działki, zostały obowiązane do członkostwa w PZD.

Jednostkami organizacyjnymi PZD są: rodzinny ogród działkowy, jednostki terenowe, jednostka krajowa (§ 39 Statutu). Organami samorządu PZD są: w przypadku rodzinnych ogrodów działkowych: walne zebranie (konferencja delegatów), zarząd, komisja rewizyjna, komisja rozjemcza, w przypadku jednostek terenowych: okręgowy zjazd delegatów, okręgowy zarząd, okręgowa komisja rewizyjna, okręgowa komisja rozjemcza, a w przypadku jednostek krajowych, Krajowy Zjazd Delegatów, Krajowa Rada, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowa Komisja Rozjemcza.

Rys. 1. Struktura organizacyjna PZD.



Źródło: www.pzd.pl

³⁹ Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o pod, działka w pracowniczym ogrodzie działkowym mogła być przydzielona osobie pozostającej w stosunku pracy, a także osobie prowadzącej zakład rzemieślniczy lub usługowy, osobie wykonującej pracę nakładczą oraz osobie pobierającej emeryturę lub rentę albo korzystającej z pomocy społecznej.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Tworzenie i funkcjonowanie rodzinnych ogrodów działkowych

Zakładanie ogrodów działkowych

W skontrolowanych gminach ogrody działkowe tworzone były w okresie od 1919 r. do 1991 r.

Najstarsze ogrody tworzone były przez stowarzyszenia, a następnie przez zakłady pracy i PZD. Na przykład:

- na terenie miasta Częstochowa ogrody powstały w latach 1929 (ogród pn. „Wolność”) – 1988 (ogród pn. „Nad Białką”). Ogrody te zostały utworzone przez Towarzystwo Miłośników Ogrodów Działkowych, przedsiębiorców i PZD;
- na terenie miasta Olsztyn ogrody działkowe zostały utworzone w latach 1956 - 1983, jako pracownicze ogrody działkowe;
- na terenie miasta Poznania funkcjonujące ogrody działkowe utworzono w latach 1919-1991;
- na terenie miasta Wrocławia ogrody zostały utworzone w latach 1920 - 1990.

Według stanu na dzień 30 września 2009 r. największa liczba rodzinnych ogrodów działkowych funkcjonowała na obszarze m.st. Warszawy (162), a największą powierzchnię zajmowały rod w mieście Wrocław (1.426,9 ha). I tak:

- na terenie miasta Częstochowy funkcjonowało 35 rodzinnych ogrodów działkowych o łącznej powierzchni 349,7 ha, (2,19 % ogólnej powierzchni miasta).
- na terenie miasta Gdańsk funkcjonowało 90 ogrodów działkowych o łącznej powierzchni 847,8 ha;
- na terenie miasta Łodzi funkcjonowały 103 rodzinne ogrody działkowe o łącznej powierzchni 700,7 ha (2,4% ogólnej powierzchni miasta), użytkowane przez Polski Związek Działkowców, na których znajdowało się 16.299 działek. Ogrody zostały utworzone w latach 1933 - 1990 i przed wejściem w życie ustawy o rod funkcjonowały jako pracownicze ogrody działkowe;
- na terenie miasta Olsztyn funkcjonowało 30 rodzinnych ogrodów działkowych, o łącznej powierzchni 237,8 ha (2,7% ogólnej powierzchni miasta Olsztyn);
- na terenie miasta Poznania funkcjonowało 90 rodzinnych ogrodów działkowych o łącznej liczbie 18.771 działek (od 27 działek w rod „Relaks 27” do 1090 działek w rod „Camping”) i powierzchni około 815,9 ha, tj. 3,1% obszaru całego miasta;
- na terenie miasta Szczecina funkcjonowało 87 rodzinnych ogrodów działkowych, które obejmowały obszar 1155,9 ha, tj. 3,8% powierzchni miasta;
- na terenie m.st. Warszawy obszar o powierzchni 1.069,4 ha był zajmowany przez 162 rod;
- na terenie miasta Wrocławia funkcjonowało 159 rodzinnych ogrodów działkowych, które obejmowały obszar 1.426,9 ha, tj. 4,87 % powierzchni miasta.

Ponadto z kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Bydgoszcz wynika, że na terenie miasta Bydgoszczy, według stanu na dzień 30 kwietnia 2009 r., działały 63 rodzinne ogrody działkowe, które zajmowały powierzchnię 401,6 ha, tj. 2,3% powierzchni miasta (według stanu na dzień 30 kwietnia 2009 r.).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. w Polsce na obszarze o powierzchni ogółem 43.517,9 ha funkcjonowało 4.970 rodzinnych ogrodów działkowych, na terenach których było 964.682 działek⁴⁰.

Na obszarze 9 skontrolowanych gmin, funkcjonowało łącznie 747 rod, co stanowiło ok. 15% liczby rod, wykazanej przez PZD⁴¹.

Dokumentacja dotycząca utworzenia i funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych

W gminach nie posiadano dokumentacji bądź posiadano różne dokumenty dotyczące utworzenia i funkcjonowania ogrodów działkowych.

Grunty pod ogrody działkowe przeznaczano na podstawie różnych dokumentów, np. decyzji prezydium rady narodowej lub kierowników wydziałów w urzędach miast, pism, zaświadczeń o przekazaniu w czasowe użytkowanie gruntów z przeznaczeniem na ogrody działkowe. Na przykład:

- *W gminie Częstochowa, grunty pod ogrody działkowe zostały przeznaczone m.in. na podstawie: decyzji Kierownika Zarządu Gospodarki Terenami o przekazaniu Wojewódzkiemu Zarządowi PZD w użytkowanie gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miejskiego w Częstochowie.*
- *W gminie Olsztyn, przeznaczenie terenów 20 ogrodów o łącznej powierzchni 146,7 ha nastąpiło na podstawie: planu zagospodarowania Miasta (2 pod); opinii Architekta Miejskiego o możliwości przekazania terenów pod czasowe ogrody działkowe - 3 pod, Decyzji Prezydium Miejskiej Rady Narodowej (MRN) o ustaleniu lokalizacji szczegółowej pod ogrody działkowe - 5 pod; postanowienia o ustaleniu możliwości i warunkach inwestycji Prezydium MRN w Olsztynie - 1 pod; uchwały Prezydium MRN w Olsztynie z dnia 21.10.1971 r. w sprawie zatwierdzenia i przyjęcia do realizacji programu rozwoju i urządzenia ogrodów działkowych na terenie m. Olsztyn w latach 1972-1975 - 3 pod; decyzji Wojewódzkiego Zarządu Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich w Olsztynie o zatwierdzeniu pod względem urbanistycznym i architektonicznym planu realizacyjnego na urządzenie ogrodu w Gutkowie - 1 pod.*
- *W gminie Poznań grunty pod ogrody działkowe zostały przekazane m.in. na podstawie decyzji: Prezydium Rady Narodowej Miasta Poznania, Wojewódzkiej Rady Narodowej w Poznaniu, Zarządu Gospodarki Terenami w Poznaniu, Biura Planowania Przestrzennego w Poznaniu, Prezydenta m. Poznania, a także umowy patronackiej zawartej pomiędzy Spółdzielnią Mleczarską a PZD.*

W 8 gminach nie dysponowano pełną dokumentacją dotyczącą utworzenia tych ogrodów, w tym sposobu przekazania gruntów pod ogrody działkowe. Na przykład:

- *W Urzędzie Miasta Częstochowy nie posiadano dokumentów dotyczących przekazania gruntów pod wszystkie funkcjonujące rodzinne ogrody działkowe na terenie gminy. W Urzędzie posiadano dokumenty legalizujące stan już istniejący, nie posiadano natomiast dokumentów dotyczących przekazania gruntów pod najdłużej funkcjonujące ogrody działkowe, w tym utworzone przed 1939 r.*
- *W Urzędzie Miasta Wrocławia dla 24 spośród 159 funkcjonujących rodzinnych ogrodów działkowych nie posiadano dokumentów dotyczących utworzenia ogrodów. W Urzędzie*

⁴⁰ Informacje przekazane NIK w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

⁴¹ Liczba ta została podana w informacji przekazanej przez PZD w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r.

nie dysponowano dokumentami dotyczącymi zarówno daty utworzenia, jak też sposobu przekazania gruntów pod te ogrody, a przy rozstrzyganiu spraw dotyczących rodzinnych ogrodów działkowych korzystano z danych zawartych w wykazie ogrodów, przekazany przez PZD.

- W Urzędzie Miasta Olsztyn nie posiadano dokumentów dotyczących przekazania terenów pod 10 ogrodów działkowych o łącznej powierzchni 91,1 ha. Przyczyną nieposiadania pełnej dokumentacji było niezachowanie w okresie blisko 40 lat dokumentacji, lub nieprzekazanie Gminie dokumentów dotyczących utworzenia rod. Wszystkie tereny ogrodów działkowych, przekazane zakładom pracy, Wydział Gospodarki Gruntami Rolnictwa i Leśnictwa Urzędu przekazał na podstawie decyzji z 1990 r. Zarządowi Wojewódzkiemu PZD w Olsztynie.
- W Urzędzie Miasta Poznania spośród 90 funkcjonujących rodzinnych ogrodów działkowych dla 4 nie posiadano w Urzędzie dokumentacji dotyczącej przekazania gruntów na rod.

Ewidencja rodzinnych ogrodów działkowych

W dwóch gminach (Warszawa i Olsztyn) ewidencja prowadzona dla rod zawierała dane niezgodne ze stanem rzeczywistym. I tak:

- W Urzędzie m.st. Warszawy do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. 11 grudnia 2009 r., nie posiadano pełnych informacji o liczbie rodzinnych ogrodów działkowych funkcjonujących na terenie m.st. Warszawy. W trakcie kontroli NIK zostały podjęte działania dla zweryfikowania liczby rodzinnych ogrodów działkowych oraz wielkości obszaru zajmowanego przez rodzinne ogrody działkowe, jednak działania te nie doprowadziły do ustalenia rzeczywistej liczby i powierzchni rod funkcjonujących na terenie m.st. Warszawy, i tak: do dnia 4 grudnia 2009 r. kilkakrotnie podano, że na terenie m.st. Warszawy obszar o powierzchni 1.069,4 ha był zajmowany przez 162 rod; w dniu 10 grudnia 2009 r. podano, że na terenie m.st. Warszawy obszar zajmowany przez rod wynosił 1.102,9 ha, na którym działają 173 rodzinne ogrody działkowe.

PZD w informacji - przekazanej NIK w toku kontroli w dniu 14 października 2009 r. - podał, że na terenie m.st. Warszawy funkcjonuje 171 rodzinnych ogrodów działkowych o łącznej liczbie 29.340 działek, które obejmują obszar 1.170,6 ha, tj. 2,3% powierzchni miasta.

Informacje z Biura Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy (BGiK), dotyczące wielkości powierzchni działek ewidencyjnych gruntów w dzielnicach m.st. Warszawy, były inne niż dane wykazane przez Biuro Gospodarki Nieruchomościami (BGN). Dotyczyło to wielkości powierzchni nieruchomości, położonych na obszarze 13 dzielnic i wskazanych jako grunty zajęte przez rod. Różnice w wielkości powierzchni, wykazanych przez BGiK i BGN, wyniosły od 3,7 ha w Dzielnicy Wawer do 117,2 ha w Dzielnicy Targówek. Zgodne natomiast były dane dotyczące obszaru gruntów zajętych przez rod w 5 dzielnicach.

- W ewidencji gruntów prowadzonej w Urzędzie Miasta Olsztyn wykazano, że w użytkowaniu PZD jest 240,4 ha, tj. o 2,6 ha więcej niż powierzchnia terenów rodzinnych ogrodów działkowych. W wyniku podjętych działań w celu wyjaśnienia wykazanych rozbieżności ustalono, iż w ewidencji wykazane są działki zlokalizowane w pobliżu ogrodów, które wcześniej były użytkowane przez PZD. Działki te nie wchodziły w skład rodzinnych ogrodów działkowych.

Ponadto stwierdzono, że w Urzędzie Miasta Szczecina ewidencja dotycząca liczby i powierzchni rodzinnych ogrodów działkowych na terenie gminy, prowadzona była na podstawie wykazu sporządzonego przez PZD Okręgowy Zarząd w Szczecinie, przekazanego do Urzędu Miasta pismem z dnia 15 listopada 2005 r. Wykaz ten był aktualizowany przez PZD i przekazywany do gminy, natomiast w gminie nie dokonywano weryfikacji danych.

Podział gruntów przekazanych pod rodzinne ogrody działkowe

Art. 13 ust. 1 ustawy o rod stanowi, że podział gruntu na tereny ogólne i działki oraz zagospodarowanie rodzinnego ogrodu działkowego należy do zadań Polskiego Związku Działkowców, a art. 13 ust. 2, że rodzinny ogród działkowy powinien obejmować co najmniej 50 działek.

Na terenie jednej gminy (Warszawa) 18 spośród 76 rod nie spełniało wymogu określonego w art. 13 ust. 2 ustawy o rod, tj. obejmowało liczbę działek mniejszą niż 50. I tak:

- *Pismem z dnia 18 września 2008 r. Okręgowy Zarząd Mazowiecki Polskiego Związku Działkowców (OZM PZD) przekazał do Urzędu m.st. Warszawy wykaz 76 rod zawierający liczbę działek w rod na terenie dzielnic: Śródmieście, Mokotów, Ochota, Żoliborz, Praga Północ i Praga Południe, w którym wykazano, że na obszarze 18 rod liczba działek wyniosła od 18 do 48 działek.*

3.2.2. Stan prawny gruntów przekazanych pod rodzinne ogrody działkowe

Przekazywanie gruntów pod rodzinne ogrody działkowe

W 6 gminach nie posiadano kompletnej dokumentacji w zakresie tytułów prawnych nieruchomości gruntowych przekazanych PZD (użytkowanie, użytkowanie wieczyste). Ponadto w 2 gminach (Częstochowa i Łódź) dane zawarte w rejestrach gruntów i budynków⁴² były inne, niż dane posiadane przez PZD. Na przykład:

- *W Urzędzie Miasta Częstochowy: w przypadku 5 rodzinnych ogrodów działkowych, o łącznej powierzchni 15,4 ha (4,41% ogólnej powierzchni rod), grunty pozostawały w posiadaniu PZD - nie dysponowano dokumentami w zakresie tytułów prawnych, na podstawie których PZD włada nieruchomościami, wchodzącymi w skład rod; w przypadku 24 działek (na terenie 7 rod), o łącznej powierzchni 44,2 ha, w ewidencji gruntów i budynków znajdowała się adnotacja, że właścicielem nieruchomości jest Skarb Państwa, w tym gruntów o powierzchni 9,1 ha, stanowiących „tereny kolejowe”. W ewidencji określono tytuł prawny przysługujący PZD (użytkowanie wieczyste) do 2,8 ha z 44,2 ha; w przypadku 10 rod, o łącznej powierzchni 48,9 ha – w ewidencji nie ujawniono w pełni tytułu prawnego przysługującego PZD do gruntów; w przypadku gruntów, o łącznej powierzchni 18,5 ha - nie posiadano żadnych dokumentów dotyczących formy władania gruntami przez PZD.*
- *W gminie Łódź tereny 11 ogrodów działkowych o łącznej powierzchni 61,1 ha (8,7%) zostały w latach 1998 – 2002 przekazane PZD w użytkowanie wieczyste umowami sporządzonymi w formie aktów notarialnych. W stosunku do 33 rod o łącznej powierzchni 268,9 ha (38,4%) przekazanie w użytkowanie PZD nastąpiło na podstawie decyzji wydanych w latach 80. przez odpowiednie jednostki organizacyjne miasta, a pozostałe tereny 59 rod o łącznej powierzchni 370,7 ha (53,0%) PZD przejął we władanie m.in. na podstawie zaświadczeń lokalizacyjnych (dysponowano jedynie 9 zaświadczeniami). Nie dla wszystkich ogrodów działkowych założono księgi wieczyste, nie dokonano wpisów dotyczących 15 ogrodów (15,6%).*
- *Według danych Urzędu Miasta Wrocławia PZD władał, na podstawie umowy użytkowania wieczystego, gruntami o powierzchni 638,59 ha i użytkował, na podstawie decyzji administracyjnych, grunty o powierzchni 113,82 ha oraz bez tytułu prawnego grunty o powierzchni 386,66 ha. Według ewidencji PZD tereny rodzinnych ogrodów działkowych o powierzchni 783,06 ha użytkowane były na podstawie umów oddania gruntów w użytkowanie*

⁴² W zakresie rodzinnych ogrodów działkowych.

wieczyste, 412,78 ha – na podstawie decyzji administracyjnych, a dla gruntów o powierzchni 231,89 ha nie dysponowano informacjami na temat tytułów prawnych, na podstawie których PZD włada nieruchomościami wchodzącymi w skład rod.

Dane zawarte w ewidencji, prowadzonej w Urzędzie Miasta Wrocławia, dotyczące powierzchni i formy władania terenów ogrodów działkowych, były niezgodne ze stanem faktycznym, co skutkowało sytuacjami spornymi w przypadku zbywania nieruchomości należących do Gminy, a pozostających we władaniu PZD. Przypadek taki miał miejsce w 2006 r. przy zawarciu umowy zamiany działek między gminą Wrocław i osobą trzecią. W umowie tej nie uwzględniono, że na części działki należącej do gminy znajduje się ogród działkowy o powierzchni 0,9 ha, który według rejestrów PZD od 40 lat funkcjonuje w ramach rod „Magnolia”, dla tej nieruchomości nie założono księgi wieczystej, a w ewidencji gruntów były ujawnione prawa przysługujące PZD do ww. nieruchomości.

Stwierdzono, że w Urzędzie m.st. Warszawy nie posiadano pełnej dokumentacji dotyczącej nieruchomości zajętych przez rod. Niekompletna dokumentacja dotyczyła 161 ze 162 rodzinnych ogrodów działkowych, funkcjonujących na terenie m.st. Warszawy. I tak:

- Według stanu na dzień 4 grudnia 2009 r., dla jednej nieruchomości o powierzchni 16,0 ha, przekazanej w użytkowanie wieczyste PZD i zajmowanej przez rod „Sady Żoliborskie”, posiadano akt notarialny sporządzony w dniu 30 listopada 2000 r. Dla nieruchomości zajmowanych przez 161 ogrodów działkowych, stan dokumentacji był następujący: nie posiadano dokumentów dotyczących użytkowania gruntów - 96 rod; posiadano decyzje, pisma i zaświadczenia (Urzędu m.st. Warszawy lub dzielnic, Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy) o przekazaniu w czasowe użytkowanie gruntów z przeznaczeniem na ogrody działkowe - 53 rod; posiadano zaświadczenia o lokalizacji szczegółowej – 4 rod; posiadano protokoły zdawczo-odbiorcze przekazania terenów - 6 rod; posiadano decyzje o zatwierdzeniu planu zagospodarowania przestrzennego – 2 rod.

