

Piotr Jeliński

Chrześcijańska Akademia Teologiczna w Warszawie; Wyższa Szkoła Nauk o Zdrowiu w Bydgoszczy

DOI: <https://doi.org/10.35464/1642-672X.PS.2025.1.02>

Zamieszkiwanie na działkach Rodzinnych Ogrodów Działkowych w kontekście ubóstwa mieszkaniowego

Living on Plots of Family Allotment Gardens in the Context of Housing Poverty

ABSTRACT: Family Allotment Gardens (FGDs) were created in Poland as recreational and gardening spaces, aimed at improving the quality of life of city dwellers. However, in the face of socio-economic problems, especially the lack of accessible and affordable housing, these areas are increasingly used as illegal places of residence. This phenomenon is particularly visible among people affected by poverty. This article analyses the relationship between poverty in Poland and living in FGDs. It presents historical and legal aspects of the functioning of gardens, analyses the causes of the phenomenon of living there and its social, legal and health consequences. It also proposes potential systemic solutions.

KEYWORDS: poverty, housing, Family Allotment Gardens, social exclusion, housing policy.

STRESZCZENIE: Rodzinne Ogrody Działkowe (ROD) powstały w Polsce jako przestrzeń rekreacyjną i ogrodniczą, mającą na celu poprawę jakości życia mieszkańców miast. Jednak w obliczu problemów społeczno-ekonomicznych, zwłaszcza braku dostępnego i przystępnego cenowo mieszkalnictwa, tereny te coraz częściej pełnią funkcję nielegalnych miejsc zamieszkania. Zjawisko to jest szczególnie widoczne wśród osób dotkniętych ubóstwem. Autor podejmuje analizę relacji między ubóstwem w Polsce a zamieszkiwaniem na działkach ROD. Przedstawia historyczne i prawne aspekty funkcjonowania ogrodów, analizuje przyczyny zjawiska zamieszkiwania oraz jego konsekwencje społeczne, prawne i zdrowotne. Proponuje także potencjalne rozwiązania systemowe.

SŁOWA KLUCZOWE: ubóstwo, mieszkalnictwo, Rodzinne Ogrody Działkowe, wykluczenie społeczne, polityka mieszkaniowa.

Wstęp

Do zmiany ustrojowej w Polsce w 1989 roku problem bezdomności oficjalnie nie istniał. Zjawisko to było nie do pogodzenia z celami stawianymi przez ustrój socjalistyczny, a jeżeli kogoś dotyczyło, to uznawano, że są to osoby zdeprawowane, świadomie wyłamujące się z przestrzegania zasad społecznych i nie trzeba poświęcać im uwagi, tzn. udzielić ewentualnej pomocy. Zgodnie z narracją władz, bezdomność stanowiła nierozzerwalną cechę ustroju kapitalistycznego, stąd media publikowały obrazy osób śpiących w kartonach na ulicach amerykańskich miast. W takich warunkach nie było zapotrzebowania na stworzenie definicji bezdomności.

Kolejne lata były trudnym okresem dla wielu osób, które miały poważne kłopoty w odnalezieniu się w nowych warunkach ekonomicznych lat 90. zeszłego stulecia. Dużym, i do tej pory nierozwiązanym, problemem stała się dostępność mieszkań, szczególnie dla tych, których ze względów ekonomicznych nie było stać na kupno lokalu własnościowego oraz nie posiadały prawa do lokalu komunalnego lub socjalnego. Alternatywą stało się zamieszkanie na działkach Rodzinnych Ogrodów Działkowych (ROD). Nieliczne przypadki stałego zamieszkiwania na działkach zdarzały się już od lat 60. XX wieku, jednak po przemianie ustrojowej ich liczba gwałtownie wzrosła i tendencja ta nie zmienia się także obecnie. W nowych warunkach ekonomicznych ROD, pierwotnie zaprojektowane jako przestrzenie rekreacyjne i ogrodnicze, zyskały nowe znaczenie. Dla wielu osób w trudnej sytuacji ekonomicznej działki stały się jedynym dostępnym miejscem zamieszkania. Chociaż zamieszkiwanie na terenach ROD jest formalnie zakazane, to zjawisko to staje się coraz bardziej powszechne, szczególnie w większych miastach, gdzie koszty najmu mieszkań są wysokie, a dostępność lokali socjalnych niewystarczająca.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wpływu ubóstwa na zjawisko zamieszkiwania na działkach ROD oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy zamieszkiwanie na działkach ROD można uznać za formę bezdomności.

Rodzinne Ogrody Działkowe – historia i funkcje

Ruch działkowy ma swoje korzenie w końcu XIX w., kiedy w Europie, w tym na ziemiach polskich, zaczęły powstawać pierwsze ogródki działkowe. Ich celem było poprawienie warunków życia mieszkańców miast przez umożliwienie im uprawy warzyw i owoców oraz zapewnienie przestrzeni rekreacyjnej. Po drugiej wojnie światowej w Polsce ogrody działkowe zyskały dużą

popularność, szczególnie wśród robotników, którym umożliwiały odpoczynek i dodatkowe źródło żywności.

Obecnie funkcjonowanie ROD w Polsce reguluje ustawa z dnia 13 grudnia 2013 roku o rodzinnych ogrodach działkowych¹. Zgodnie z art. 4 tej ustawy Rodzinne Ogrody Działkowe są urządzeniami użyteczności publicznej, służącymi zaspokajaniu wypoczynkowych, rekreacyjnych i innych potrzeb socjalnych członków społeczności lokalnych poprzez zapewnienie im powszechnego dostępu do ROD oraz działek dających możliwość prowadzenia upraw ogrodniczych na własne potrzeby, a także podniesienie standardów ekologicznych otoczenia. W celu uszczegółowienia zakresu dozwolonego korzystania z działek ustawodawca wprowadził przepis w art. 12 cytowanej ustawy stwierdzający, że na terenie działki obowiązuje zakaz zamieszkiwania oraz prowadzenia działalności gospodarczej lub innej działalności zarobkowej. Aby dodatkowo utrudnić zamieszkiwanie wprowadzono przepis art. 13b wyłączający możliwość stosowania uproszczonego postępowania legalizacyjnego, o którym mowa w art. 49f ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane² w stosunku do obiektów o ponadnormatywnej powierzchni zabudowy zlokalizowanych na terenie działki.

Mimo prawnych ograniczeń obarczonych sankcjami, z których najważniejsza jest możliwość wypowiedzenia umowy dzierżawy działkowej równoznacznej z utratą działki³, ogrody działkowe stały się przestrzenią, która pełni również funkcje mieszkaniowe, szczególnie dla osób dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Rosnące ceny wynajmu, rachunków oraz brak mieszkań komunalnych i socjalnych, a także wynajmu instytucjonalnego zmuszają wiele osób do poszukiwania alternatywnych form schronienia. Powiększaniu się tego zjawiska sprzyjają zwiększone koszty utrzymania mieszkań, zwłaszcza w dużych miastach, które nasiliło się od 2022 roku, w wyniku napływu uchodźców wojennych z Ukrainy.

Zamieszkanie na działce ROD – krótka analiza prawna

Zjawisko bezdomności polega zasadniczo na braku miejsca zamieszkania. W związku z tym zdefiniowanie pojęcia miejsca zamieszkania stanowi

¹ Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. 2014 poz. 40).

² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.

³ § 46 Regulaminu Rodzinnego Ogrodu Działkowego uchwalony przez Krajową Radę Polskiego Związku Działkowców w dniu 1 października 2015 r. ze zmianami wprowadzonymi w dniu 28 czerwca 2018 r.

punkt wyjścia dalszych analiz i rozważań. W powszechnym odczuciu miejsce zamieszkania kojarzy się z jakimś miejscem zdatnym do zamieszkania, najczęściej utożsamianym z domem, mieszkaniem lub przynajmniej pokojem. W sensie prawnym najważniejszymi pojęciami w tym kontekście są miejsce zamieszkania i adres zameldowania, które są spotykane w różnych przepisach prawnych i używane do różnych celów. Dodatkową trudnością jest to, że w niektórych przypadkach stosowane są w podobnym znaczeniu oraz istnieje ich niejednolita interpretacja stosowana przez różne instytucje.

Na gruncie prawa cywilnego miejsce zamieszkania zdefiniowane zostało w art. 25 Kodeksu Cywilnego, który określa, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu⁴. Art. 26 k.c. z kolei określa miejsce zamieszkania dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską, a jest nim miejsce zamieszkania rodziców, natomiast art. 27 k.c. analogicznie precyzuje miejsce zamieszkania osoby znajdującej się pod opieką⁵. Liczbę możliwych miejsc zamieszkania ogranicza do jednego przepis art. 28 tej ustawy. Z powyższego wynika, że osoby bezdomne mogą posiadać miejsce zamieszkania i miejsce to może być nawet okresowo zmieniane, ponieważ Kodeks Cywilny w żaden sposób nie definiuje parametrów ani cech, które muszą zostać wypełnione, aby dane miejsce uznać za zdatne do zamieszkania. Liczy się tylko czynnik związany z wolą stałego przebywania. Reasumując, aby uznać, że dane miejsce jest miejscem zamieszkania konkretnej osoby, muszą wystąpić łącznie dwie przesłanki: zewnętrzna (obiektywna), czyli faktyczne przebywanie tej osoby w danym miejscu, oraz wewnętrzna (subiektywna), czyli wola tej osoby, aby przebywać w tym, a nie innym miejscu.