W 2 gminach, tj. Częstochowa i Bydgoszcz w umowach zawartych w formie aktów notarialnych oddania nieodpłatnie nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste PZD, nie określono sposobu korzystania z nieruchomości, stosownie do art. 29 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴³. I tak:

- Według stanu na dzień 30 września 2009 r. Urząd Miasta Częstochowy z 349,7 ha gruntów zajmowanych przez ogrody działkowe, 269,3 ha (77%) przekazał w użytkowanie wieczyste PZD, na podstawie umów zawartych w formie aktów notarialnych. W zawartych umowach nie określono sposobu korzystania z nieruchomości.
- W Urzędzie Miasta Bydgoszczy w 25 umowach zawartych w latach 1998-2001 w formie aktu notarialnego o oddanie nieodpłatnie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste Polskiemu Związkowi Działkowców, nie określono sposobu korzystania z nieruchomości, stosownie do art. 29 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z informacji, przekazanej przez PZD w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, wynika, że: według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r., 37% gruntów, tj. 16,1 tys. ha, na których funkcjonowały rodzinne ogrody działkowe, zostały przekazane w użytkowanie PZD, a 63% (27,4 tys. ha) gruntów stanowiły nieruchomości przekazane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości stanowiące własność PZD; wg stanu na dzień 22 maja 2009 r. w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców, na obszarze których funkcjonowało 614 rod, zajmujących powierzchnię ogółem 4.488,9 ha, obszar 3.095,3 ha został przekazany w użytkowanie wieczyste, a obszar 1037,5 ha w użytkowanie.

⁴³ Patrz przypis 21.

Własność nieruchomości przekazanych pod rodzinne ogrody działkowe

W badanym okresie stwierdzono przypadki zgłaszania roszczeń prawnych do nieruchomości gruntowych zajętych przez rodzinne ogrody działkowe.

W 8 gminach nieruchomości przekazane pod rod stanowiły grunty, będące własnością jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa lub innych jednostek, w tym w jednej gminie (Warszawa) dla części terenów rod nie posiadano informacji dotyczących własności gruntów. Na przykład:

- *Na terenie miasta Gdańska grunty przekazane pod rod stanowiły własność: miasta Gdańska (844,7 ha), Skarbu Państwa (1,1 ha), grunt został przekazany w użytkowanie PZD w 1998 r.; Politechniki Gdańskiej (2,0 ha), grunt został przekazany w 1965 r. w użytkowanie Wojewódzkiemu Zarządowi Pracowniczych Ogrodów Działkowych w Gdańsku na czas nieokreślony.*
- *Na terenie miasta Poznania, grunty przekazane pod rod stanowiły własność: miasta Poznania (751,2 ha), Skarbu Państwa (52,3 ha), osób fizycznych (4,6 ha) oraz innych podmiotów (7,8 ha), m.in. Województwa Wielkopolskiego, Spółdzielni Mleczarskiej, Uniwersytetu Przyrodniczego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.*
- *Z danych zawartych w ewidencji gruntów m.st. Warszawy, prowadzonej przez Biuro Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy, wynikało, że nieruchomości o łącznej powierzchni 1.013,9 ha, przekazane pod rod, stanowiły własność: m.st. Warszawy – 627,6 ha, Skarbu Państwa – 209,8 ha, Polskiego Związku Działkowców – 2,4 ha, podmiotów innych – 162,8 ha, a dla gruntów o powierzchni – 11,4 ha właściciel nie został ustalony.*

Na terenie Gminy Bydgoszcz, wg stanu na dzień 30 kwietnia 2009 r., grunty przekazane pod rodzinne ogrody działkowe stanowiły własność: Gminy Bydgoszcz – 355,7 ha, Skarbu Państwa – 41,2 ha oraz innych podmiotów – 4,7 ha.

W latach 2006 – 2009 (do 30 września) stwierdzono przypadki zgłaszania roszczeń prawnych do nieruchomości gruntowych zajętych przez rodzinne ogrody działkowe.

Z informacji, przekazanych przez PZD w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, wynika, że wg stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. roszczenia dotyczyły 1.331,8 ha gruntów rod, zajmowanych przez 349 rod (32.341 działek). Roszczenia zostały zgłoszone przez osoby fizyczne do 350,6 ha (137 rod, 9.240 działek) i osoby prawne, w tym: zakłady pracy – 178,2 ha (47 rod, 4.086 działek), PKP – 59,7 ha (14 rod, 1.500 działek) oraz inne osoby prawne – 636,8 ha (133 rod, 15.157 działek).

Według danych PZD, sporządzonych na podstawie informacji przekazanych przez Okręgowe Zarządy: Małopolski, Mazowiecki, w Poznaniu, Wrocławiu i w Łodzi, w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców, wg stanu na dzień 22 maja 2009 r., roszczenia dotyczyły powierzchni nieruchomości ogółem 786,6 ha, na których funkcjonowało 179 rod.

W okresie objętym kontrolą, spośród 8 gmin w 2 (Olsztyn, Wrocław) nie prowadzono postępowań w sprawach o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, a w 6 gminach prowadzono postępowania administracyjne dotyczące roszczeń byłych właścicieli do nieruchomości gruntowych zajętych przez rodzinne ogrody działkowe. Na przykład:

- *W gminie Częstochowa wydano decyzję z dnia 14.10.2008 r. o zwrocie byłym właścicielom nieruchomości położonej w Częstochowie, obręb 235, przy Al. Wojska Polskiego, oznaczonej jako działka nr 16/3 o pow. 0,6084 ha oraz działki nr 35/1 o pow. 0,1232 ha.*

- W gminie Gdańsk, w okresie objętym kontrolą, stwierdzono 2 przypadki złożenia przez byłych właścicieli wniosków o zwrot gruntów, na których są lub były zlokalizowane rodzinne ogrody działkowe. W każdym z tych przypadków prowadzone są przez Prezydenta Miasta Gdyni postępowania administracyjne, ponieważ Wojewoda Pomorski wyłączył Prezydenta Miasta Gdańska z postępowania dotyczącego załatwienia wniosku i wyznaczył Prezydenta Miasta Gdyni do rozpatrzenia przedmiotowej sprawy. Ogólna powierzchnia gruntów objętych wnioskami o zwrot, na których funkcjonują rodzinne ogrody działkowe wynosi: 11,6 ha i odnosi się do: części Rodzinnego Ogrodu Działkowego „Rębiechowo” o powierzchni 6,8 ha oraz części Rodzinnego Ogrodu Działkowego „Odnowa” o powierzchni 4,8 ha (z czego 1,9 ha stanowi zlikwidowaną już część ogrodu). Do chwili zakończenia kontroli organ nie wydał decyzji w ww. sprawach, jest w trakcie zbierania materiału dowodowego.
- W gminie Łódź, w okresie objętym kontrolą stwierdzono 3 przypadki roszczeń osób trzecich do nieruchomości zajętych przez rodzinne ogrody działkowe: zwrot osobie fizycznej nieruchomości stanowiącej część rod „Saturn” (działka o powierzchni 0,7213 ha); wniosek osoby fizycznej o zamianę gruntu zajętego przez rod „Demeter” na inną nieruchomość należącą do miasta Łodzi.

Ponadto ustalono, że w Urzędzie m.st. Warszawy:

- wszczęto postępowania sądowe w sprawach dotyczących wydania nieruchomości zajętych przez rod. W I połowie 2005 r. skierowano do sądu pozwy o wydanie nieruchomości zajętych na rod (w dniu 1 października 2005 r. upływał termin, po którym PZD jako użytkownik gruntów mógł wystąpić do sądu z wnioskami o nabycie własności w drodze zasiedzenia). Pozwy dotyczyły wydania gruntów zajętych przez 120 rodzinnych ogrodów działkowych w 15 dzielnicach m.st. Warszawy;
- wszczęto postępowania administracyjne w sprawach o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. W okresie 2006 – 2009 (3 kwartał) wszczęto i prowadzono postępowania administracyjne w związku z roszczeniami wniesionymi przez następców prawnych dawnych właścicieli gruntów o łącznej powierzchni 39,5 ha, zajętych przez rod, znajdujących się na terenach 4 dzielnic: Białołęka, Mokotów, Praga Południe. Roszczenia zostały wniesione na podstawie art. 7 dekretu⁴⁴ oraz art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴⁵. Ponadto prowadzono 6 spraw dotyczących nieruchomości zajętych przez rod (wszystkie sprawy w toku), do których roszczenia zgłoszone zostały na podstawie art. 136 i 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym 5 roszczeń zgłoszono w latach 1994 – 2004, a jedno - w 2009 r.

Prezydent m.st. Warszawy, dla nadzoru nad sprawami regulowania własności gruntów zajętych przez rodzinne ogrody działkowe, powołał w dniu 2 sierpnia 2005 r. Pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy ds. koordynowania procesu przerwania biegu zasiedzeń gruntów m.st. Warszawy.

Z kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Bydgoszczy wynika, że roszczenia zgłoszono do nieruchomości o powierzchni 7,7 ha, zajętej przez ogród działkowy, będącej w użytkowaniu PZD.

⁴⁴ Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.).

⁴⁵ Patrz przypis 21.

3.2.3. Warunki przestrzenne dla istnienia i rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych

Zgodnie z art. 8 ustawy o rod, istnienie i rozwój rodzinnych ogrodów działkowych powinny uwzględniać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

W 8 skontrolowanych gminach, wg stanu na 30 września 2009 r., mpzp objęto od ok. 1% do ok. 59% gruntów zajętych przez rodzinne ogrody działkowe. I tak:

- *Na obszarze miasta Częstochowy mpzp objęto 2,6 ha gruntów zajmowanych przez rod, co stanowi 0,8% ich ogólnej powierzchni i 0,5% powierzchni (559,0 ha) miasta objętej mpzp.*
- *Na terenie miasta Gdańska obowiązującymi mpzp objętych jest 58,9% powierzchni rod (wynoszącej 847,8 ha).*
- *W obrębie miasta Łodzi nieruchomości gruntowe zajęte przez ogrody ujęte były w obowiązującym od 2002 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łódź, jako tereny ogrodów działkowych. Stwierdzono, że zaledwie 3 ogrody o łącznej powierzchni 12,0 ha (1,7% ogólnej ich powierzchni) zostały ujęte w aktualnie obowiązujących mpzp.*
- *Na obszarze miasta Olsztyn nieruchomości gruntowe zajęte przez ogrody ogrodów ujęte były w istniejącym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jako grunty ogrodów działkowych. 10 rod o powierzchni 83 ha (35% ogólnej ich powierzchni) zostało również ujętych w obowiązujących mpzp, a lokalizacja 7 rod o pow. 42 ha (18%) jest ujęta w przygotowywanych mpzp. Nie objęto tymi planami pozostałych 13 rod o powierzchni 113 ha.*
- *Na terenie miasta Poznania z 90 rod 24 zostały w całości objęte mpzp, 3 rod zajmowały grunty położone w częściowym zasięgu mpzp, natomiast pozostałe 63 rod znajdowały się na terenach, dla których nie opracowano mpzp. W Studium i w mpzp przeznaczono 145,5 ha gruntów (0,6% powierzchni miasta) na utworzenie 3 nowych rod o powierzchni 120,8 ha oraz zwiększenie obszaru 9 istniejących rod o 24,7 ha. Mpzp obejmowały swym zasięgiem 28,8 ha gruntów, w tym 26,9 ha przeznaczonych na 2 nowe rod oraz 1,9 ha na zwiększenie powierzchni 4 istniejących rod.*
- *W obrębie miasta Szczecina mpzp obejmowały ogrody o powierzchni 516,6 ha (1,7% pow. miasta), w tym powierzchnia dotycząca docelowego utrzymania funkcji ogrodów stanowiła 369,3 ha (1,23% pow. miasta). Mpzp objęto 41 funkcjonujących rodzinnych ogrodów działkowych o powierzchni 251,4 ha, tj. 22,8% powierzchni gruntów wykazanych przez Urząd jako grunty rod. Aktualnie trwają prace związane z opracowaniem mpzp, które obejmą pozostałe grunty ogrodów.*
- *Na terenie m.st. Warszawy obowiązywało 157 mpzp, obejmujących 22,3% powierzchni miasta, tj. 51.724 ha. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, uchwalonym w dniu 10 października 2006 r., określono zmianę przeznaczenia gruntów zajmowanych przez 60 ogrodów działkowych, na tereny „zieleni urządzonej o charakterze publicznym”. Zmianę przeznaczenia terenu w obowiązujących mpzp (według stanu na dzień 30 września 2009 r.) ustalono dla 111,2 ha, tj. 44,2% powierzchni nieruchomości gruntowych zajętych przez rod, objętych mpzp, w tym zaplanowano przeznaczenie na: zabudowę mieszkaniową, usługi, handel, biura, drogi publiczne i zielen publiczną – 89,6 ha; tereny przemysłowe, składy i tereny urządzeń elektroenergetycznych – 1,5 ha oraz tereny zieleni urządzonej – 20,1 ha.*
- *Na obszarze miasta Wrocławia aktualnie obowiązujące mpzp obejmowały 441,0 ha ogrodów, tj. 30,9% łącznej ich powierzchni, w tym tylko 90,9 ha dotyczyło gruntów z dopuszczeniem wykorzystania pod rod. Niewielka liczba ogrodów działkowych uwzględnionych w mpzp wynikała z faktu, iż nieruchomości gruntowe zajęte przez rod, były obejmowane mpzp głównie w przypadkach, gdy znajdowały się w pobliżu obszarów planowanych inwestycji i uzasadnione było ich włączenie do opracowywanych mpzp.*

Na obszarze miasta Bydgoszczy, według stanu na dzień 1 stycznia 2006 r., obowiązywało ogółem 91 mpzp, uchwalonych po dniu 1 stycznia 1995 r. Obejmowały one łączną powierzchnię 2.947,8 ha, co stanowiło 16,9% powierzchni geodezyjnej miasta wynoszącej 17.457,0 ha; żaden mpzp nie obejmował terenów rodzinnych ogrodów działkowych. W okresie objętym kontrolą rozpoznawczą, tj. od 1 stycznia 2006 r. do 30 kwietnia 2009 r., uchwalono 25 mpzp. Według stanu na dzień 30 kwietnia 2009 r. obowiązywało ogółem 110 mpzp, uchwalonych po dniu 1 stycznia 1995 r. Obejmowały one łączną powierzchnię 3.381,5 ha, co stanowiło 19,2% powierzchni geodezyjnej miasta wynoszącej 17.598,0 ha; w mpzp tereny rod zajmowały obszar 4,2 ha, co stanowiło 1,0% obszaru przekazanego pod ogrody działkowe (401,6 ha). W mpzp tereny ogrodów zajmowały obszar 4,2 ha, co stanowiło 0,02% powierzchni miasta wynoszącej 17.598,0 ha, w tym w użytkowaniu wieczystym PZD było 1,9 ha – właściciel gmina Bydgoszcz i w użytkowaniu PZD 2,3218 ha – własność osoby fizycznej (stan na 30 kwietnia 2009 r.) Ponadto tereny zajęte przez 3 rod (rod „Swoboda”, rod „Jedność”, rod „Okucia meblowe”) o łącznej powierzchni 8,1 ha, miały określone w mpzp inne przeznaczenie terenu niż dla ogrodów działkowych. Na tych terenach przewidywana była zabudowa usługowa z zakresu nauki i szkolnictwa wyższego oraz tereny zieleni parkowej. Ogrody te były w użytkowaniu PZD.

Z informacji, przekazanych przez PZD w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, wynika, że:

- wg stanu na dzień 9 czerwca 2005 r. na 4551 ogrodów działkowych⁴⁶ o powierzchni 38.102,9 ha, objętych badaniem przez okręgowe zarządy PZD, 1.149 ogrodów, tj. 25,2%, o powierzchni 9.098,5 ha nie zostało ujętych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w mpzp,
- wg stanu na dzień 19 kwietnia 2007 r. na 4.843 ogrody działkowe⁴⁷ o powierzchni 42.257,6 ha, 772 ogrodów, tj. 15,9%, o powierzchni 5.097,7 ha, nie ujęto w mpzp ani w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin,
- w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców, wg stanu na dzień 22 maja 2009 r.⁴⁸ funkcjonowało łącznie 614 rod, które zajmowały powierzchnię 4.488,9 ha, w tym obszar 995,0 ha, zajęty pod 110 rod, został objęty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz mpzp, a obszar 3.403,9 ha, zajęty pod 244 rod nie został objęty żadnym z tych dokumentów.

3.2.4. Infrastruktura dla funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych

Realizacja infrastruktury

W okresie objętym kontrolą 6 gmin, tj.: Częstochowa, Łódź, Szczecin, Gdańsk, Olsztyn i Warszawa, prawidłowo realizowało zadanie określone w art. 12 ustawy o rod,

⁴⁶ Spośród funkcjonujących 5.184 ogrodów działkowych o powierzchni 43.646,7 ha.

⁴⁷ Spośród funkcjonujących 4.956 ogrodów działkowych o powierzchni 43.627,2 ha.

⁴⁸ Na podstawie informacji PZD, sporządzonej na bazie danych, przekazanych przez Okręgowy Zarząd: Małopolski, Mazowiecki, w Poznaniu, Wrocławiu i w Łodzi.

związane z doprowadzeniem do rodzinnych ogrodów działkowych dróg dojazdowych, energii elektrycznej, zaopatrzenia w wodę oraz zapewnienia, w ramach komunikacji publicznej, potrzeb rodzinnych ogrodów działkowych. Na przykład:

- W gminie Łódź realizowano obowiązki nałożone ustawą o rod (art. 12) w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenach przylegających do ogrodów. Wydatki w badanym okresie na powyższy cel wyniosły łącznie 350,7 tys. zł.
- W gminie Szczecin wydatki, w okresie objętym kontrolą, na cele związane z funkcjonowaniem rodzinnych ogrodów działkowych wyniosły ogółem 1.088,3 tys. zł. Przeznaczone były głównie na sfinansowanie doprowadzenia dróg dojazdowych i zaspokojenia potrzeb użytkowników ogrodów w ramach komunikacji publicznej.
- W m.st. Warszawie, w okresie od dnia 1 stycznia 2006 r. do 30 września 2009 r., na utrzymanie porządku i czystości na terenach przylegających do rodzinnych ogrodów działkowych poniesiono wydatki w łącznej kwocie 186,05 tys. zł, w tym: w roku 2006 - 44,20 tys. zł, w roku 2007 - 44,46 tys. zł, w roku 2008 - 56,39 tys. zł, w roku 2009 (I - III kwartał) - 41,00 tys. zł. W kontrolowanym okresie w dzielnicy Targówek w związku z podjętymi działaniami na rzecz poprawy dostępu do rod, poniesiono wydatki w łącznej kwocie 695,2 tys. zł. Wydatki te związane były z opracowaniem dokumentacji projektowej i przebudową ul. Krzesiwa - kwota 598,5 tys. zł (w tym 68,4 tys. zł - wydatki poniesione w 2008 r. i 530,1 tys. zł - wydatki poniesione w 2009 r.).

Z informacji przekazanej w toku kontroli przez PZD w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK wynika, że w 2 gminach nie w pełni zrealizowano zadania wynikające z art. 12 ustawy o rod, w zakresie zaopatrzenia w wodę i doprowadzenia energii elektrycznej. I tak:

- W gminie Poznań nie doprowadzono sieci wodociągowej do 30 z 90 funkcjonujących rod. Użytkownicy tych rod korzystali z własnych ujęć wody oraz z poboru wody ze stawu. Do 2 rod nie została doprowadzona energia elektryczna. Dopiero w trakcie kontroli podjęto działania na rzecz ustalenia stanu faktycznego i ewentualnych przyczyn niezrealizowania obowiązków w tym zakresie.
- W gminie Wrocław od 20 lat nie wykonano dla funkcjonujących rod przyłączy energetycznych i nie zapewniono zaopatrzenia ogrodów w wodę, tj. gmina nie prowadziła i nie finansowała inwestycji dotyczących przyłączy do miejskiej sieci wodociągowej, odwiertów studni na terenie ogrodów czy budowy wewnętrznych sieci wodociągowych, nie podejmowała też działań w sprawie zaspokojenia potrzeb użytkowników działek w ramach komunikacji publicznej.