W przypadku osób zamieszkujących stale na działkach ROD, które nie posiadają innego lokalu, przesądzający o ich miejscu zamieszkania staje się czynnik zewnętrzny (obiektywny), czyli faktyczne przebywanie. Czynnik wewnętrzny (subiektywny) objawiający się wolą zamieszkiwania na działce można uznać za spełniony nawet w przypadku deklaracji o jej braku, ponieważ można przyjąć, że w przypadku braku wspomnianej woli osoba ta przeniosłaby się zapewne w inne miejsce, np. do schroniska dla bezdomnych. Nieco inna jest sytuacja osób, które wprawdzie zamieszkują na działce, ale posiadają prawo do innego lokalu i przynajmniej w teorii mogłyby w nim zamieszkać.

Osoby takie próbują odpierać zarzuty o zamieszkiwaniu na działce, twierdząc, że mają inny lokal i w nim deklarują wolę zamieszkiwania, a nie

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 Nr 16 poz. 93), art. 25, rozdz. II: Miejsce zamieszkania.

⁵ Dotyczy to osób całkowicie ubezwłasnowolnionych.

można mieć dwóch miejsc zamieszkania. W odpowiedzi na twierdzenie, że faktycznie przebywają na działce z zamiarem stałego pobytu, próbują często stworzyć własny termin prawny, który uzasadniałby stan faktyczny. Pojawiają się stwierdzenia: „nie mieszkam tylko pomieszkuję”, „jedynie pilnuję działki”, „jedynie przebywam”.

Przebywanie w określonym miejscu musi wiązać się ze skupieniem w nim centrum życiowej aktywności, związanej zarówno z pracą, jak i rodziną⁶. Kluczowego znaczenia w tym kontekście nie ma zatem czas przebywania w danym miejscu lecz to, z jakich powodów w konkretnym miejscu osoba przebywa, i które można obiektywnie ustalić. Nie odgrywają tutaj żadnej roli subiektywne uzasadnienia pobytu, czyli to jak osoba nazywa ten pobyt.

Ubóstwo

Ubóstwo istniało zawsze. Ewangelista Mateusz wspomina, że Jezus na kilka dni przed świętem Paschy, będąc na obiedzie w Betanii w domu pewnego Szymona, zwanego „Trędowatym”, wypowiedział słowa: „ubogich macie zawsze wśród siebie” [Mt 26: 11]⁷.

Twierdzenie, że ubóstwo jest złem, które powinno zostać usunięte, wyraża uznanie normatywnego wymiaru natury: ze względu na to, kim jest człowiek, nie powinien on doświadczać ubóstwa; nie powinien, bo ubóstwo ma dla niego negatywne konsekwencje, takie jak wykluczenie z życia społecznego, depresja czy niemożność osobistego rozwoju, a to uniemożliwia prowadzenie dobrego życia, życia godnego człowieka [Lekka-Kowalik, 2011, s. 105]. Dlatego też ubóstwo należy traktować jako poważny problem społeczny⁸, wymagający dogłębnej diagnozy i zastosowania środków zaradczych.

W szerokim rozumieniu ubóstwo stanowi pewien brak polegający na występowaniu niedostatku ekonomicznego, który skutkuje, albo też jest przyczyną, deficytów społecznych jednostki. Jest to bardzo szeroki obszar. Dlatego zagadnienie ubóstwa jest przedmiotem interdyscyplinarnego zainteresowania wielu nauk, takich jak: socjologia, psychologia, prawo, filozofia, jak również polem wyzwań dla systemu pomocy społecznej oraz duchownych.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Wa 113/17.

⁷ *Biblia Tysiąclecia*, Pallotinum, Poznań 2003

⁸ Zgodnie z koncepcją Paula B. Hortona i Geralda R. Lesiego problem społeczny należy rozumieć jako zjawisko niepożądane oraz społecznie kłopotliwe, które porusza znaczącą część społeczeństwa i jednocześnie da się je przezwyciężyć działaniami zbiorowymi [Kaźmierczak-Kałużna, 2012, s. 148].