Z kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Bydgoszczy wynika, że również w tej gminie nie wywiązano się z obowiązków określonych art. 12 ustawy o rod. I tak:

- 19 spośród 63 funkcjonujących rod nie było podłączonych do miejskiej sieci wodociągowej. Ponadto żaden z ogrodów nie posiadał odprowadzenia nieczystości do kanalizacji miejskiej.

Wspieranie zadań realizowanych na terenach rodzinnych ogrodów działkowych

W okresie objętym kontrolą spośród 8 skontrolowanych gmin 2 gminy (Olsztyn, Wrocław) nie wydatkowały środków finansowych na rzecz wspierania zadań realizowanych na terenach rodzinnych ogrodów działkowych.

W 6 gminach, tj. Częstochowa, Gdańsk, Łódź, Poznań, Szczecin i Warszawa, przeznaczono środki finansowe na poprawę infrastruktury terenów objętych rod, zapewnienie czystości na terenach przyległych do rod, dofinansowanie zadań statutowych PZD, edukacji ekologicznej i zapewnienia komunikacji publicznej do rod. Na ten cel łącznie wydatkowano

z budżetów miast 2.020,8 tys. zł oraz ze środków gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej 139,1 tys. zł. I tak:

- W m.st. Warszawie wydatkowano: na poprawę infrastruktury terenów zajętych pod rod 695,2 tys. zł; na utrzymanie czystości terenów przyległych do rod 186,1 tys. zł; na wsparcie realizacji zadań statutowych PZD 78,2 tys. zł.
- W gminie Łódź ze środków budżetu miasta wydatkowano na poprawę infrastruktury terenów zajętych pod rod (modernizacja sieci energetycznych, sieci wodociągowych) 32,3 tys. zł.
- Gmina Szczecin wydatkowała: na doprowadzenie dróg dojazdowych kwotę w wysokości 128,7 tys. zł (utwardzenie dróg gruntowych do rod przy ul. Kanałowej i Flisackiej); na utrzymanie porządku i czystości na terenach przylegających do rod, miasto pokrywało z Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz budżetu miasta. Miasto nie wyodrębniło wydatków ponoszonych z tytułu utrzymania porządku i czystości dla terenów przylegających do rod; na zaspokojenie potrzeb użytkowników rod w ramach komunikacji publicznej: w 2006 r. - 187,0 tys. zł, w 2007 r. - 202,5 tys. zł, w 2008 r. - 214,7 tys. zł, w 2009 r. (do 30 września) - 355,4 tys. zł.
- W gminie Gdańsk przekazano ze środków Gminnego oraz Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dotację na łączną kwotę 60,4 tys. zł.
- W gminie Poznań na wykonanie prac porządkowych, m.in. usuwanie „dzikich wysypisk” na terenach sąsiadujących z rod, wydatkowano łącznie 284,1 tys. zł.

3.2.5. Zagospodarowanie rodzinnych ogrodów działkowych

Zameldowanie na terenach rodzinnych ogrodów działkowych

Stwierdzono, że w 8 skontrolowanych gminach osoby, zameldowane w obiektach wybudowanych na terenach rod, również zamieszkiwały w tych obiektach.

Osoby zostały zameldowane zgodnie ustawą z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁴⁹ oraz rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie zgłaszania i przyjmowania danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenia ewidencji ludności i ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych⁵⁰.

Stwierdzono, że w skontrolowanych gminach przed wydawaniem decyzji o zameldowaniu osób na pobyt stały (lub czasowy) w obiektach zlokalizowanych na obszarze rod, przeprowadzono na terenie ogrodów działkowych oględziny, na rzecz ustalenia faktu pobytu adresata. W przypadku potwierdzenia pobytu wnioskodawcy w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie, wnioski w sprawie rozpatrywane były pozytywnie.

W 8 gminach, w badanym okresie, łącznie złożono 246 wniosków o zameldowanie na pobyt stały na terenach rod, w tym pozytywnie rozpatrzono 148 wniosków. Na przykład:

- Na obszarze gminy Gdańsk, na terenie 9 rod zameldowano łącznie 86 osób.
- Na obszarze gminy Poznań w latach 2006-2009 (do 30 września) do Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu złożono 133 wnioski o zameldowanie na terenach rod, w tym 101 (75,9%)

⁴⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.

⁵⁰ Dz. U. Nr 236, poz. 1999 ze zm.

zostało rozpatrzonych pozytywnie, m. in. ze względu na spełnianie przez wnioskodawców ustawowych kryteriów wymaganych do zameldowania.

- *W gminie Wrocław na terenie rod „Zacisze” zameldowano 39 osób. Pierwsza osoba została zameldowana na działce już w 1959 r.*

W przypadkach wydania przez organ samorządu gminy (prezydenta miasta) decyzji o odmowie zameldowania na terenie rod, wnioskodawcy składali odwołania w tej sprawie do organu administracji rządowej (wojewodów). W większości przypadków wojewoda uchylał decyzje prezydenta miasta. Na przykład:

- *W okresie od 1 stycznia 2006 r. - 2009 r. (do 30 września) do Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta Gdańska zgłoszono 50 wniosków o zameldowanie na terenie ogrodów działkowych w Gdańsku. W wyniku przeprowadzonych postępowań administracyjnych zostało wydanych w imieniu Prezydenta Miasta Gdańska m.in. 45 decyzji o odmowie zameldowania osób na terenach ogrodów działkowych. Podstawą odmowy zameldowania na terenie ogrodu działkowego był art. 9b ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁵¹ stanowiący, że zameldowanie na pobyt stały lub czasowy następuje pod oznaczonym adresem, a ustalony dla rod adres jest adresem całej nieruchomości, a nie konkretnego domu. Numer działki ustalony przez administrację ogrodu dla celów wewnętrznych nie jest tożsamy z numerem lokalu (pomieszczenia). Od decyzji Prezydenta Miasta Gdańska wnioskodawcy złożyli 41 odwołań do Wojewody Pomorskiego, z tego Wojewoda Pomorski uchylił 39 decyzji odmawiających zameldowania i orzekł o zameldowaniu na terenie rod. O każdym przypadku wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie zameldowania na terenie ogrodu działkowego informowano zarząd rod, PZD – Oddział Terenowy w Gdańsku oraz PINB.*

Z kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Bydgoszczy wynika, że wydawano decyzje o zameldowaniu osób na pobyt stały oraz meldowaniu osób na podstawie druków meldunkowych na pobyt stały na terenie rodzinnych ogrodów działkowych (od 1 stycznia 2003 do 28 maja 2009 r. liczba zameldowanych osób na terenie ogrodów działkowych wyniosła 170).

Jak ustalono w gminach wydawano decyzje o zameldowaniu osób w obiektach na gruntach rodzinnych ogrodów działkowych dla celów ewidencyjnych. Na przykład:

- *W Urzędzie m.st. Warszawy stwierdzono zamieszkiwanie na terenach rodzinnych ogrodów działkowych. Jak wyjaśnił, w toku kontroli, Zastępca Dyrektora Biura Administracji i Spraw Obywatelskich Urzędu m.st. Warszawy: zameldowanie w lokalu służy wyłącznie celom ewidencyjnym i ma na celu potwierdzenie faktu pobytu w tym lokalu; zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie jest rzeczą organu właściwego w sprawach ewidencji ludności dokonywanie oceny, czy określony obiekt budowlany nadaje się na miejsce pobytu ludzi w rozumieniu przepisów prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego i uzależnienie od tej oceny możliwości zameldowania; w uzasadnieniu wyroku NSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2008 r. stwierdzono, że żaden przepis nie wymaga, aby organ meldunkowy dokonywał oceny zdolności pomieszczenia (domu, altany) do wypełniania funkcji mieszkaniowej; przepisy prawa nakazują realizację obowiązku meldunkowego także wówczas, gdy pobyt osób ma miejsce w pomieszczeniach (obiektych), które nie spełniają standardów budynków (lokali) mieszkalnych przeznaczonych na stały pobyt osób; zameldowanie potwierdza miejsce zamieszkiwania, a nie legalność czy warunki pobytu.*

⁵¹ Patrz przypis 49.

Zamieszkiwanie w obiektach wybudowanych na terenach rodzinnych ogrodów działkowych

Działki na terenie rodzinnych ogrodów działkowych, we wszystkich skontrolowanych gminach, wykorzystane były na cele mieszkaniowe, niezgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy o rod.

W badanym okresie, na terenach rod położonych w gminach: Częstochowa, Gdańsk, Poznań, Łódź, Olsztyn, Wrocław oraz w Bydgoszczy zamieszkiwały ogółem 962 osoby. Największą liczbę przypadków (681) zamieszkiwania w obiektach wybudowanych na gruntach przekazanych pod rodzinne ogrody działkowe stwierdzono w gminie Poznań, a najmniej w gminie Olsztyn (7). Na przykład:

- *W gminie Poznań w latach 2006-2009 (do 30 września) złożono 133 wnioski o zameldowanie na terenach rod, w tym 101 (75,9%) zostało rozpatrzonych pozytywnie, m. in. ze względu na spełnianie przez wnioskodawców kryterium wymaganego do zameldowania, tj. zamieszkiwania w miejscu wskazanym we wniosku o zameldowanie. Z danych przekazanych przez PZD wynika, że według stanu na dzień 27 listopada 2009 r., na terenach ogrodów działkowych, należących do 50 rod, zamieszkiwało ogółem 681 osób.*
- *W gminie Olsztyn – Urząd Miasta Olsztyna zameldował w 4 obiektach na terenie jednego rod ogółem 7 osób, tj. jedną od sierpnia 2005 r., pięć w lutym 2007 r. i jedną w marcu 2009 r. W Urzędzie znajdowały się oświadczenia zameldowanych osób o ich pobycie na terenie ogrodu działkowego, złożone na druku „Zgłoszenie pobytu stałego”. Ponadto, potwierdzeniem zamieszkania jednej osoby w budynku na działce był sporządzony przez pracowników Urzędu „Protokół z przeprowadzenia dowodu z oględzin lokalu/budynku” z marca 2009 r., w którym zapisano m.in., że osoba, która złożyła wniosek o zameldowanie, prowadzi pod ww. adresem gospodarstwo domowe.*
- *W gminie Łódź w badanym okresie wystąpiły 4 przypadki zameldowania osób na pobyt stały i jeden na pobyt czasowy na terenie rodzinnych ogrodów działkowych (łącznie 9 osób). Stwierdzono również zamieszkiwanie ww. osób na terenie rod. Podejmując decyzję o zameldowaniu osób na terenach rod, Urząd powoływał się na wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których stwierdzano, że zameldowanie jako potwierdzenie pobytu, służy jedynie celom ewidencyjnym.*

Z kontroli, przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Bydgoszczy wynika, że niezgodnie z wymaganiami określonymi w art. 13 ust. 4 ustawy o rod, ogrody działkowe wykorzystane były na cele mieszkaniowe. W toku podjętych działań gmina otrzymała 2 informacje (w 2007 r. i 2009 r.) o całorocznym zamieszkanu w obiektach wybudowanych na terenie rodzinnych ogrodów działkowych przez około 37 osób. W Urzędzie tę informację przyjęto do wiadomości, uznając że zamieszkiwanie na terenie ogrodów działkowych ma charakter społeczny.

Ponadto ustalono, że w gminie Częstochowa zarząd rod zaakceptował zamieszkiwanie użytkownika w obiekcie wybudowanym na terenie działki. I tak:

- *Członek Zarządu rod (w związku z oględzinami budynku znajdującego się na działce, przeprowadzonymi przez pracowników Urzędu Miasta) stwierdził, że: „Zarówno Zarządowi jak również członkom ogrodów działkowych nie przeszkadza, iż rodzina zamieszkuje w budynku na działce. Problemem są przepisy obowiązujące działkowiczów. Zarząd ogrodów działkowych posiada informację, że Państwo B. zamieszkują na działce od co najmniej roku, przez cały rok.”*

Informacje o zamieszkiwaniu w obiektach wybudowanych na działkach

Stwierdzono, że w 2 gminach (Szczecin, Częstochowa) nie posiadano rzeczywistych danych, dotyczących wykorzystywania działek na cele mieszkaniowe.

Dane przekazane gminom przez PZD, o liczbie osób zamieszkujących na działkach, były niezgodne ze stanem faktycznym. I tak:

- *W gminie Szczecin, dopiero w związku z likwidacją rod „Lotnisko”, stwierdzono przypadki stałego zamieszkiwania na 18 działkach i wystąpiono do PZD o podjęcie działań zapobiegających zjawisku zamieszkiwania na terenie rod, tj. przeznaczania działek niezgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy o rod.*
- *w gminie Częstochowa zarząd rod im. T. Kościuszki przekazał do Urzędu Miasta informację o wykorzystywaniu terenów działek na cele mieszkaniowe, niezgodnie ze stanem faktycznym. Stwierdzono, że zarząd ww. rod w odpowiedzi na pismo Urzędu Miasta Częstochowy z dnia 20 października 2008 r., poinformował gminę o nieposiadaniu informacji o zamieszkiwaniu na działkach, pomimo że na jednej z działek użytkownik mieszkał od połowy września 2008 r.*

Jak ustalono, na obszarze 1 gminy z 8 skontrolowanych, PZD podjął działania w celu ustalenia liczby osób zamieszkujących na terenach rodzinnych ogrodów działkowych.

Ustalono, że Okręgowy Zarząd PZD w Gdańsku przekazał zarządom rodzinnych ogrodów działkowych Biuletyn nr 3/2008, w którym opublikowano uchwałę Okręgowego Zarządu PZD w Gdańsku z dnia 6 marca 2008 r., dotyczącą zamieszkiwania i meldowania na terenie działek w rodzinnych ogrodach działkowych. Zapisem § 2 pkt 7 ww. uchwały zobowiązano organy rod do sporządzania i przedstawiania Okręgowemu Zarządowi wykazu liczbowego osób zamieszkujących i zameldowanych na terenie ogrodów działkowych oraz liczby ponadnormatywnych altan. Okręgowy Zarząd PZD w Gdańsku również informował działkowców o obowiązujących przepisach prawa w trakcie prowadzonych szkoleń, odpraw, zebrań, a także pisemnie zwrócił się do prezesów rod o informowanie PINB o przypadkach samowoli budowlanych.

Wznoszenie ponadnormatywnych obiektów budowlanych na terenach rodzinnych ogrodów działkowych

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane⁵², pozwolenia na budowę nie wymaga wznoszenie altan i obiektów gospodarczych na działkach w rodzinnych ogrodach działkowych o powierzchni zabudowy do 25 m² w miastach i do 35 m² poza granicami miast oraz wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich.

Powyższe normy zostały także ujęte w regulaminie rod (§ 107). W § 109 tego regulaminu określono działania, w następstwie stwierdzenia naruszenia przepisów ww. regulaminu, w tym m.in. obowiązek zarządu rod do wezwania członka PZD w celu usunięcia stwierdzonych naruszeń pod rygorem zastosowania sankcji określonej w § 36 statutu, tj. pozbawienia członkostwa zwyczajnego w razie rażącego naruszenia przepisów

⁵² Patrz przypis 14.

ustawy, postanowień statutu, regulaminu rod. Rażące naruszenie wymienionych przepisów, zgodnie z § 36 statutu ust. 1, stanowi m.in. dopuszczenie się samowoli budowlanej.

Na obszarze wszystkich skontrolowanych gmin, na terenach zajętych przez rodzinne ogrody działkowe, stwierdzono przypadki wybudowania obiektów o wymiarach przekraczających normę 25 m² powierzchni zabudowy, określonej w art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo budowlane.

Najwyższa Izba Kontroli, w trybie art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK zleciła organom nadzoru budowlanego przeprowadzenie kontroli w zakresie spełnienia warunków określonych w art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy - Prawo budowlane.

Z kontroli wynika, że największa liczba obiektów na terenach rodzinnych ogrodów działkowych, niespełniających norm prawa budowlanego, została ujawniona w gminach Szczecin i Wrocław.

Stwierdzono, że na terenie niewielkiej liczby rod (np. 2 rod w gminie Łódź, 1 rod w gminie Wrocław) powierzchnia wybudowanych obiektów była zgodna z normami, określonymi w ustawie - Prawo budowlane. Na obszarze większości skontrolowanych rod, ujawniono obiekty ponadnormatywne. Największą liczbę obiektów przekraczających normy powierzchni ujawniono, że na obszarze jednego rod w gminie Olsztyn - obiekty ponadnormatywne stanowiły ok. 86,5% oraz jednego rod w gminie Szczecin - obiekty ponadnormatywne stanowiły ok. 60% liczby obiektów wybudowanych na obszarze tego rod.

Inspektorzy nadzoru budowlanego skontrolowali 44 ogrody działkowe na terenie 8 gmin. W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono 402 przypadki wskazujące na przekroczenie norm dotyczących powierzchni zabudowy. Na przykład:

- *Na obszarze m.st. Warszawy inspektorzy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy skontrolowali, w trakcie kontroli NIK, 18 działek położonych, na terenie 5 rod. Ustalenia pokontrolne dały podstawę do wszczęcia postępowań administracyjnych w stosunku do właścicieli 10 obiektów, których powierzchnia zabudowy przekroczyła normatywy określone w ustawie – Prawo budowlane.*
- *Na terenie gminy Wrocław postępowania kontrolne przeprowadzone, w trakcie kontroli NIK, przez pracowników Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia na obszarze 7 rod, ujawniły na terenie 6 z nich, występowanie obiektów odbiegających parametrami od normatywów określonych przepisami prawa budowlanego, w tym m.in. 35 budynków o powierzchni zabudowy od 30 m² do 120 m², przy dopuszczalnej 25 m². Najwięcej obiektów kubaturowych przekraczających obowiązujące parametry, tj. 24 ujawniono na terenie rod „Zacisze”. Do obiektów tych doprowadzona była woda pitna oraz energia elektryczna. W przedmiotowych sprawach PINB dla miasta Wrocławia wszczęły postępowanie administracyjne co do zgodności wykonania wskazanych obiektów z przepisami prawa budowlanego. Na rys. 4 został przedstawiony obiekt o pow. zabudowy 120 m².*

Foto 2. Obiekt wybudowany na terenie rod „Malinówka”



Źródło: Kontrola PINB

Foto 3. Obiekt wybudowany na terenie rod „Obrońca”



Źródło: Kontrola PINB

Foto 4. Obiekt wybudowany na terenie rod „Zacisze”



Źródło: Kontrola PINB

- Na terenie Gminy Szczecin w trakcie ww. kontroli dokonano oględzin 25 działek i stwierdzono w 15 przypadkach występowanie altan ponadnormatywnych. W stosunku do właścicieli tych 15 obiektów zostały wszczęte przez PINB postępowania administracyjne. Normy powierzchni obiektów, pokazanych na rys 5 i 6, zostały przekroczone odpowiednio o 34,07 m² (rys.5) oraz o 22,99 m² (rys. 6).

Foto 5. Obiekt wybudowany na terenie rod „Skowrona”



Źródło: Kontrola PINB

Foto 6. Obiekt wybudowany na terenie rod „Skowrona”



Źródło: Kontrola PINB

Ponadto w wyniku kontroli przeprowadzonej przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, zleconej przez NIK, organ nadzoru ujawnił na terenach rodzinnych ogrodów działkowych, znajdujących się m.in. na obszarze gmin Gdańsk i Olsztyn, na przykład następujące przypadki ponadnormatywnych obiektów:

- *Obiekty wybudowane na terenie rod „Komunalnik” i rod „Przyszłość” w Gdańsku. Powierzchnia zabudowy obiektu na rys. 7 jest większa o 29,4 m² od normy określonej w prawie budowlanym, a obiektu na rys. 8 o 13,5 m².*

Foto 7. Obiekt wybudowany na terenie rod „Komunalnik”



Źródło: Kontrola PINB

Foto 8. Obiekt wybudowany na terenie rod „Przyszłość”



Źródło: Kontrola PINB

- *Obiekty wybudowane na terenie Rodzinnego Ogrodu Działkowego „Oaza” w Gutkowie (dzielnica Olsztyna). Obiekty ponadnormatywne wybudowano na terenie 269 z 311 działek, a ich powierzchnia wyniosła od 25,5 m² do 73,08 m².*

Foto 9. Obiekt wybudowany na terenie rod „Oaza”



Źródło: Kontrola PINB

Foto 10. Obiekt wybudowany na terenie rod „Oaza”



Źródło: Kontrola PINB

Kontrole organu nadzoru budowlanego obiektów wybudowanych na terenach rodzinnych ogrodów działkowych

Organy nadzoru budowlanego w latach 2008 – 2009 przeprowadzały kontrole obiektów wybudowanych na terenach rod.

W 2008 r. m.in. na obszarze Poznania PINB przeprowadził 89 kontroli⁵³ sposobu zabudowy działek na terenach 7 rod. W trakcie kontroli stwierdzono, iż spośród 89 skontrolowanych obiektów, 33 były ponadnormatywnymi budowlami, a w stosunku do właścicieli 16 obiektów wszczęto postępowanie wyjaśniające.

W związku z dokonanymi ustaleniami, PINB zorganizował w 2008 r. dwa spotkania z przedstawicielami PZD i zarządami rodzinnych ogrodów działkowych, dotyczące sposobów ograniczania zjawiska budowy obiektów ponadnormatywnych, a także m.in. budowy zbiorników bezodpływowych. W wyniku dyskusji stwierdzono potrzebę dostosowania obowiązujących uregulowań wewnętrznych (w szczególności Regulaminu rod, uchwalonego dnia 7 kwietnia 2004 r. przez Krajową Radę PZD) do aktualnych warunków funkcjonowania ogrodów działkowych.

W 2009 r. powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego przeprowadzili 472 kontrole na terenach, na których łącznie funkcjonowało 196 rod. W wyniku czynności kontrolnych, organ nadzoru budowlanego ujawnił 234 przypadki nieprawidłowości, dotyczących niespełnienia wymogów określonych w art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy - Prawo budowlane. W tych przypadkach, zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane, prowadzone są postępowania administracyjne, dotyczące obiektów wybudowanych na terenach ogrodów działkowych⁵⁴. Na przykład:

- *Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy prowadzi 49 postępowań administracyjnych w ramach nadzoru budowlanego, dotyczących obiektów wybudowanych na terenach ogrodów działkowych.*
- *Na 17 kontroli przeprowadzonych przez organy nadzoru budowlanego w 2009 r. na terenie rod, funkcjonujących na obszarze województwa świętokrzyskiego, w 4 przypadkach jest prowadzone postępowanie administracyjne w trybie art. 48 ustawy – Prawo budowlane.*
- *Na terenie województwa zachodniopomorskiego pracownicy PINB Białogard, Kołobrzeg, Szczecin i Świnoujście przeprowadzili łącznie 131 kontroli obiektów wybudowanych na terenach ogrodów działkowych. W wyniku tych kontroli wszczęto 71 postępowań administracyjnych.*

W poniższej tabeli podana została liczba prowadzonych postępowań administracyjnych w wyniku kontroli przeprowadzonych przez PINB na terenach rodzinnych ogrodów działkowych.

⁵³ Według informacji przekazanej przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego - w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁵⁴ Patrz przypis 53.

Tabela 2. Prowadzone przez organy nadzoru budowlanego postępowania administracyjne w związku z ujawnieniem obiektów o ponadnormatywnych wymiarach wybudowanych na terenach rod

Lp.	Województwo	Miejscowość	Liczba postępowań administracyjnych ogółem	
			na terenie powiatu	na terenie województwa
1.	Dolnośląskie	Srebrna Góra	1	2
		Wałbrzych	1	
2.	Kujawsko-Pomorskie	Bydgoszcz	2	13
		Toruń	2	
		Ciechocinek	4	
		Koronowo	1	
		Szubin	4	
3.	Lubelskie	Biłgoraj	2	2
4.	Łódzkie	Łódź	4	5
		Opatów	1	
5.	Małopolskie	Kraków	1	1
6.	Mazowieckie	Jaktorów	1	27
		Otwock	2	
		Prażmów	1	
		Warszawa	22	
		Powiat wołomiński	1	
7.	Podkarpackie	Sanok	1	1
8.	Pomorskie	Gdańsk	2	23
		Chojnice	3	
		Człuchów	13	
		Lębork	2	
		Starogard Gdański	1	
		Tczew	2	
9.	Śląskie	Bielsko Biała	1	17
		Częstochowa	8	
		Dąbrowa Górnicza	1	
		Katowice	2	
		Kłobuck	1	
		Siemianowice Śląskie	1	
		Sosnowiec	2	
		Zabrze	1	
10.	Świętokrzyskie	Pińczów	4	4
11.	Warmińsko-Mazurskie	Olsztyn	1	2
		Ostróda	1	
12.	Wielkopolskie	Trzemeszno	1	61
		Nowy Tomyśl	2	
		Oborniki	1	
		Lusowo	57	
13.	Zachodniopomorskie	Kołobrzeg	9	76
		Ustronie Morskie	1	
		Szczecin	15	
		Świnoujście	51	
RAZEM				234

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego na terenach rod, znajdujących się m.in. na obszarze województw kujawsko-pomorskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego, ujawnione zostały obiekty ponadnormatywne, w tym m.in.:

- *Obiekt na terenie rodzinnego ogrodu działkowego, znajdujący się na obszarze województwa kujawsko – pomorskiego*

Foto 11. Obiekt wybudowany na terenie rod „Na Zakolu”



Źródło: Kontrola PINB

- *Obiekty wybudowane na terenach rod w Biłgoraju, województwo lubelskie*

Foto 12. Obiekt wybudowany na terenie rod im. „400-lecia Miasta Biłgoraj”



Źródło: Kontrola PINB

Foto 13. Obiekt wybudowany na terenie rod im. „400-lecia Miasta Biłgoraj”



Źródło: Kontrola PINB

- *Obiekty wybudowane na terenach rod, funkcjonujących na obszarze województwa wielkopolskiego*

Foto 14. Obiekt wybudowany na terenie rod, funkcjonującym na obszarze miasta Poznania



Źródło: Kontrola PINB

Foto 15. Obiekt wybudowany na terenie rod funkcjonującym na obszarze miasta Poznania



Źródło: Kontrola PINB

- *Obiekty wybudowane i znajdujące się w trakcie budowy znajdują się na terenie rodzinnych ogrodów działkowych na obszarze województwa zachodniopomorskiego.*

Foto 16. Obiekt wybudowany na terenie rod „Paprotna”



Źródło: Kontrola PINB

Foto 17. Obiekt wybudowany na terenie rod „Nad Zalewem”



Źródło: Kontrola PINB

Foto 18. Obiekt wybudowany na terenie rod „Nad Zalewem”



Źródło: Kontrola PINB

Foto 19. Obiekt wybudowany na terenie rod „Oaza”



Źródło: Kontrola PINB

Ponadto stwierdzono, że w jednej gminie (Szczecin) PZD Okręgowy Zarząd w Szczecinie przekazał Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego dla miasta Szczecin informacje, dotyczące obiektów wybudowanych na terenach przekazanych pod rodzinne ogrody działkowe, niezgodnie z ustawą - Prawo budowlane. Na podstawie tych danych ustalono, że wg stanu na dzień 30 września 2009 r. liczba zgłoszonych obiektów ponadnormatywnych wyniosła 840.

Niepowiadanie organu nadzoru budowlanego o obiektach budowlanych, wybudowanych niezgodnie z ustawą – Prawo budowlane

W badanym okresie, na terenie 8 skontrolowanych gmin (Gdańsk, Łódź, Olsztyn, Poznań, Szczecin, Warszawa, Wrocław oraz Bydgoszcz), stwierdzono przypadki naliczania podatku od nieruchomości, w odniesieniu do budynków położonych na terenie rod, przekraczających normy powierzchni ustalone w przepisach art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. W kontrolowanym okresie łącznie stwierdzono 809 takich przypadków.

Podatki pobierano na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁵⁵ stanowiącym, że zwalnia się od podatku od nieruchomości budynki położone na terenie rodzinnych ogrodów działkowych, nieprzekraczające norm powierzchni ustalonych w przepisach ustawy - Prawo budowlane dla altan i obiektów gospodarczych, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą.

Skontrolowane gminy, pomimo posiadania informacji o przypadkach występowania ponadnormatywnych obiektów, nie powiadamiały powiatowego inspektora nadzoru budowlanego o naruszeniu ww. przepisów ustawy - Prawo budowlane, tj. o wybudowaniu na terenie rodzinnych ogrodów działkowych obiektów o powierzchni większej niż dopuszczalna powierzchnia zabudowy. Na przykład:

- *W latach 2006-2009 r. (do 30 września) Urząd Miasta Gdańska uzyskał dochody z tytułu podatku od nieruchomości – od ponadnormatywnej powierzchni budynków, położonych na terenie rod – od 162 podatników odpowiednio: za 2006 r. – 22,8 tys. zł, 2007 r. - 23,9 tys. zł, za 2008 r.- 24,8 tys. zł, 30.09.2009 r. – 22,9 tys. zł. Jak wyjaśniono w toku kontroli NIK przepisy nie dają prawa gminnym służbom finansowym do informowania Wydziału Architektury i Ochrony Zabytków czy Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o danych zawartych w informacjach składanych przez podatników; zgodnie z przepisem art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia - Ordynacja podatkowa, indywidualne dane zawarte w deklaracjach (informacjach) podatników objęte są tajemnicą skarbową; art. 298 i 299 ustawy - Ordynacja podatkowa określa katalog podmiotów, którym organy podatkowe udostępniają indywidualne akta podatników, a wśród podmiotów wymienionych w cytowanym artykule nie wymienia się tych jednostek.*
- *W gminie Łódź w badanym okresie wystąpiły 4 przypadki opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków letniskowych znajdujących się na działkach w rodzinnych ogrodach działkowych z powodu przekroczenia normatywu powierzchni zabudowy - 25 m². Przekroczenie normatywnej powierzchni wyniosło od 4 m² do 21 m², co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy - Prawo budowlane⁵⁶. Nie powiadomiono jednak PINB w Łodzi o ujawnionych przypadkach występowania ponadnormatywnych obiektów.*

⁵⁵ Patrz przypis 16.

⁵⁶ Patrz przypis 14.

- *W Urzędzie Miasta Olsztyn - Wydział Podatków i Opłat Urzędu w badanym okresie naliczał i pobierał podatek od nieruchomości od użytkowników 3 działek w rod, od powierzchni wybudowanych obiektów, większej od określonej w art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy - Prawo budowlane. Dokonując zameldowania w obiektach na terenach rod oraz naliczając podatki, pracownicy Urzędu nie powiadomili jednak PINB dla miasta Olsztyna o zamieszkiwaniu osób w obiektach na terenie rod. Nie kontrolowano również prawidłowości wykorzystania ogrodów działkowych.*

W wyniku kontroli przeprowadzanych przez Zespół Egzekucji, Kontroli i Orzecznictwa Urzędu Miasta Bydgoszczy (od 2005 r.) oraz na podstawie informacji uzyskanych przez ww. Zespół stwierdzono, że w 98 przypadkach wybudowano altany na terenie rodzinnych ogrodów działkowych o powierzchni zabudowy przekraczającej 25 m², tj. większej niż określona w art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo budowlane, o łącznej ponadnormatywnej powierzchni 3.368,3 m², a więc przekroczone normatywną powierzchnię altan w granicach od 10 m² do 75 m². W 2009 r. w 68 przypadkach nałożono podatek od nieruchomości na kwotę 21,7 tys. zł, a w 30 przypadkach, w stosunku do osób uchylających się od zapłaty podatku – w wysokości łącznej 3,5 tys. zł, wszczęto postępowanie podatkowe. Nie powiadomiono Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Bydgoszczy o naruszeniu ww. przepisu ustawy – Prawo budowlane, tj. o wybudowaniu na terenie rodzinnych ogrodów działkowych altan i obiektów gospodarczych o powierzchni większej niż dopuszczalna powierzchnia zabudowy.

W 2 gminach (Poznań, Warszawa) stwierdzono przypadki składania w urzędach gmin, przez użytkowników działek, deklaracji w sprawie wybudowania na terenach rod obiektów o powierzchni większej od norm, określonych w ustawie - Prawo budowlane, do opodatkowania podatkiem od nieruchomości. I tak:

- *W gminie Poznań osoby fizyczne zadeklarowały do opodatkowania podatkiem od nieruchomości, 507 altan o ponadnormatywnych wymiarach, znajdujących się na terenach przekazanych pod rod w 2009 r. Łączna powierzchnia tych altan wynosiła 28.505,65 m² (powierzchnia jednej altany wynosiła średnio 56,22 m²). Liczba altan o powierzchni większej od określonej w art. 29 ust.1 pkt 4 ustawy -Prawo budowlane wynosiła: w 2006 r. 418, w 2007 r. 445, w 2008 r. 480. Należności budżetu miasta Poznania, według decyzji ustalających wymiar podatku od nieruchomości za poszczególne lata (dla altan o powierzchni zabudowy większej niż określona w art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy - Prawo budowlane) wyniosły: 90.712 zł w 2006 r.; 97.246 zł w 2007 r.; 111.397 zł w 2008 r. i 122.135 zł w 2009 r.*
- *W m.st. Warszawie użytkownicy działek na terenach rod w 8 przypadkach zgłosili obiekty budowlane przekraczające normy powierzchni ustalone w przepisach art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy - Prawo budowlane o łącznej powierzchni 293,6 m² do opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy nie został powiadomiony o wybudowaniu na terenach rod obiektów o powierzchni większej niż dopuszczalna powierzchnia zabudowy.*

W ocenie NIK, współpraca administracji publicznej, w tym z organami nadzoru budowlanego oraz współpraca tych organów z PZD, w zakresie zadań realizowanych na podstawie ustawy o rod, była niewystarczająca.

Informacje o nieprawidłowym zagospodarowaniu działek

W okresie objętym kontrolą, w jednostkach organizacyjnych PZD, nie posiadano pełnych informacji o zagospodarowaniu działek oraz wykorzystywaniu ogrodów niezgodnie z ustawą o rod⁵⁷. Na przykład:

- *Prezes PZD OZ w Częstochowie w toku kontroli poinformował NIK, że w latach 2006-2009 nie posiadał danych dotyczących wybudowania ponadnormatywnych altan na terenach rod.*

Z oględzin przeprowadzonych przez pracowników Urzędu Miasta Częstochowy wynikało m.in., że na terenie rod im. T. Kościuszki w Częstochowie znajdował się obiekt o powierzchni 80 m², przystosowany do całorocznego zamieszkiwania. Budynek wyposażony był w media m.in. w prąd i w wodę.

- *Okręgowy Zarząd Mazowiecki PZD nie posiadał informacji dotyczących altan ponadnormatywnych na terenie rod. Z udzielonej informacji wynika, że Zarząd wstrzymywał budowę lub rozbudowę altany, w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów regulaminu. W sytuacji, gdy członek nie wykonuje zaleceń Zarządu, organ ten może zastosować w stosunku do niego sankcje określone w § 36 statutu PZD, do pozbawienia członkostwa włącznie.*

Z informacji przekazanej przez PZD⁵⁸ wynika m.in., że Krajowa Rada Polskiego Związku Działkowców uważa, że:

- nieliczne były przypadki samowoli budowlanej na terenach przekazanych pod rod. Według badań przeprowadzonych przez PZD na terenie wszystkich ogrodów działkowych w Polsce, ponadnormatywne altany znajdują się na terenie 0,94% działek, tj. na 9,1 tys. działek wybudowane zostały altany niezgodnie z ustawą - Prawo budowlane. W niektórych okręgach wskaźnik ten mieścił się w przedziale od 0% do 0,13%, są to bardzo liczne okręgi przy liczbie działek od 20 tysięcy do ponad 50 tysięcy;
- zarząd rod nie ma instrumentów prawnych do wstrzymania budowy altan o ponadnormatywnych wymiarach. Zarządy rod w takich przypadkach, wzywają działkowca, budującego lub rozbudowującego altanę ponad dozwolone wymiary, do wstrzymania budowy, czy też dostosowania do obowiązujących wymiarów. W przypadku, gdy użytkownik działki nie zastosuje się do wezwania zarząd może tylko powiadomić Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, co – według opinii Krajowej Rady PZD - wiele zarządów czyni, ale organy nadzoru budowlanego nie podejmują działań w tym zakresie. W okręgach, w których współpraca z PINB jest właściwa, nie powstają samowole budowlane;
- nie posiada informacji czy w stosunku do użytkowników działek nieprzestrzegających przepisów prawa zostały zastosowane sankcje określone w § 36 „Statutu Polskiego Związku Działkowców” oraz ile było przypadków pozbawienia członkostwa, ponieważ nie prowadzi statystyk, ilu działkowców pozbawiono prawa użytkowania działki za samowole budowlane, czy zamieszkiwanie na działkach;
- na podstawie badań prowadzonych przez PZD, że w 9 z 26 okręgów, tereny rod nie są wykorzystywane na cele mieszkaniowe. W 17 okręgach stwierdzono, że skala

⁵⁷ Informacja uzyskana na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK.

⁵⁸ Patrz przypis 57.

przypadków zamieszkiwania mieściła się w granicach od pojedynczych przypadków na terenie całego okręgu, do stosunkowo dużej liczby zamieszkaných działek.

W toku kontroli stwierdzono dwa przypadki wykluczenia użytkownika z PZD. I tak:

- Z informacji przekazanej w toku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Olsztyn⁵⁹ wynika, że Okręgowy Zarząd Warmińsko-Mazurskiego PZD wiedział o zamieszkiwaniu na działkach w rod „Oaza” (Gmina Olsztyn). W jednym przypadku użytkownik, zamieszkujący na terenie działki został wykluczony z PZD. Pomimo to, zgodnie z wyrokiem sądowym, wydanym w związku ze skargą wniesioną przez tego użytkownika, przywrócono członkostwo wykluczonej osobie.
- Okręgowy Zarząd Mazowiecki PZD podjął uchwałę o pozbawieniu użytkownika działki członkostwa w PZD i prawa użytkowania działki.

Nieprawidłowe zagospodarowanie działek

Nieprawidłowe zagospodarowanie terenów działek, gromadzenie odpadów, w tym odpady materiałów i elementów budowlanych ujawniły kontrole przeprowadzone w 2009 r. przez organ nadzoru budowlanego. Na przykład:

- Pracownicy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Wrocławia w toku kontroli, przeprowadzonych na terenie rod „Paprotka” i rod „Obrońca” ujawnili, niezgodne z § 133 regulaminu rod, gromadzenie i przechowywanie na działkach przedmiotów niepotrzebnych do uprawy, obniżających jej estetyczny wygląd, a także wszelkich odpadów, w tym nie pochodzących z działki.

Foto 20. Przedmioty przechowywane na terenie działki (rod „Obrońca”)



Źródło: Kontrola PINB

Foto 21. Przedmioty przechowywane na terenie działki (rod „Paprotka”)



Źródło: Kontrola PINB

- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta na prawach powiatu w Gdańsku stwierdził następujące przypadki nieprawidłowo zagospodarowanych działek. Działki zlokalizowane były na terenie rod „Przyszłość” w Gdańsku.