Wpływ ubóstwa na wybory mieszkaniowe

Ubóstwo wywiera wpływ na wybory mieszkaniowe w sensie obiektywnym i subiektywnym. W tym pierwszym dotyczy osób żyjących w ubóstwie skrajnym, które nie pozwala na zaspokajanie podstawowych potrzeb ekonomicznych. Ubóstwo relatywne, tożsame jest z niedostatkiem, który charakteryzuje się brakiem możliwości życia na poziomie uznawanym za akceptowalny, a ubóstwo subiektywne oznacza odczuwanie własnej sytuacji ekonomicznej jako niezadowolającej. Dane GUS wskazują, że największym ryzykiem ubóstwa zagrożone są osoby starsze i niepełnosprawne, samotne matki oraz osoby bezrobotne.

Dla wszystkich tych grup działki ROD stanowią tymczasowe lub stałe rozwiązanie trudnej sytuacji mieszkaniowej. Z powodu relatywnie niewielkich opłat rocznych za korzystanie z działki, a także możliwości budowy altany, która faktycznie jest obiektem budowlanym dostosowanym do całorocznego zamieszkiwania, oferują warunki do zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych. W znacznej części działki posiadają całoroczny dostęp do sieci elektrycznej i wodociągowej oraz są wyposażone w bezodpływowe zbiorniki na nieczystości płynne.

Altana działkowa to nie dom

Wprawdzie Prawo budowlane nie zawiera definicji wolno stojących altan, jednak jak wynika z orzecznictwa, altana to niewielka budowla ogrodowa, zwykle drewniana o ażurowych ścianach, służąca do wypoczynku i ochrony przed słońcem i deszczem. Jest to obiekt ściśle związany z użytkowaniem ogrodu, stanowiący jego zaplecze socjalne i gospodarcze.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, „nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia budowa wolno stojących altan o powierzchni zabudowy do 35 m², przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki oraz altan działkowych i obiektów gospodarczych, o których mowa w ustawie z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych”.

Nieco inaczej prezentuje się badana kwestia na gruncie ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. W myśl art. 2 pkt 9a tej ustawy, „ilekroć w ustawie jest mowa o: altanie działkowej – należy przez to rozumieć wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy lub inny obiekt

budowlany spełniający taką funkcję, położony na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz o wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m²”. Ustawodawca precyzyjnie określił zatem kryteria, jakie musi spełnić altana, aby jej posadowienie na terenie ROD nie rodziło konieczności uzyskania pozwolenia. Ewentualne dodatkowe warunki budowy mogą być przewidziane przez regulaminy poszczególnych rodzinnych ogrodów działkowych.

Warto wspomnieć, że niektóre gminy traktują zamieszkiwanie na działce jako realizację potrzeb mieszkaniowych. Przykładem jest Urząd Miasta w Bydgoszczy, który kierował wnioski o przydział lokalu komunalnego i socjalnego do Miejskiej Komisji Lokalowej, która po wizji lokalnej na działce wnioskodawcy każdorazowo wydawała opinię negatywną, uzasadniając w decyzji, że wnioskodawcy posiadają warunki lokalowe⁹ wykluczające przydział lokalu z lokalowego zasobu gminy.

Zgodnie z § 4 ust. 1 uchwała nr XIII/257/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Bydgoszczy¹⁰ istnieje kryterium dochodowe przyznania lokalu komunalnego w kwocie 150% i 100% minimalnego wynagrodzenia dla gospodarstw jednoosobowego oraz wieloosobowego w przypadku wnioskowania o lokal komunalny oraz odpowiednio 45% oraz 35% minimalnego wynagrodzenia w przypadku wnioskowania o lokal socjalny. Z kolei § 7 ust. 1 cytowanej uchwały określa warunki lokalowe będące wskazaniem do ich poprawy poprzez przyznanie lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Punkt 3 tego przepisu wskazuje explicite na osoby zamieszkujące w altanach znajdujących się na terenie rodzinnych ogrodów działkowych lub w budynkach rekreacji indywidualnej. Praktyką było jednak powoływanie się komisji lokalowej na ust. 2 rzeczonego przepisu, który wskazuje, że poza osobami wymienionymi w ust. 1 do poprawy warunków zamieszkania poprzez zawarcie umowy najmu na czas nieoznaczony uprawnione są osoby spełniające kryteria zawarte w § 4 ust. 1 uchwały, zamieszkujące lokale, w których na jedną zamieszkującą osobę przypada nie więcej niż 6 m² powierzchni pokoi, a w przypadku osób zamieszkujących samotnie, nie więcej niż 12 m²

⁹ Zbyt duży metraż powierzchni użytkowej lokalu na osobę.