⁵⁹ Uzyskanej na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

Foto 22. Przedmioty przechowywane na terenie działki (rod „Przyszłość”)



Źródło: Kontrola PINB

Foto 23. Przedmioty przechowywane na terenie działki (rod „Przyszłość”)



Źródło: Kontrola PINB

3.2.6. Działania na rzecz prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych

Działania gmin

W 2 skontrolowanych gminach (Gdańsk i Warszawa) podjęto działania dla nawiązania współpracy z PZD w zakresie funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych. W przypadku gminy Gdańsk, wspólne działania z PZD zostały podjęte dopiero po 19 miesiącach od daty wystąpienia gminy do PZD. I tak:

- W wyniku kontroli przeprowadzonych przez pracowników Urzędu Miejskiego w Gdańsku na terenach rod, zawiadomiono Prezesa Okręgowego Zarządu PZD w Gdańsku (pismem z dnia 09.10.2006 r.) o stwierdzonych nieprawidłowościach, w tym m.in. o zdewastowanych i niezagospodarowanych działkach, wykorzystywaniu działek przez użytkowników na cele mieszkaniowe oraz wybudowanych obiektach budowlanych o powierzchni większej niż dopuszczalna powierzchnia zabudowy, nieposiadaniu pojemników na śmieci. Zaproponowano możliwość omówienia spraw dotyczących likwidacji niezagospodarowanych ogrodów bądź przyjęcia innych rozwiązań zmierzających do poprawy stanu zagospodarowania ogrodów. Okręgowy Zarząd PZD w Gdańsku nie zajął stanowiska w powyższej sprawie, ani też nie udzielił informacji o podjętych działaniach, jakie zamierza podjąć na rzecz funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych zgodnie z przepisami ustawy o rod.

Zastępca Prezydenta Miasta Gdańska w piśmie z dnia 30 stycznia 2007 r. skierowanym do Krajowej Rady PZD, poinformował o nieprawidłowościach występujących na terenie rodzinnych ogrodów działkowych, położonych w granicach administracyjnych Gdańska.

Ponadto Prezydent Miasta Gdańska pismem z dnia 7 listopada 2006 r., skierowanym do Ministra Środowiska oraz Związku Miast Polskich, przedstawił sprawy związane z nieprawidłowym funkcjonowaniem rodzinnych ogrodów działkowych na terenie gminy oraz przedstawił stanowisko o konieczności uchwalenia nowej ustawy regulującej zasady funkcjonowania ogrodów działkowych wraz z propozycjami zmian, które umożliwią gminom skuteczne oddziaływanie na zagospodarowanie ogrodów oraz utrzymanie porządku i przestrzeganie obowiązującego prawa na terenach ogrodów działkowych.

Jak wyjaśniono, w trakcie kontroli NIK, w świetle obowiązujących przepisów prawa, gmina nie ma instrumentów prawnych do wyegzekwowania zaleceń kontrolnych od PZD. Zgodnie z art. 25

ust. 2 ustawy o rod PZD jest niezależny w wykonywaniu swych zadań i podlega tylko ustawom. Samodzielność PZD podlega ochronie sądowej.

Ustalono, że nieprawidłowo zagospodarowane działki, położone na terenie gminy Gdańsk, zostały zlikwidowane dopiero w wyniku działań podjętych przez pracowników Urzędu Miejskiego w Gdańsku, natomiast Zarząd rod odpowiedzialny za przestrzeganie przepisów prawa w tym zakresie, sprawował nadzór w tym obszarze w znikomym stopniu.

W wyniku przeglądu stanu zagospodarowania rod, przeprowadzonego w okresie od 15 do 18 kwietnia 2008 r., zlikwidowano następujące ogrody działkowe: rod „im. Bohaterów Monte Cassino” położony przy ul. Słowackiego, rod „Trans - Mlecz” położony przy ul. Starogardzkiej, rod „Nowalijka” położony przy ul. Letnickiej, rod „Sucharskiego” położony przy ul. Sucharskiego, rod „Reymonta” Rejon VII położony przy ul. Zawodzie oraz rod „3 Maja” położony przy ul. Żabiej.

Likwidacja ww. ogrodów nastąpiła zgodnie z ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych. Gmina Gdańsk wypłaciła użytkownikom działek odszkodowania za stanowiące ich własność składniki majątkowe oraz zrekompensowała Polskiemu Związkowi Działkowców koszty związane z likwidacją ogrodu. Polski Związek Działkowców, z uwagi na fakt, iż na likwidowanych ogrodach znajdowały się w większości działki nieużytkowane, odstąpił od żądania ustanowienia przez gminę Gdańsk tytułu prawnego do nieruchomości zamiennej za likwidowany ogród, zobowiązując się jednocześnie do zapewnienia użytkownikom likwidowanych działek - działek zamiennych w innych istniejących ogrodach.

Z kontroli m.st. Warszawy wynika, że organy PZD nie wykazały zaangażowania we współpracy w zakresie zweryfikowania danych dotyczących rodzinnych ogrodów działkowych.

Przepisem art. 42 ust. 2 ustawy o rod, PZD został obowiązany do powiadomienia właściwe terytorialnie gminy o funkcjonujących rodzinnych ogrodach działkowych, w terminie trzech miesięcy od wejścia w życie ustawy o rod (ustawa weszła w życie 21 września 2005 r.).

Informacje przekazane przez Okręgowy Zarząd Mazowiecki PZD były niekompletne. PZD, pomimo pisemnego zwracania się urzędu miasta o uzupełnienie danych, nie podjęło wystarczającej współpracy z Urzędem m.st. Warszawy w zakresie przekazania kompletnych informacji o funkcjonujących rodzinnych ogrodach działkowych. I tak:

- *Pismem z dnia 19 grudnia 2005 r. OZM PZD przekazał do Urzędu m.st. Warszawy wykaz rodzinnych ogrodów działkowych na terenie 18 dzielnic, w którym wykazał numer rejestru poszczególnych rod, nazwę, miejscowość, adres (ulicę), powierzchnię w hektarach i charakter rod (stały lub czasowy).*

Pismem z dnia 20 listopada 2006 r. powiadomiono PZD, że wykaz ten nie zawiera danych ewidencyjnych, niezbędnych do określenia nieruchomości zajętych na rod. W dniu 30 lipca 2008 r. Prezes OZM PZD zobowiązał się do przekazania materiałów dotyczących koncepcji funkcjonowania rod. Informacje w tym zakresie, a także pełny wykaz rod, nie zostały przesłane do Urzędu m.st. Warszawy. W piśmie z dnia 18 września 2008 r. z Urzędu m.st. Warszawy, po raz kolejny wystąpiono do OZM PZD m.in. o przekazanie kompletnego wykazu ogrodów działkowych zrzeszonych w PZD oraz liczby działek w tych ogrodach. Pismem z dnia 18 września 2008 r. OZM PZD przekazał wykaz 76 rod i liczby działek w rod na terenie dzielnic: Śródmieście, Mokotów, Ochota, Żoliborz, Praga Północ i Praga Południe

Pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy pismem z dnia 4 listopada 2008 r. zwrócił się do Prezesa OZM PZD m.in. o przekazanie: załączników graficznych dla poszczególnych kompleksów rod wraz z wykazem działek ewidencyjnych; wypisów z rejestru pracowniczych ogrodów działkowych prowadzonych przez Krajową Radę PZD dla wszystkich ogrodów

działkowych ujętych w wykazie OZM PZD oraz przedstawienie informacji na jakiej podstawie ogrody zostały zrzeszone w PZD.

OZM PZD pismem z dnia 17 listopada 2008 r. przekazał wykazy z rejestru PZD dla 165 rod, zobowiązał się do przesłania w terminie późniejszym wypisów z rejestru dla pozostałych 15 rod oraz poinformował, że OZM PZD nie jest w posiadaniu kopii załączników graficznych, w związku z tym zwróci się do Zarządów rod.

Według stanu na dzień 26 listopada 2009 r. Pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy nie otrzymał od PZD pełnej dokumentacji dotyczącej gruntów zajętych pod rodzinne ogrody działkowe wraz z załącznikami graficznymi – wskazaniem działek ewidencyjnych.

Skutkiem nieposiadania przez Urząd m.st. Warszawy pełnej dokumentacji w zakresie funkcjonowania rod, było nieustalenie rzeczywistych danych dotyczących funkcjonujących rod na obszarze m.st. Warszawa i brak informacji dotyczących gruntów, których właścicielem jest miasto.

Działania gmin w przypadkach realizowania obiektów na terenach rodzinnych ogrodów działkowych, niezgodnie z przepisami prawa

Na terenie m.st. Warszawy w okresie objętym kontrolą stwierdzono przypadki realizowania na terenie rod obiektów innych, niż określone w ustawie - Prawo budowlane, na terenach 3 dzielnic: Mokotów (19 przypadków), Ochota (4 przypadki) i Wola (3 przypadki). Na terenie dzielnicy Mokotów, dokonano 18 zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych związanych z posadowieniem nośników reklamowych różnej konstrukcji, składających się z fundamentu prefabrykowanego nietrwale związanego z gruntem, bądź też fundamentu wykonywanego jako trwale związany z gruntem, trzonu nośnego konstrukcji wsporczej tablicy (tablic, kasetonów) oraz samych tablic (kasetonów reklamowych). W 17 przypadkach gmina zgłosiła sprzeciw do przedmiotowych zgłoszeń. Ponadto PZD złożył wnioski o ustalenie warunków zabudowy inwestycji budowlanej polegającej na budowie trzykondygnacyjnego budynku biurowego o powierzchni użytkowej 1200 m² – siedziby PZD wraz z infrastrukturą techniczną, na działce przy ul. Rostafińskich (na terenie rod „Rakowiec”). Miasto i w tym przypadku odmówiło wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Na przykład:

- *Na terenie dzielnicy Ochota dokonano 8 zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych związanych z posadowieniem urządzeń reklamowych - nośników reklamowych różnej konstrukcji na terenie rod „Zelmo”. W przypadku 5 zgłoszeń, złożono sprzeciw. Przyczyną sprzeciwu było zaliczenie przedmiotowych obiektów do kategorii budowli, określonych w art. 3 pkt. 3 ustawy - Prawo budowlane, tj. nie zaliczanych do wymienionych w art. 29 Prawa budowlanego i wymagających uzyskania, przed przystąpieniem do realizacji, decyzji o pozwoleniu na budowę. Na terenie dzielnicy Ochota Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy decyzją z dnia 7 sierpnia 2007 r. nakazał rozbiórkę budynku mieszkalnego, wybudowanego na działce nr 1 położonej na terenie rod „Leśnicy” przy ul. Grójeckiej 129. PINB rozpoznał sprawę po zawiadomieniu dokonany przez Zarząd rod. Według decyzji, budynek mieszkalny wielosezonowy, zamieszkiwany na stałe, o wymiarach zewnętrznych 5,9 m x 7,4 m został wybudowany na miejscu altany ogrodowej w warunkach samowoli budowlanej.*

Działania PZD w przypadkach nieprawidłowego zagospodarowania działek

Ustalono⁶⁰, że PZD w celu niedopuszczenia do zagospodarowania ogrodów niezgodnego z przepisami prawa i wykorzystywania na inne cele niż określone w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych przede wszystkim prowadził szkolenia i publikował informacje o przepisach prawa, w zakresie funkcjonowania rod. Ponadto, na terenie 2 skontrolowanych gmin, PZD prowadziło działania dla ustalenia liczby obiektów wybudowanych, niezgodnie z przepisami ustawy – Prawo budowlane. I tak:

- *W gminie Szczecin, w związku z ujawnieniem, przez pracowników Urzędu Miasta Szczecina, samowoli budowlanych na terenie rod „Lotnisko”, wezwano PZD do wyjaśnienia okoliczności dopuszczenia do wybudowania altan z naruszeniem norm określonych w regulaminie rod, a także czy PZD pozbawił członkostwa zwyczajnego działkowców w przypadkach rażącego naruszenia przepisów ustawy o rod, postanowień statutu i regulaminu rod. PZD Okręgowy Zarząd w Szczecinie poinformował pracowników Urzędu Miasta Szczecina, że działania prowadzone na rzecz wyeliminowania samowoli budowlanych, polegają głównie na prowadzeniu przeglądów ogrodów dla poinformowania Krajowej Rady PZD o liczbie altan, wybudowanych niezgodnie z przepisami prawa.*
- *Stwierdzono, że Okręgowy Zarząd PZD w Gdańsku prowadzi wykaz altan ponadnormatywnych na podstawie danych otrzymywanych od zarządów rod, dotyczących wybudowanych na terenie ogrodów ponadnormatywnych altan. Ustalono, iż na terenach rod znajduje się 286 altan niespełniających wymogi określone ustawą – Prawo budowlane.*

Ponadto, ustalono, że Zarząd Rodzinnego Ogrodu Działkowego „Leśnicy” w Warszawie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa nakazał użytkownikowi działki dostosowanie wymiarów altany ponadnormatywnej do powierzchni zabudowy wskazanej regulaminem. Członek Związku nie zastosował się do zaleceń. W związku z tym Zarząd Ogrodu powiadomił PINB, który wydał decyzję nakazu rozbiórki. W trakcie toczącego się postępowania administracyjnego Zarząd Ogrodu również podejmował decyzje określone prawem związkowym. Członkowi PZD w 2008 r. udzielono kary nagany, a następnie Zarząd podjął uchwałę o pozbawieniu użytkownika działki członkostwa PZD i prawa użytkowania działki.

Z informacji Polskiego Związku Działkowców⁶¹ wynika, że w celu zapobiegania przypadkom nieprzestrzegania przepisów prawa przez członków PZD, Związek prowadzi na terenie całego kraju szkolenia dla nowych członków, podczas których omawiane są m.in. wymogi wynikające z przepisów dotyczących rodzinnych ogrodów działkowych. Podczas tych szkoleń uczestnicy informowani byli o odpowiedzialności za nieprzestrzeganie prawa. Zdaniem PZD przypadków nieprzestrzegania prawa było bardzo niewiele, zwłaszcza z uwzględnieniem liczby osób korzystających z działek.

3.2.7. Likwidacja rodzinnych ogrodów działkowych

W okresie objętym kontrolą na terenach 6 gmin tj.: Częstochowa, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Warszawa i Wrocław oraz w gminie Bydgoszcz, zlikwidowano zgodnie z ustawą

⁶⁰ Informacja uzyskana na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK

⁶¹ Patrz przypis 60.

o rod (art. 17 – art. 22 wymienionej ustawy)⁶², w całości lub części 47 rodzinnych ogrodów działkowych o łącznej powierzchni 140,4479 ha, w tym na rzecz Głównej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad zlikwidowano działki na terenach 18 ogrodów działkowych o łącznej powierzchni 45,2914 ha.

W każdym przypadku likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego lub jego części następowała w interesie gminy lub GDDKiA z przeznaczeniem na realizację celów publicznych. Likwidacje przeprowadzane były zgodnie z ustawą o rod. W każdym z kontrolowanych przypadków przed przystąpieniem do likwidacji ogrodów, uzyskano stosowne zgody Polskiego Związku Działkowców, członkom PZD oraz PZD wypłacone zostały odszkodowania za składniki majątkowe znajdujące się na działkach oraz odszkodowanie za składniki majątkowe niepodlegające odtworzeniu, oraz zapewniane były nieruchomości zamienne.

W jednym przypadku likwidację rodzinnego ogrodu działkowego dokonano w okresie wegetacji roślin. Likwidacja nastąpiła na podstawie porozumienia zawartego między Urzędem Miejskim w Gdańsku a PZD z dnia 12 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu likwidacji części Rodzinnego Ogrodu Działkowego „im. Elizy Orzeszkowej”, położonego w Gdańsku przy ul. Zamiejskiej.

W okresie objętym kontrolą likwidowano ogrody (w 2 gminach, tj. w Łodzi i w Olsztynie, nie stwierdzono likwidacji rod) i nie tworzone nowych ogrodów. Na terenie trzech gmin, tj. Gdańska, Szczecina i Warszawy z tytułu likwidacji rod przekazywane były nieruchomości zamienne w celu odtworzenia rodzinnych ogrodów działkowych. W przypadku 2 gmin, tj. Poznania i Wrocławia, Polski Związek Działkowców zrezygnował z wymogu zapewnienia nieruchomości zamiennych w zamian za zlikwidowane ogródki. W tych przypadkach wypłacone zostało odszkodowanie na rzecz PZD i członków PZD.

Działki nieużytkowane

W toku kontroli NIK, organ nadzoru budowlanego, stwierdził że w jednej gminie, na gruntach przekazanych pod rod, znajdowały się działki, które nie były użytkowane. PZD nie doprowadził do zlikwidowania tych działek lub ich użytkowania, zgodnie z ustawą o rod. I tak:

- *Kontrole przeprowadzone przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia wykazały na terenie rod „Paprotka” i rod „Obrońca” przypadki działek, których wygląd, niezgodnie z § 132 regulaminu, był nieestetyczny, a stan zagospodarowania wskazywał na nieużytkowanie tych działek w długim okresie czasu.*

W przypadkach nieużytkowania działki, zgodnie z § 80 „Regulaminu Rodzinnego Ogrodu Działkowego”, w stosunku do członka PZD, który porzucił działkę, mają odpowiednio zastosowanie przepisy § 36 statutu (stanowiącego, że pozbawienie członkostwa zwyczajnego może nastąpić w razie rażącego naruszenia przepisów ustawy, postanowień statutu, regulaminu rod, zasad współżycia społecznego oraz działania na szkodę PZD), przy czym przez porzucenie działki należy rozumieć nieużytkowanie jej przez co najmniej jeden rok kalendarzowy. Na porzucenie wskazuje przede wszystkim stan zagospodarowania urządzeń, altany i nasadzeń na działce świadczący o jej trwałym nieużytkowaniu. Porzucenie stwierdza zarząd na podstawie pisemnego

⁶² Patrz przypis 19.

wniosku wraz z uzasadnieniem właściwej komisji problemowej. Stwierdzone przypadki wskazują na niepodejmowanie działań w tym zakresie.

Foto 24. Działka nieużytkowana na terenie rod „Paprotka”



Źródło: Kontrola PINB

Foto 25. Działka nieużytkowana na terenie rod „Paprotka”



Źródło: Kontrola PINB

3.2.8. Monitorowanie stanu zagospodarowania terenów rodzinnych ogrodów działkowych

Monitorowanie wykorzystania gruntów położonych na obszarze gminy, przeznaczonych pod rodzinne ogrody działkowe

Spośród 8 gmin tylko jedna gmina, tj. Gdańsk, monitorowała stan zagospodarowania ogrodów działkowych i podjęła aktywne działania dla doprowadzenia do wykorzystywania gruntów rodzinnych ogrodów działkowych, zgodnie z ich przeznaczeniem. I tak:

- W 2006 r. przeprowadzono kontrolę stanu zagospodarowania rod, które po kontroli przeprowadzonej w 2004 r. zostały ocenione jako ogrody nieprawidłowo zagospodarowane lub będące w stanie dewastacji. W wyniku kontroli zawiadomiono PINB pismem z dnia 14 września 2006 r. o stwierdzeniu obecności obiektów budowlanych, naruszających przepisy prawa budowlanego, ze wskazaniem konkretnych ogrodów. Zawiadomiono również Prezesa Okręgowego Zarządu PZD w Gdańsku o stwierdzonych nieprawidłowościach.

W 2008 r. przy udziale przedstawiciela Wydziału Skarbu oraz przedstawicieli Okręgowego Zarządu Polskiego Związku Działkowców w Gdańsku dokonano kolejnego przeglądu nieprawidłowo zagospodarowanych rodzinnych ogrodów działkowych. W wyniku podjętych działań zlikwidowano 6 rod.

W gminie Gdańsk działania monitorujące stan zagospodarowania ogrodów działkowych prowadzono już w 2004 r., tj. w okresie obowiązywania ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych⁶³. Pracownicy Urzędu z udziałem Straży Miejskiej przeprowadzili kontrolę w zakresie stanu zagospodarowania ogrodów działkowych. W wyniku kontroli zlikwidowano 2 nieprawidłowo zagospodarowane ogrody: Pracowniczy Ogród Działkowy „Doker” oraz Pracowniczy Ogród Działkowy „Tulipan”.

⁶³ Patrz przypis 4.

W 7 gminach nie prowadzono działań w celu ustalenia sposobu wykorzystania gruntów położonych na obszarze gminy, na których funkcjonują rodzinne ogrody działkowe. Na przykład:

- W gminie Częstochowa w latach 2006-2009 (III kwartały) nie dokonano kontroli przestrzegania na terenach rod: ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych⁶⁴, ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska⁶⁵, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁶⁶ oraz ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶⁷. Przyczyną nieprzeprowadzenia kontroli przez gminę, jak wyjaśniono w trakcie kontroli NIK, był brak informacji o nieprawidłowym funkcjonowaniu rod.
- Urząd Miasta Łodzi nie przeprowadzał kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów ustaw: prawo budowlane i prawo ochrony środowiska w odniesieniu do terenów zajmowanych przez ogrody działkowe, jak również przepisów ustawy o rod, w tym m.in. pod względem liczby i powierzchni działek, wykorzystywania działek na cele mieszkaniowe i prowadzenia działalności gospodarczej. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta, stanowiącym załącznik do zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 17 grudnia 2002 r. w zadaniach poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu nie zawarto postanowień dotyczących kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o rod, jak również innych ustaw w zakresie dotyczącym funkcjonowania rod.
- W gminie Olsztyn (Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami) nie kontrolował prawidłowości wykorzystania ogrodów działkowych. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie zgłoszono budowy obiektów na terenach przekazanych pod rod.

Ponadto ustalono, że w gminie Bydgoszcz w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 30 kwietnia 2009 r. pracownicy Wydziału Mienia i Geodezji oraz Wydziału Administracji Budowlanej Urzędu Miasta Bydgoszczy nie przeprowadzili kontroli prawidłowości wykorzystania działek oraz spełnienia wymogów wynikających z art. 13 ust. 2 i 3 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, także w zakresie ustalenia liczby i powierzchni działek.

Monitorowanie utrzymania porządku i czystości na terenach rodzinnych ogrodach działkowych oraz terenach przyległych do rodzinnych ogrodów działkowych

Zgodnie z art. 5 ustawy o rod, rodzinne ogrody działkowe jako tereny zielone podlegają ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także w przepisach dotyczących ochrony przyrody i ochrony środowiska.

Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶⁸ stanowi, że utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, a z art. 3 ust. 3 ww. ustawy wynika, że gminy są obowiązane do prowadzenia m.in. ewidencji:

- zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz dla opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej,

⁶⁴ Patrz przypis 5.

⁶⁵ Patrz przypis 23.

⁶⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

⁶⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

⁶⁸ Patrz przypis 7.

- umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy.

W 5 gminach, tj.: Częstochowie, Gdańsku, Łodzi, Szczecinie i w Warszawie, jednostki organizacyjne urzędów miast, jak również straż miejska nie przeprowadzały kontroli zbiorników bezodpływowych, znajdujących się na terenach zajętych pod rodzinne ogrody działkowe. Na przykład:

- *Na terenach rod Straż Miejska w gminie Częstochowa nie przeprowadzała kontroli w zakresie prawidłowego użytkowania zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz w zakresie posiadania przez użytkowników ogrodów dokumentacji technicznej zbiorników. Jako przyczynę zaniechania kontroli w tym zakresie, podano przepisy Regulaminu rod, dotyczące odpowiedzialności Zarządu rodzinnego ogrodu działkowego (§ 99 Regulaminu rod) za gromadzenie i usuwanie odpadów z terenu ogrodu oraz dopuszczające wyposażenie w zbiornik na nieczystości ciekłe wyłącznie ogrodów poza granicami miasta (§ 106 ww. Regulaminu).*
- *W okresie objętym kontrolą, pracownicy komórek organizacyjnych Urzędu m.st. Warszawy, nie przeprowadzali kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych oraz przepisów innych ustaw w zakresie dotyczącym funkcjonowania rod. Także kontroli nie przeprowadzała Straż Miejska. Ponadto w ewidencji zbiorników bezodpływowych na ścieki komunalne, prowadzonej w trybie art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶⁹, nie wykazano żadnego zbiornika bezodpływowego na terenach rod, pomimo że na terenie rod „Piaski” w dzielnicy Bemowo od 1993 r. znajdował się zbiornik bezodpływowy (istnienie zbiornika ujawnili pracownicy Biura Administracji i Spraw Obywatelskich m.st. Warszawy w wyniku przeprowadzonych w dniu 24 sierpnia 2007 r. czynności kontrolnych dotyczących sprawdzenia zamieszkiwania osób wnioskujących o zameldowanie na terenach rod).*
- *W Urzędzie Miasta Szczecina w badanym okresie podejmowano tylko działania interwencyjne w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenach ogrodów, wyłącznie na podstawie zgłoszeń obywateli. Dotyczyło to ogrodów pn.: „Hutnik”, „Chrobrego” i „Nowe Życie”. Zgłoszoną przez obywatela w 2007 r. sprawę dotyczącą zanieczyszczeń spowodowanych przez szamba na terenie ogrodu „Nowe Życie”, przekazano do PINB (postępowanie dotyczące 20 szamb do dnia zakończenia kontroli nie zostało zakończone przez PINB). Na podstawie informacji z dnia 30.11.2009 r. udzielonej przez Straż Miejską w Szczecinie (w trybie art. 29 pkt 2 lit f) ustawy o NIK) w sprawie kontroli prawidłowego użytkowania zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe stwierdzono, że w badanym okresie Straż Miejska przeprowadziła kontrole na terenie 3 ogrodów (Chrobrego, Przyjaźń, Pogodny) w zakresie prawidłowego użytkowania zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe, stwierdzając w dwóch przypadkach nieprawidłowości.*

W 2 gminach, tj. Olsztyn, i Wrocław, straż miejska badała wyposażenie działek w zbiorniki bezodpływowe, w tym w jednej gminie skontrolowano tylko jeden rod w trakcie przyłączania zbiornika do sieci kanalizacyjnej. I tak:

- *W gminie Olsztyn, Straż Miejska skontrolowała w 2008 r. (w kwietniu) jeden rod, tj. „Semafor”, w zakresie przestrzegania przepisów prawa dotyczących warunków przyłączenia nieruchomości do sieci sanitarnej oraz wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy. W ramach tych kontroli nie sprawdzano szczelności zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe. Jak wyjaśniono w toku kontroli NIK, PINB dla miasta Olsztyna nie kontrolował budowy i użytkowania zbiorników bezodpływowych na terenie rod.*

⁶⁹ Patrz przypis 7.

- W gminie Wrocław przeprowadzono kontrolę zbiorników bezodpływowych znajdujących się na terenach zajętych pod rod, a wnioski po przeprowadzonych kontrolach skierowano do Okręgowych Zarządów PZD we Wrocławiu.

W jednej gminie, tj. Poznań, organ nadzoru budowlanego z własnej inicjatywy, pozyskiwał informacje dotyczące warunków eksploatacji zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe. PINB nie przeprowadzał kontroli zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe istniejących na terenach rod. I tak:

- Z informacji przekazanej w toku kontroli przez PINB dla miasta Poznania w trybie art. 29 pkt 2 lit f) ustawy o NIK wynika, że w gminie Poznań organ nadzoru budowlanego podczas prowadzonych kontroli legalności budowy altan na terenach poszczególnych rod, zbierał również informacje dotyczące warunków eksploatacji zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe. W wielu przypadkach istniejące na terenach rod sanitariaty nie zabezpieczają potrzeb użytkowników działek, co w przypadku niemożliwości odprowadzania ścieków sanitarnych do indywidualnych zbiorników na poszczególnych działkach może powodować zanieczyszczanie gruntów. Jak wyjaśniono w toku kontroli NIK, PINB nie przeprowadzał kontroli zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe istniejących na terenach rod, ponieważ zgodnie z postanowieniem nr SKO-OŚ-76/06 Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu z dnia 28 lutego 2007 r., nadzór nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązków dotyczących zbiorników bezodpływowych, zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, sprawuje prezydent miasta. W przypadku stwierdzenia niewykonywania przez właściciela nieruchomości obowiązku utrzymania zbiornika bezodpływowego w należytym stanie technicznym prezydent miasta wydaje decyzje nakazującą wykonanie tego obowiązku.

Ustalono, że w skontrolowanych gminach, istotną przyczyną niepodejmowania lub podejmowania kontroli w ograniczonym zakresie, była niewystarczająca liczba pracowników posiadających uprawnienia do kontroli szczelności zbiornika. Ponadto zaniechanie działań w tym zakresie uzasadniano nieposiadaniem prawa do przeprowadzania takich kontroli, a także nieposiadaniem przygotowania zawodowego i technicznego w tym zakresie. Na przykład:

- Komendant Straży Miejskiej w Gdańsku w toku kontroli NIK wyjaśnił, że kontrola dokumentacji technicznej, stanu technicznego oraz prawidłowego użytkowania zbiorników bezodpływowych na nieczystości nie są w zakresie działania Straży Miejskiej. Jak wynika z wyjaśnień, brak jest podstaw prawnych do prowadzenia tego typu kontroli. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, jak i regulamin porządkowy miasta pozwala Straży Miejskiej na kontrolę posiadania tzw. umowy na wywóz nieczystości, oraz rachunków za usługę, które każdy właściciel nieruchomości powinien przechowywać przez okres jednego roku i okazać na wezwanie funkcjonariuszy. Ponadto, w opinii Komendanta Straży Miejskiej w Gdańsku, Straż Miejska nie jest przygotowana do tego typu kontroli.

W Urzędzie Miasta Bydgoszcz ustalono, że kontrolami objęto badanie: dokumentacji technicznej zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe, protokołów odbioru technicznego zbiornika i okresowej kontroli technicznej zbiornika. I tak:

- W 2004 r. Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu na podstawie art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁷⁰, podjął działania w zakresie prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych. Z zebranych informacji wynikało, że na terenie rodzinnych ogrodów działkowych w 2004 r. zaewidencjonowano 2.635 zbiorników bezodpływowych nieczystości ciekłych, co stanowiło 36,9% wszystkich zbiorników zarejestrowanych na terenie miasta.

⁷⁰ Patrz przypis 7.

- Przeprowadzone w latach 2008-2009 kontrole przez Straż Miejską w zakresie posiadania przez użytkowników rodzinnych ogrodów działkowych: dokumentacji technicznej zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe, protokołu odbioru technicznego zbiornika i okresowej kontroli technicznej zbiornika wykazały, że spośród 136 kontroli w 69 przypadkach stwierdzono brak ww. dokumentów i przekazano sprawy do PINB miasta Bydgoszczy. PINB miasta Bydgoszczy poinformowany przez Straż Miejską o stwierdzonych przypadkach nieprawidłowego użytkowania ww. zbiorników, zwrócił się w tej sprawie do prezesów rod, uzyskując odpowiedź, że PZD nie ma możliwości przeciwdziałania takim praktykom.
- W 2008 r. Prezydent Miasta Bydgoszczy wydał 2 decyzje nakazujące PZD wykonanie obowiązku przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacyjnej 6 rodzinnych ogrodów działkowych położonych w strefie ochronnej ww. ujęcia w terminie do 31 grudnia 2013 r.

Na obszarach przekazanych pod rodzinne ogrody działkowe, funkcjonujące na obszarze miasta Poznania, niezgodnie z § 106 regulaminu rod - stanowiącym, że z zastrzeżeniem warunków określonych w ustawie - Prawo budowlane, w ogrodzie poza granicami miast działka może być wyposażona w zbiornik na nieczystości ciekłe (szambo) - dopuszczano do budowy takich zbiorników. I tak:

- W toku kontroli przeprowadzanych przez PINB dla miasta Poznania stwierdzono, że na wielu działkach zostały wykonane zbiorniki na nieczystości ciekłe, a ich dalsze powstawanie jest inicjowane przez zarządy rod.

Gminy prawidłowo wywiązywały się z realizacji obowiązku utrzymania porządku i czystości na terenach przylegających do rodzinnych ogrodów działkowych, wynikającego z art. 12 ust. 3 ustawy o rod, a także przeprowadzały na terenach rod kontrole w tym zakresie. Na przykład:

- W gminie Poznań w ramach realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁷¹, pracownicy przeprowadzili w 2009 r. (do 21 października) 25 kontroli w 16 rod, w zakresie gospodarki odpadami, z uwzględnieniem zbiórki selektywnej „u źródła”. Ponadto Straż Miejska podjęła w 2009 r. (do 30 września) 105 interwencji w 33 rod, dotyczących w szczególności: posiadania umów na wywóz odpadów komunalnych, stanu sanitarno-porządkowego i gospodarki odpadami. Na wykonanie prac porządkowych, prowadzonych m.in. z powodu istnienia „dzikich wysypisk” na terenach sąsiadujących z rod, wydatkowano łącznie 284,1 tys. zł.
- Wydatki m.st. Warszawy, na realizację zadań określonych w art. 12 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych⁷², w kwocie 186,2 tys. zł, przeznaczone zostały przede wszystkim na utrzymanie porządku i czystości na terenach przylegających do rod.
- W gminie Wrocław w ramach przestrzegania ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, przeprowadzane były kontrole Zarządów poszczególnych ogrodów w zakresie posiadania umów na wywóz nieczystości oraz kontrole częstotliwości wywozu nieczystości. Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta przeprowadzał kontrole ogrodów działkowych dotyczące wyposażenia w urządzenia do gromadzenia odpadów komunalnych, którymi od 2006 r. objęto 40 ogrodów, a także kontrole prawidłowości użytkowania zbiorników bezodpływowych, a wnioski pokontrolne skierowano do Okręgowego Zarządu PZD.

Tylko jedna gmina, tj. Olsztyn, nie poniosła wydatków związanych z utrzymaniem porządku i czystości na terenach przylegających do rod. Istotną przyczyną niewydatkowania przez gminę środków finansowych na ten cel było utrzymywanie porządku i czystości przez

⁷¹ Patrz przypis 7.

⁷² Patrz przypis 5.

rod, a także monitorowanie przez Straż Miejską przestrzegania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. I tak:

- *Wywóz nieczystości stałych i płynnych z poszczególnych ogrodów prowadziły przedsiębiorstwa, na podstawie umów zawartych przez zarządy tych ogrodów. Straż Miejska przeprowadziła ogółem 58 kontroli w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenach przyległych do rod, w wyniku których m.in. za niewywożenie odpadów stałych, w 11 przypadkach ukarała prezesów rod mandatami. Ponadto Straż Miejska interweniowała w związku z 64 zgłoszeniami dotyczącymi m.in. nieporządku przy działkach, osób nietrzeźwych i zakłócających spój, przebywania na działkach osób bezdomnych oraz palenia ognisk i zadymiania.*

3.2.9. Nadzór nad funkcjonowaniem Polskiego Związku Działkowców

Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o rod, Polski Związek Działkowców jest niezależny w wykonywaniu zadań i podlega tylko ustawom, samodzielność PZD podlega ochronie sądowej.

W obowiązującej ustawie o rod nie stworzono instrumentów prawnych do sprawowania przez organy administracji publicznej skutecznego nadzoru nad zagospodarowaniem rodzinnych ogrodów działkowych, zakładanych na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawą o rod, która weszła w życie 21 września 2005 r., wprowadzono nadzór nad PZD, przekazując kompetencje w tym zakresie ministrowi właściwemu do spraw środowiska (art. 38 ustawy o rod)⁷³. Nie określono, po 2008 r., natomiast kompetencji organu administracji rządowej właściwego do sprawowania nadzoru oraz nie określono sposobu wykonywania nadzoru.

W toku kontroli ustalono⁷⁴, że wobec braku przepisów kompetencyjnych, Minister Środowiska nie podjął działań w ramach sprawowania nadzoru prawnego nad PZD.

Przepis ten został uchylony przez art. 6 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw⁷⁵ z dniem 15 listopada 2008 r.

W okresie objętym kontrolą, sprawy dotyczące ogrodów działkowych prowadzone były w ramach działu administracji rządowej - środowisko oraz działu administracji rządowej budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa. Nie określono przepisu kompetencyjnego w ustawie o rod. Działalność organu administracji rządowej – w ramach obowiązujących przepisów prawa - polegała na prowadzeniu działań informacyjnych z zakresu funkcjonowania ustawy o rod. I tak:

- *Ministrowi właściwemu do spraw środowiska powierzono prowadzenie spraw dotyczących rod, w okresie od 22 października 2007 r. do 15 listopada 2008 r.*⁷⁶, Minister Środowiska, w ramach

⁷³ Przepis art. 38 ustawy o rod został uchylony na mocy art. 6 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 201, poz. 1237).

⁷⁴ Na podstawie informacji przekazanej NIK w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

⁷⁵ Patrz przypis 28.

⁷⁶ Sprawy w zakresie ogrodów działkowych wprowadzono art. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody i niektórych innych ustaw (zob. przypis 20), a uchylono art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody i niektórych innych ustaw (patrz przypis 21).

swoich kompetencji, udzielał wyjaśnień i odpowiedzi w sprawach dotyczących rod, kierowanych do Ministerstwa Środowiska.

- Zagadnienia dotyczące rodzinnych ogrodów działkowych znajdowały się w obszarze działu administracji rządowej budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa w latach 2006 - 2007 (do 22 października 2007 r.)⁷⁷ oraz w okresie od 15 listopada 2008 r.⁷⁸. Sprawy te nadal znajdują się w zakresie tego działu.

Ustalono⁷⁹, że minister ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, realizując zadania, zgodnie ze swoją właściwością w zakresie ogrodów działkowych, m.in. udzielał wyjaśnień dotyczących spraw, zgłoszonych w skargach, kierowanych do Ministra Infrastruktury (MI), udzielał odpowiedzi na pytania kierowane przez organy administracji publicznej do MI, podejmował działania na rzecz racjonalnego zagospodarowania przestrzennego kraju, z uwzględnieniem obszarów planowanych do ochrony przed zabudową, nie związaną z celami ochrony i udostępnieniem terenów chronionych, tj. w odniesieniu do terenów zielonych, jakimi są rodzinne ogrody działkowe, zaproponowano ustanowienie „obszarów przestrzeni chronionej”.

Zdaniem NIK, nieokreślenie właściwego organu administracji publicznej – sprawującego nadzór nad działalnością PZD, uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie rodzinnych ogrodów działkowych.

⁷⁷ Zmiana własności dokonana została z dniem 22 października 2007 r. przez art. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 173, poz. 1218).

⁷⁸ W dziale administracji rządowej - budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa wprowadzono sprawy rodzinnych ogrodów działkowych. Zmiana została dokonana z dniem 15 listopada 2008 r. przez art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 2101, poz. 1237).

⁷⁹ Na podstawie informacji przekazanej NIK, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

W trakcie przygotowania kontroli zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych zostały wykorzystane ustalenia kontroli rozpoznawczej, przeprowadzonej w okresie od dnia 18 maja 2008 r. do dnia 17 czerwca 2009 r. w Urzędzie Miasta Bydgoszczy w zakresie „Prawidłowości tworzenia przez gminy warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych”. Kontrolą rozpoznawczą objęto okres od 1 stycznia 2006 r. do 30 kwietnia 2009 r.

Dla przygotowania kontroli wykorzystane zostały również doniesienia prasowe oraz skargi wpływające m.in. do NIK, które wskazywały na liczne problemy związane z funkcjonowaniem rodzinnych ogrodów działkowych.

Do kontroli zostały wytypowane jednostki, na podstawie doboru celowego, dokonanego na podstawie skarg, skierowanych bezpośrednio do NIK lub do Sejmowej Komisji Kontroli Państwowej. Do kontroli wytypowano 8 urzędów miast.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kierownicy dwóch kontrolowanych jednostek, Prezydent Miasta Łodzi oraz Prezydent Miasta Poznania odmówili podpisania protokołu kontroli. Pozostałe protokoły kontroli (7) zostały podpisane bez zastrzeżeń.

Po zakończeniu kontroli, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do wszystkich skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których dokonała oceny skontrolowanej działalności i przedłożyła stosowne wnioski dotyczące kontrolowanego obszaru.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek NIK sformułowała wnioski pokontrolne dotyczące między innymi:

- podjęcia działań zmierzających do ustalenia rzeczywistej liczby i powierzchni rodzinnych ogrodów działkowych,
- ustalenia i uporządkowania dokumentacji, dotyczącej sposobu i formy przekazania nieruchomości PZD,
- uaktualnienia ewidencji dotyczącej bezodpływowych zbiorników na odpady ciekłe, o zbiorniki usytuowane na terenach rodzinnych ogrodów działkowych.
- podjęcie działań zmierzających do uregulowania stanów prawnych gruntów użytkowanych przez PZD,
- ujawnienia w ewidencji gruntów i budynków informacji dotyczących władania przez PZD gruntami stanowiącymi własność miasta i Skarbu Państwa,

- podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia do umów, na mocy których oddano PZD nieruchomości w użytkowanie wieczyste, zapisów określających cel i sposób korzystania z nieruchomości, zgodnie z dyspozycją art. 29 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- podjęcie działań, wraz z zarządami rodzinnych ogrodów działkowych, zmierzających do wyeliminowania przypadków wykorzystywania obiektów budowlanych znajdujących się na terenach ogrodów na cele mieszkaniowe oraz wznoszenia ponadnormatywnych altan, tj. o powierzchni większej niż określona w art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy prawo budowlane.
- kontynuowanie prac nad Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem w tych dokumentach terenów rodzinnych ogrodów działkowych,
- przeprowadzenie kontroli w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów rodzinnych ogrodów działkowych,
- zintensyfikowanie działań, przy współpracy z Polskim Związkiem Działkowców, w zakresie ustalenia i zabezpieczenia potrzeb rodzinnych ogrodów działkowych w zakresie doprowadzenia do rodzinnych ogrodów działkowych dróg dojazdowych, energii elektrycznej i zaopatrzenia w wodę,
- podjęcie działań w celu uzgodnienia danych ewidencyjnych dotyczących rodzinnych ogrodów działkowych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, z danymi będącymi w dyspozycji Polskiego Związku Działkowców.

Spośród sformułowanych 17 wniosków pokontrolnych, zrealizowano 4, w trakcie realizacji było 9 wniosków, a 4 wnioski pozostały do zrealizowania.

Kierownicy skontrolowanych jednostek poinformowali NIK o realizacji wniosków pokontrolnych. I tak:

Prezydenci Miast poinformowali, że:

- wszczęte zostanie z urzędu postępowanie zmierzające do wygaszenia prawa użytkowania w stosunku do tych gruntów, które pozostają w użytkowaniu PZD, a nie wchodzą w skład rodzinnych ogrodów działkowych. Ponadto, począwszy od 1 stycznia 2010 r. w celu usprawnienia kontroli nad prawidłowym wykorzystaniem terenów rodzinnych ogrodów działkowych, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, zawiadamiany będzie o każdym przypadku zameldowania użytkowników działek na terenach rod;
- podjęto działania zmierzające do zakończenia regulacji stanów prawnych nieruchomości gruntowych na rzecz PZD, a tym samym sukcesywnie wprowadzane będą zmiany w ewidencji gruntów i budynków. Przygotowana zostanie również analiza możliwości dostosowania obecnych tras linii komunikacyjnych, celem lepszego zabezpieczenia potrzeb rod w tym zakresie. Ponadto, zwrócono się do organów nadzoru budowlanego o ujęcie w planach kontroli na lata 2010 i 2011 kontroli terenów rodzinnych ogrodów działkowych pod względem zgodności wzniesionych obiektów budowlanych przez działkowców z przepisami ustawy - Prawo budowlane.

- kontynuowane są prace nad Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta oraz miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem terenów pod rozwój rodzinnych ogrodów działkowych. Sporządzane plany będą obejmowały swym zasięgiem również tereny ogrodów działkowych. Podejmowane zostaną wszelkie niezbędne działania w celu regulacji stanów prawnych nieruchomości znajdujących się terenie gmin, w tym gruntów rodzinnych ogrodów działkowych użytkowanych przez PZD. Prowadzony będzie również monitoring powierzchni zabudowy obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenach rodzinnych ogrodów działkowych w celu przeciwdziałania naruszaniu przepisów ustawy - Prawo budowlane. Na bieżąco informowany będzie organ nadzoru budowlanego o przypadkach naruszenia przepisów. Poinformowano również, że służby urzędów miast będą w szerszym zakresie korzystać z ustawowych uprawnień do sprawowania nadzoru nad zagospodarowaniem terenów przekazanych PZD, poprzez zintensyfikowanie kontroli w zakresie przestrzegania przepisów prawa budowlanego, ochrony środowiska i utrzymywania czystości.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w 1 wystąpieniu pokontrolnym zgłoszono zastrzeżenia, które rozpatrzono w następujący sposób:

- Komisja Odwoławcza Delegatury NIK w Poznaniu w dniu 24 marca 2010 r., po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Miasta Poznania do wystąpienia pokontrolnego, po kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Poznania, podjęła uchwałę o oddaleniu zastrzeżeń w całości.
- Uchwała Komisji Odwoławczej została zatwierdzona przez Prezesa NIK w dniu 1 kwietnia 2010 r.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego

- Urząd Miasta Stołecznego Warszawy

Delegatura NIK w Gdańsku

- Urząd Miejski w Gdańsku

Delegatura NIK w Katowicach

- Urząd Miasta Częstochowy

Delegatura NIK w Łodzi

- Urząd Miasta Łodzi

Delegatura NIK w Olsztynie

- Urząd Miasta Olsztyn

Delegatura NIK w Poznaniu

- Urząd Miasta Poznania

Delegatura NIK w Szczecinie

- Urząd Miasta Szczecina

Delegatura NIK we Wrocławiu

- Urząd Miejski we Wrocławiu

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

1. W okresie objętym kontrolą, funkcję ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej pełnili:
 - Pan Jerzy Polaczek Minister Transportu i Budownictwa od 31 października 2005 r. do 5 maja 2006 r.,
 - Pan Antoni Jaszczak Minister Budownictwa od 5 maja 2006 r. do 3 listopada 2006 r.,
 - Pan Andrzej Aumiller Minister Budownictwa od 3 listopada 2006 r. do 13 sierpnia 2007 r.,
 - Pan Mirosław Barszcz Minister Budownictwa od 13 sierpnia 2007 r. do 16 listopada 2007 r.,
 - Pan Cezary Grabarczyk Minister Infrastruktury od 16 listopada 2007 r.

2. W okresie objętym kontrolą, funkcję Ministra Środowiska pełnili:
 - Pan Jan Szyszko; w okresie od 31 października 2005 r. do 7 września 2007 r. i od 11 września 2007 r. do 16 listopada 2007 r.,
 - Pan Maciej Nowicki od 16 listopada 2007 r. do 1 lutego 2010 r.,
 - Pan Andrzej Kraszewski od 2 lutego 2010 r.
3. Prezydentem Miasta Częstochowa:
 - był Pan Tadeusz Wrona od 10 listopada 2002 r. do 17 listopada 2009 r.,
 - jest Pan Piotr Marian Kurpios - z dniem 27 listopada 2009 r. wyznaczony został do pełnienia funkcji Prezydenta Miasta Częstochowa.
4. Prezydentem Miasta Gdańska jest Pan Paweł Adamowicz od 26 października 1998 r.
5. Prezydentem Miasta Łodzi:
 - był Pan Jerzy Kropiwnicki od 26 października 1998 r. do 22 stycznia 2010 r.,
 - jest Pan Tomasz Sadzyński - z dniem 2 lutego 2010 r. wyznaczony został do pełnienia funkcji Prezydenta Miasta Łodzi.
6. Prezydentem Miasta Olsztyn:
 - był Pan Czesław Jerzy Małkowski od 10 października 1998 r. do 21 listopada 2008 r.,
 - był Pan Tomasz Głazewski od 21 listopada 2008 r. do 8 marca 2009 r., który pełnił funkcję Prezydenta Miasta Olsztyna,
 - jest Pan Piotr Grzymowicz od 9 marca 2009 r.
7. Prezydentem Miasta Poznania jest Pan Ryszard Grobelny od 14 grudnia 1998 r.
8. Prezydentem Miasta Szczecin:
 - był Pan Marian Jurczyk od 22 listopada 2002 r. do 4 grudnia 2006 r.,
 - jest Pan Piotr Krzystek od 4 grudnia 2006 r.
9. Prezydentem m.st. Warszawy:
 - był Pan Mirosław Kochalski do 9 lutego 2006 r. - jako pełnomocnik Lecha Kaczyńskiego - natomiast od 9 lutego 2006 r. do 20 lipca 2006 r. pełnił funkcję Prezydenta m.st. Warszawy,
 - był Pan Kazimierz Marcinkiewicz od 18 lipca 2006 r. do 2 grudnia 2006 r. - pełnił funkcję Prezydenta m.st. Warszawy,
 - jest Pani Hanna Gronkiewicz-Waltz od 2 grudnia 2006 r.
10. Prezydentem Wrocławia jest Pan Rafał Dutkiewicz od 19 listopada 2002 r.

5.3. Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych - Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1419 ze zm.
2. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.
3. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651.
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane - Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.
7. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny - Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.
8. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska - Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.
9. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody - Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.
10. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych - Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.
12. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne – Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.
13. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.
14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków – Dz. U. Nr 38, poz.454.

5.4. Informacje dotyczące funkcjonowania ogrodów działkowych

Historia tworzenia ogrodów działkowych

Ogrody działkowe w Polsce, jako urządzenia użyteczności publicznej, zostały utworzone dekretem Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1946 r. o ogrodach działkowych⁸⁰. Celem ich utworzenia było umożliwienie ludziom pracy umysłowej i fizycznej oraz ich rodzinom spędzenia wolnego czasu w zdrowotnych warunkach na działce ziemi i ułatwienie uzyskania tą drogą płodów ogrodnich dla zaspokojenia własnych potrzeb i podniesienia w ten sposób swego poziomu zdrowotnego i gospodarczego (art. 1 ww. dekretu). Obowiązek zakładania ogrodów działkowych został nałożony na gminy (art. 6 ust. 1 ww. dekretu), a zakłady pracy, zatrudniające więcej niż 200 osób, obowiązane były (na warunkach określonych w art. 5 ww. dekretu) zakładać i utrzymywać ogrody działkowe stałe dla swych pracowników i ich rodzin (art. 6 ust. 2 ww. dekretu). Nadzór fachowy nad ogrodami działkowymi, prowadzenie poradni w sprawach ogrodnictwa działkowego, popieranie prac naukowych w tym zakresie i inicjowanie akcji społecznej należał do towarzystw ogrodów działkowych, zrzeszonych w związek towarzystw ogrodów działkowych (art. 21 ww. dekretu). Zgodnie z art. 22 ww. dekretu, zarządy miejskie i gminne zostały zobowiązane do wydania, w ramach regulaminu wzorowego, opracowanego przez związek ogrodów działkowych i zatwierdzonego przez Ministra Odbudowy w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej, Ministrem Ziem Odzyskanych oraz innymi właściwymi Ministrami - przepisów porządkowych o sposobie użytkowania ogrodów działkowych.

Pracownicze ogrody działkowe, wprowadzone ustawą z dnia 9 marca 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych⁸¹, miały służyć stworzeniu ludziom pracy i ich rodzinom możliwości wykorzystania wolnego czasu z pożytkiem dla zdrowia oraz poprawy ich sytuacji gospodarczej drogą uzyskania ziemioplodów na potrzeby własnego gospodarstwa domowego. Ogrody te mogły być użytkowane przez pracowników, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub stosunku służbowego, osoby pobierające z tytułu takiego stosunku bądź innego szczególnego tytułu zaopatrzenie z ubezpieczenia społecznego, z funduszy Skarbu Państwa bądź z innych funduszy publicznych oraz przez osoby korzystające ze świadczeń społecznych. Pracowniczy ogród działkowy, zgodnie z ww. ustawą, stanowił urządzenie użyteczności publicznej. Zarząd pracowniczymi ogrodami działkowymi należał do Zrzeszenia Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisji Centralnej Związków Zawodowych) na zasadach wyłączności (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych). Do zakresu działania tego Zrzeszenia należało: współdziałanie w planowaniu i czuwanie nad akcją zakładania pracowniczych ogrodów działkowych i ich prawidłowym utrzymywaniu; ustalanie warunków użytkowania działek oraz zasad ich przydziału. Sposób wykonywania tych zadań określiły

⁸⁰ Patrz przypis 35.

⁸¹ Patrz przypis 36.

szczegółowe regulaminy, wydane przez Zrzeszenie Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisję Centralną Związków Zawodowych) w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami. Wykonanie ustawy powierzono Ministrom: Odbudowy, Administracji Publicznej, Pracy i Opieki Społecznej oraz innym ministrom, każdemu w jego zakresie działania (art. 17 ustawy z dnia 9 marca 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych). Na podstawie art. 13 ustawy z dnia 9 marca 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych stowarzyszenia prowadzące ogrody działkowe, zostały zlikwidowane.

Ustawą z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych⁸², prowadzenie i zakładanie pracowniczych ogrodów działkowych przejął, na zasadach wyłączności Polski Związek Działkowców. Związek miał współdziałać z właściwymi organami administracji państwowej i zainteresowanymi zakładami pracy oraz związkami zawodowymi i organizacjami społecznymi.

Kolejnym przepisem, regulującym rozwój ogrodnictwa działkowego w Polsce, jest ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. Ustawą utrzymano status ogrodów działkowych jako urządzeń użyteczności publicznej, służących zaspokajaniu wypoczynkowych, rekreacyjnych i innych potrzeb socjalnych członków społeczności lokalnych poprzez zapewnienie im powszechnego dostępu do terenów rodzinnych ogrodów działkowych oraz działek dających możliwość prowadzenia upraw ogrodniczych na własne potrzeby, a także podniesienie standardów ekologicznych otoczenia. Grunty przeznaczone pod ogrody należą do kategorii mienia publicznego.

Statut Polskiego Związku Działkowców

Zgodnie z uchwalonym przez VII Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Działkowców w dniu 6 kwietnia 2006 r. ze zmianami wprowadzonymi przez VIII Krajowy Zjazd Delegatów PZD w dniu 9 grudnia 2007 r. Polski Związek Działkowców, PZD jest ogólnopolską, samodzielną i samorządną organizacją społeczną powołaną do reprezentowania i obrony praw i interesów swych członków. PZD działa na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych i niniejszego statutu. PZD opiera swoją działalność na pracy społecznej członków; do prowadzenia swych spraw może zatrudniać pracowników (§ 1 Statutu). Terenem działania PZD jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej, a siedzibą miasto stołeczne Warszawa. PZD ma prawo używać własnego godła, hymnu, sztandarów, odznak i pieczęci (§2).

Zgodnie z postanowieniami § 3 Statutu, PZD posiada osobowość prawną i działa poprzez swoje organy ustanowione ustawą oraz niniejszym statutem. Jednostki organizacyjne PZD korzystają z osobowości prawnej PZD w ramach uprawnień i odpowiedzialności określonych niniejszym statutem. PZD może być członkiem innych organizacji krajowych i zagranicznych o pokrewnych celach i zadaniach (§ 4 Statutu).

Członkostwo w PZD jest otwarte dla wszystkich, bez względu na narodowość, rasę, płeć, religię, język, pochodzenie społeczne i etniczne lub poglądy polityczne (§ 8 Statutu). Zgodnie z postanowieniami § 9, Członkami PZD mogą być, osoby fizyczne pełnoletnie,

⁸² Patrz przypis 4.

zamieszkałe na stałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej mogą być jedynie członkami wspierającymi PZD.

Zgodnie ze Statutem, członkostwo w PZD ustaje na skutek, wygaśnięcia, skreślenia, pozbawienia (§ 29). Wraz z ustaniem członkostwa zwyczajnego wygasa prawo użytkowania działki w rod (§ 29 ust 2). Ponadto, zgodnie z zapisami § 30, Członkostwo w PZD wygasa m.in. w razie: śmierci członka PZD, zrzeczenia się na piśmie członkostwa w PZD, likwidacji rod. Wygaśnięcie członkostwa w PZD stwierdza: zarząd rod, prezydium okręgowego zarządu, lub organ nadający członkostwo wspierające.

Krajowa Rada Polskiego Związku Działkowców

Na czele Krajowej Rady stoi Prezes Związku, który reprezentuje Związek na zewnątrz i kieruje jego pracami. Krajowa Rada składa się z 49 osób. W celu realizacji zadań statutowych Krajowa Rada powołuje ze swego grona Prezydium. Prezydium składa się z 9-13 osób w tym prezesa, wiceprezesów i sekretarza. Krajowa Rada może upoważnić Prezydium do niektórych wykonywania zadań. Prezydium KR PZD dokonuje ocen, podejmuje uchwały i wydaje wytyczne.

Okręgowe Zarządy Polskiego Związku Działkowców

Okręgowy Zarząd jest ogniwem Polskiego Związku Działkowców. W tej chwili funkcjonuje 26 oddziałów okręgowych. Organami samorządu Związku oddziału okręgowego są okręgowy zjazd delegatów, okręgowy zarząd, okręgowe komisje rewizyjna i rozjemcza. Działalność OZ regulują przepisy Statutu PZD (§ 74-79). Okręgowy zarząd składa się z 25-45 członków. Tryb pracy okręgowego zarządu określa regulamin uchwalony według zasad określonych przez Krajową Radę. Regulamin podlega rejestracji przez Krajową Radę. W celu realizacji zadań określonych w § 75 okręgowy zarząd powołuje ze swego grona prezydium. Prezydium składa się z 7 - 11 osób, w tym z prezesa, wiceprezesa (wiceprezesów) i sekretarza (sekretarzy). Prezydium okręgowego zarządu dokonuje ocen, podejmuje uchwały, wydaje wytyczne we wszystkich sprawach określonych w § 75, z wyjątkiem pkt 1 - 7.

Zarząd rodzinnego ogrodu działkowego

Składa się z 7-11 członków. Do zarządu należy reprezentowanie interesów ogrodu i jego członków, współpraca z wyższymi organami Związku, terenowymi organami samorządu i administracji rządowej oraz zakładami pracy, nadawanie członkostwa Związku i przydzielanie działek oraz prowadzenie rejestru członków danego ogrodu, prowadzenie rejestru osób ubiegających się o przydział działek, utrzymywanie w należytych stanie urządzeń ogrodu stanowiących własność Związku, zwoływanie walnych zebrań członków Związku danego ogrodu i składanie sprawozdań z działalności organizacyjnej, gospodarczej i finansowej oraz opracowywanie planów pracy, preliminarzy finansowych, jak również innych wniosków wymagających uchwały walnego zebrania, gospodarowanie funduszami, przeznaczonymi na potrzeby ogrodu w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami i planem finansowym uchwalonym przez walne zebranie członków danego ogrodu, opracowywanie planów oraz realizacja inwestycji i remontów zgodnie z trybem i zasadami obowiązującymi w Związku, prowadzenie rachunkowości i sprawozdawczości oraz niezbędnej dokumentacji,

zgodnie z obowiązującymi przepisami finansowymi i instrukcjami Związku. Prezes rodzinnego ogrodu działkowego reprezentuje jego interesy i kieruje pracami zarządu.

Rodzinny ogród działkowy jest podstawową jednostką organizacyjną PZD i korzysta z osobowości prawnej PZD (§ 59). Zgodnie z § 60 Statutu, zadaniami rod, jest zaspokajanie wypoczynkowych, rekreacyjnych i innych potrzeb socjalnych członków społeczności lokalnych, a także podniesienie standardów ekologicznych otoczenia. Szczegółowe zasady dotyczące zagospodarowania i użytkowania działki oraz funkcjonowania i zagospodarowania rod, a także zasady współżycia społecznego obowiązujące na terenie ogrodów określa regulamin rod (§66). Przydział działki w rod następuje wraz z podjęciem przez zarząd rod (prezydium okręgowego zarządu) uchwały nadającej członkostwo zwyczajne (§ 67). Członek zwyczajny może użytkować tylko jedną działkę w rodzinnych ogrodach działkowych (§ 72).

Najwyższym organem samorządu PZD w rod jest walne zebranie (§ 74). Prawo uczestniczenia w walnym zebraniu ma każdy członek zwyczajny z danego rod. W walnym zebraniu mogą brać udział z głosem doradczym przedstawiciele organów wyższego stopnia. rod reprezentowane jest na zewnątrz przez Zarząd rod (§ 88). Działalność kontrolną w rod prowadzi komisja rewizyjna (§ 94), a działalność orzekającą, rozjemczą i mediacyjną prowadzi komisja rozjemcza (§ 99).

Zgodnie z § 178 Statutu, PZD zobowiązany jest do prowadzenia m.in. rejestru: Rodzinnych Ogrodów Działkowych. Rejestr Rodzinnych Ogrodów Działkowych prowadzi Krajowa Rada (§ 179). Rejestr Rodzinnych Ogrodów Działkowych zawiera podstawowe dane dotyczące rod, a w szczególności: nazwę, miejsce położenia (miejscowość, gmina, powiat i województwo), adres, numer rejestrowy, powierzchnię, liczbę działek, datę utworzenia, numery działek geodezyjnych, prawo do gruntu przysługujące PZD, numer Krajowego Rejestru Urzędowego Podmiotów Gospodarki Narodowej - REGON, numer identyfikacji podatkowej - NIP. Zarządy rod oraz okręgowe zarządy są zobowiązane do niezwłocznego powiadamiania o wszelkich zmianach dotyczących danych, o których mowa powyżej. Dla rod wpisanego do Rejestru Rodzinnych Ogrodów Działkowych prowadzi się odrębne akta rejestrowe obejmujące w szczególności dokumenty stanowiące podstawę dokonanych wpisów (§ 180).

Regulamin rodzinnego ogrodu działkowego

Zgodnie z regulaminem rodzinnego ogrodu działkowego, uchwalonym przez Krajową Radę Polskiego Związku Działkowców w dniu 7 kwietnia 2004 r. (stan na dzień 26 lutego 2009 r.):

- najwyższym organem rodzinnego ogrodu działkowego jest walne zebranie członków albo konferencja delegatów (§ 22), które zwołuje zarząd i proponuje porządek obrad (§ 24);
- zarząd prowadzi sprawy rodzinnego ogrodu działkowego i reprezentuje go na zewnątrz według zasad określonych w statucie (§ 34);
- zarząd odpowiedzialny jest za zgodność zagospodarowania ogrodu z obowiązującym planem (§ 101);
- nadzór nad zagospodarowaniem rodzinnego ogrodu działkowego sprawuje prezydium okręgowego zarządu (§ 102);

§ 12 ww. regulaminu stanowi, że:

- działka nie może być wykorzystywana do zamieszkiwania;
- przez zamieszkiwanie rozumie się długotrwałe przebywanie z zamiarem skupienia i realizacji swoich spraw życiowych;
- altana na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym nie jest obiektem mieszkalnym; przebywanie w niej nie może stanowić podstawy do urzędowego potwierdzenia czasowego lub stałego pobytu.

W § 107 ww. regulaminu określono, że altana:

- w ogrodzie jest obiektem wolnostojącym, parterowym, zapewniającym rodzinie warunki do wypoczynku;
- może być podpiwniczona i posiadać poddasze użytkowe;
- powinna być funkcjonalna i estetyczna;
- może mieć powierzchnię zabudowy mierzoną po obrysie ścian zewnętrznych: w ogrodach w granicach miast do 25 m², w ogrodach poza granicami miast do 35 m²;
- może posiadać zadaszony taras otwarty o powierzchni do 12 m². Powierzchni tarasu nie wlicza się do powierzchni zabudowy altany, z wyjątkiem jego części znajdującej się pod poddaszem lub nad piwnicą altany;
- może mieć wysokość do 5 metrów przy dachu dwuspadowym stromym i 4 metrów przy innym kształcie dachu, a jej wysokość mierzy się od poziomego gruntu do najwyższego punktu dachu.

Z § 109 ww. regulaminu wynika, że:

- zarząd wstrzymuje budowę lub rozbudowę altany w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów niniejszego regulaminu;
- członek PZD zobowiązany jest do usunięcia stwierdzonych przez zarząd nieprawidłowości, a nawet do rozebrania budowanej lub rozbudowywanej altany, jeśli naruszenia nie mogą zostać w inny sposób usunięte;
- w przypadku wybudowania lub rozbudowania altany z naruszeniem § 107 niniejszego regulaminu, zarząd wzywa członka PZD do usunięcia stwierdzonych naruszeń pod rygorem zastosowania sankcji określonej w § 36 statutu, który stanowi, że: pozbawienie członkostwa zwyczajnego może nastąpić w razie rażącego naruszenia przepisów ustawy, postanowień statutu, regulaminu, zasad współżycia społecznego oraz działania na szkodę PZD; za rażące naruszenie, uważa się w szczególności zamieszkiwanie lub prowadzenie działalności gospodarczej na terenie działki, wynajem działki i altany, samowolne rozporządzenie prawem do działki, dopuszczenie się samowoli budowlanej, udowodnioną kradzież dokonaną na szkodę innego użytkownika działki lub PZD, a także uporczywe i długotrwałe uchylanie się od uiszczania składki członkowskiej i innych należnych opłat

Tabela 2. Stan organizacyjny okręgowych zarządów PZD (wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r.)

LP	OKRĘGOWY ZARZĄD PZD	WOJEWÓDZTWO	Liczba rod	Liczba terenów	Powierzchnia rod w ha	Liczba działek	Powierzchnia działek w ha
1.	Legnica		168	319	1 714,52	39 853	1 380,64
2.	Sudecki		150	607	2 439,20	56 864	1 698,30
3.	Wrocław		228	420	2 350,00	58 615	1 875,00
		DOLNOŚLĄSKIE	546	1 346	6 503,72	155 332	4 953,94
4.	Bydgoszcz		218	232	1 715,23	33 401	1 244,33
5.	Toruńsko-Włocławski		201	253	1 198,00	25 443	948,00
		KUJAWSKO-POMORSKIE	419	485	2 913,23	58 844	2 192,33
6.	Lublin	LUBELSKIE	181	239	1 462,58	33 328	1 123,17
7.	Gorzów Wlkp.		71	104	732,49	16 488	593,43
8.	Zielona Góra		123	234	1 406,66	29 177	1 149,50
		LUBUSKIE	194	338	2 139,15	45 665	1 742,93
9.	Łódzki	ŁÓDZKIE	316	429	2 084,47	45 756	1 543,70
10.	Małopolski	MAŁOPOLSKIE	281	386	1 509,03	32 478	1 136,40
11.	Mazowiecki	MAZOWIECKIE	507	584	3 852,11	86 351	2 949,36
12.	Opolski	OPOLSKIE	112	310	1 725,11	40 543	1 387,55
13.	Podkarpacki	PODKARPACKIE	205	270	1 588,51	34 925	1 192,58
14.	Podlaski	PODLASKIE	104	121	1 089,63	22 489	799,09
15.	Gdańsk		258	370	2 380,29	54 571	1 867,61
16.	Słupsk		25	63	572,38	12 165	468,33
		POMORSKIE	283	433	2 952,67	66 736	2 335,94
17.	Częstochowa		61	82	460,60	8 784	312,88
18.	Śląski		627	927	4 027,29	98 471	3 296,73
		ŚLĄSKIE	688	1 009	4 487,89	107 255	3 609,61
19.	Świętokrzyski	ŚWIĘTOKRZYSKIE	80	149	830,34	19 162	618,94
20.	Elbląg		81	106	551,76	10 503	398,68
21.	Warmińsko-Mazurski		176	244	1 805,96	38 391	1 322,90
		WARMIŃSKO-MAZURSKIE	257	350	2 357,72	48 894	1 721,58
22.	Kalisz		138	191	939,19	21 220	752,90
23.	Piła		80	99	710,85	16 277	559,08
24.	Poznań		313	385	2 733,76	56 240	2 047,16
		WIELKOPOLSKIE	531	675	4 383,80	93 737	3 359,14
25.	Koszalin		91	138	1 113,91	23 330	900,70
26.	Szczecin		175	334	2 524,00	49 857	2 010,00
		ZACHODNIOPOMORSKIE	266	472	3 637,91	73 187	2 910,70
	Ogółem		4 970	7 596	43 517,87	964 682	33 576,96

Źródło: www.pzd.pl

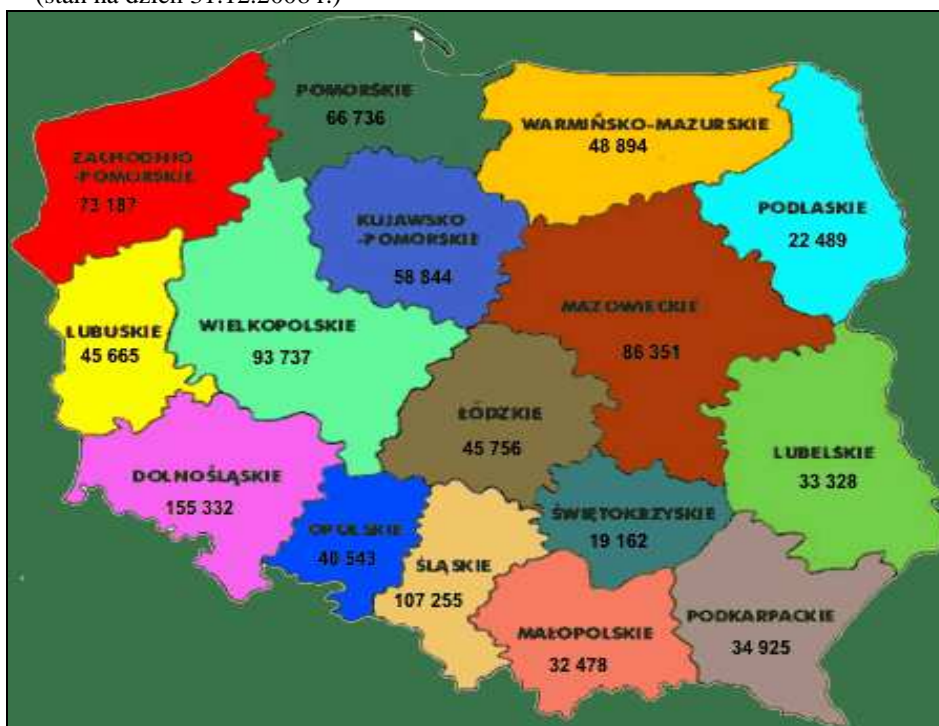
Działki w polskich ogrodach działkowych użytkują w praktyce wszystkie grupy społeczne i zawodowe. Działkowcami są robotnicy i urzędnicy, emeryci i renciści, a ostatnio również bezrobotni. Spośród zawodów popularne są działki użytkowane przez pracowników przemysłu ciężkiego, ale również cenią sobie działki pracownicy przemysłu lekkiego np. włókienniczego w Łodzi. Działki uprawiają nauczyciele, wojskowi, kolejarze, pracownicy służby zdrowia, urzędnicy, pracownicy małych instytucji i zakładów rozsianych po całej Polsce. Obecnie najliczniejszą grupę wśród działkowców stanowią emeryci i renciści - 46,9%, następną grupą są pracownicy zatrudnieni na stanowiskach robotniczych - 24%, znaczną grupę stanowią pracownicy umysłowi - 18,4%. Od niedawna rośnie wśród działkowców grupa bezrobotnych, obecnie grupa ta stanowi 5% użytkowników działek. Pozostałe grupy zawodowe stanowią 5,1% działkowców.

Rys 2. Przekrój społeczny działkowców (stan na dzień 31.12.2008 r.)



Źródło: opracowano w NIK, na podstawie danych PZD.

Rys. 3. Liczba działek w poszczególnych województwach (stan na dzień 31.12.2008 r.)



Źródło: www.pzd.pl

Nadzór nad PZD

Sprawa nadzoru nad PZD była w 2008 r. i w 2009 r. przedmiotem działań podjętych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W tym zakresie, m.in.:

- Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że Minister Infrastruktury jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad PZD, na co wskazywały, zmiany legislacyjne dokonane pod koniec 2008 r., w tym wykreślenie z ustawy z dnia 8 lipca 2008 r. o rodzinnych ogrodach działkowych przepisu stanowiącego o nadzorze ministra właściwego do spraw środowiska nad działalnością PZD oraz dodanie w ustawie z dnia 4 września 1997 r.

o działach administracji rządowej do działu budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa spraw z zakresu rodzinnych ogrodów działkowych.

- Minister Infrastruktury w odpowiedzi z dnia 27 stycznia 2009 r., podał m.in., że:
 - brak przepisu o nadzorze, nie daje możliwości bezpośredniej ingerencji ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w działalność Polskiego Związku Działkowców;
 - PZD jest stowarzyszeniem, podlegającym rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym, w związku z czym do PZD należy stosować przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm., w tym przepisy dotyczące organów nadzoru nad stowarzyszeniami,
- Rzecznik Praw Obywatelskich w dnia 19 marca 2009 r. zwrócił się do Prezydent m.st. Warszawy z prośbą o podjęcie czynności nadzorczych nad PZD w trybie ustawy Prawo o stowarzyszeniach.
- Prezydent m.st. Warszawy, pismem z dnia 15 kwietnia 2009 r., udzieliła odpowiedzi na ww. Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym podniosła, że nie posiada ona kompetencji do objęcia PZD nadzorem sprawowanym na podstawie art. 8 ust. 5 pkt 2 Prawa o stowarzyszeniach, ani oceny zgodności postanowień statutu PZD oraz regulaminu rodzinnych ogrodów działkowych z obowiązującym prawem i zasadami współżycia społecznego.
- Rzecznik Praw Obywatelskich, pismem z dnia 7 lipca 2009 r., skierowanym do Prezydent m.st. Warszawy, podniósł, iż PZD - z racji odrębnej regulacji - nie podlega co prawda przepisom ustawy Prawo o stowarzyszeniach, lecz przepisy tego aktu normatywnego stosowane są w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach. Brak w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych regulacji dotyczącej sprawowania nadzoru nad PZD powoduje, że w niniejszej sprawie - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - zastosowanie znajduje przepis Prawa o stowarzyszeniach, który wskazuje Prezydenta m.st. Warszawy jako organ właściwy w tej sprawie. W piśmie tym zwrócił się również o wszczęcie w trybie nadzoru postępowania administracyjnego w sprawie statutu PZD. Korespondencja w tej sprawie prowadzona była jeszcze w okresie sierpień – październik 2009 r.
- Rzecznik Praw Obywatelskich, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁸³ zwrócił się do Ministra Infrastruktury o przedstawienie swojego stanowiska dotyczącego zasadności wystąpienia przez Radę Ministrów ze stosowną inicjatywą ustawodawczą, która doprowadziłaby do jasności sytuacji odnośnie do nadzoru administracyjnego nad Polskim Związkiem Działkowców.

Związki działkowców w Europie

Związki działkowców istnieją oprócz Polski w 14 państwach Europy: Austrii, Belgii, Czechach, Danii, Finlandii, Francji, Holandii, Luksemburgu, Norwegii, Niemczech, Słowacji, Szwajcarii, Szwecji i w Wielkiej Brytanii. Polski Związek Działkowców jest członkiem Biura Międzynarodowego Ogrodów Działkowych i Rodzinnych (Office International du Coin de Terre et des Jardins Familiaux), które zostało utworzone w Luksemburgu w dniu 3 października 1926. Pierwszym Prezydentem Biura został L'Abbé Jules Lemire. Od początku

⁸³ Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.

istnienia posiedzenia zarządu międzynarodowej organizacji działkowców odbywały się w Luksemburgu. Tu też mieści się biuro Sekretariatu Generalnego.

Biuro Międzynarodowe Ogrodów Działkowych i Rodzinnych zrzesza obecnie 15 narodowych organizacji działkowców. Jest to około 3 miliony działkowców z całej Europy. Do największych należą związki niemiecki i polski, najmniejszy jest związek fiński. Federacje związków są następujące:

Państwo	Nazwa organizacji
 Austria	Zentralverband der Kleingärtner, Siedler und Kleintierzüchter Österreichs
 Belgia	National Verbond van Volkstuinen vzw/Ligue Nationale du Coin deTerre et du Foyer-Jardins Familiaux
 Dania	Kolonihaveforbundet for Danmark
 Finlandia	Suomen Siirtolapuutarhaliitto
 Francja	Fédération Nationale des Jardins Familiaux et Collectifs
 Holandia	Algemeen Verbond van Volkstuinders Verenigen in Nederland
 Luksemburg	The National Society of Allotment and Leisure Gardeners Ltd.
 Niemcy	National Verbond van Volkstuinen vzw/Ligue Nationale du Coin deTerre et du Foyer-Jardins Familiaux
 Norwegia	Norsk Kolonihageforbund
 Polska	Polski Związek Działkowców
 Słowacja	Slovenský Zväz Záhradkárov Republikový Výbor
 Szwajcaria	Schweizer Familiengärtnerverband
 Szwecja	Svenska Förbundet för Koloniträdgårdar och Fritidsbyar
 Wielka Brytania	The National Society of Allotment and Leisure Gardeners Ltd.

5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Infrastruktury
6. Minister Środowiska
7. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
8. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
9. Rzecznik Praw Obywatelskich
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
12. Sejmowa Komisja Infrastruktury
13. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
14. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
15. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
16. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
17. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
18. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
19. Senacka Komisja Środowiska
20. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
21. Prezydent m.st. Warszawy
22. Prezydent Miasta Gdańska
23. Prezydent Miasta Katowice
24. Prezydent Miasta Łodzi
25. Prezydent Miasta Olsztyn
26. Prezydent Miasta Poznania
27. Prezydent Miasta Szczecin
28. Prezydent Wrocławia