¹⁰ Uchwała nr XIII/257/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Bydgoszczy (Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego poz. 3921)

powierzchni pokoi. W większości przypadków powierzchnia pokoi w altanie działkowej przekraczała powyższe normy, co skłaniało komisję do wydawania negatywnych opinii.

Inne zdanie wyraził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 9 lutego 2007 r., odpowiadając na pytanie: „Czy w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym na podstawie wyroku nakazującego wydanie domku rekreacyjnego, w którym dłużnicy faktycznie zaspokajają swoje potrzeby mieszkaniowe ma zastosowanie art. 1046 § 3–8 k.p.c.?” Przeanalizowano czy altana działkowa może być uznana za lokal mieszkalny w świetle minimalnych wymagań faktycznych co do tego, by pomieszczenie nadawało się do zamieszkiwania oraz, czy nie istnieją inne powody, które wykluczają możliwość uznania altany za lokal w rozumieniu art. 1046 § 3 k.p.c., w szczególności wynikające z przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Należy zaznaczyć, że cytowana uchwała wprowadziła po raz pierwszy możliwość uwzględniania mieszkańców działek ROD jako osób wymagających poprawy warunków lokalowych, czego poprzednio obowiązujące przepisy nie zakładały.

Warto zauważyć, że przepisy nie precyzują szczegółowych wymagań dotyczących wymiarów czy standardu jakie powinna spełniać altana na terenie ogrodu działkowego. Prawo budowlane określa jedynie maksymalne wymiary, poniżej których budowa altany nie wymaga pozwolenia ani zgłoszenia odpowiednim organom. W praktyce altany te, w zależności od wielkości działki, często przybierają formę solidnych, murowanych konstrukcji z poddaszem, osadzonych na fundamentach, wyposażonych w instalacje wodno-kanalizacyjne i podłączenie do sieci energetycznej. W wielu przypadkach altany wymagają pozwolenia na budowę z uwagi na swoje rozmiary, można zatem uznać, że w kontekście standardów mieszkalnych altana w rodzinnym ogrodzie działkowym może spełniać kryterium „zdatności do zamieszkiwania”.

Nie budzi jednak wątpliwości, że budynek wzniesiony na terenie rodzinnego ogrodu działkowego nie jest przeznaczony do celów mieszkaniowych, lecz ma służyć rekreacji i wypoczynkowi. Taki charakter działki wynika jednoznacznie z art. 13 ust. 4 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, który określa, że jej przeznaczenie obejmuje zaspokajanie potrzeb użytkownika i jego rodziny w zakresie rekreacji, odpoczynku oraz prowadzenia upraw ogrodniczych, przy czym wyraźnie wyklucza się wykorzystanie działki do celów mieszkaniowych. Takie założenie potwierdza również § 12 regulaminu ROD.

W interpretacji art. 13 ust. 4 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych można przyjąć dwa podejścia. Po pierwsze, skoro ustawa jednoznacznie wyklucza cele mieszkaniowe dla działek w ogrodach działkowych, nie sposób uznać, aby altana znajdująca się na takiej działce mogła pełnić funkcję lokalu mieszkalnego.

Drugie podejście polega na uznaniu, że art. 13 ust. 4 ma na celu jedynie wykluczenie możliwości uzyskania legalnego tytułu prawnego do zamieszkiwania na terenie rodzinnych ogrodów działkowych. W efekcie osoba mieszkająca w altanie, nawet jeśli w praktyce spełnia ona wymagania stawiane lokalom mieszkalnym, nie mogłaby zostać uznana za lokatora w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Tym samym nie przysługiwałyby jej prawa związane z tym statusem, takie jak ubieganie się o lokal socjalny. Ponadto, w świetle tytułu i struktury ustawy, która koncentruje się na ochronie praw lokatorów, nie miałyby wobec niej zastosowania przepisy, takie jak art. 16, dotyczący ograniczenia eksmisji w okresie zimowym¹¹.

Jak wskazuje literatura prawnicza nie można uznać, że art. 75 ust. 2 Konstytucji, który dotyczy ochrony praw lokatorów, a nie samej „ochrony lokatorów,” stanowi podstawę do zapewnienia szczególnych gwarancji osobom zamieszkującym na terenie rodzinnych ogrodów działkowych. Argumentem na rzecz drugiej koncepcji jest fakt, że opiera się ona na założeniu, iż kluczowe dla uznania obiektu za lokal służyący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych jest faktyczne jego użytkowanie, a nie formalne przeznaczenie. Warto również zauważyć poważne wątpliwości aksjologiczne – dlaczego osoba, która bezprawnie zajęła mieszkanie, lub taka, która dopuszcza się przemocy wobec rodziny, miałaby korzystać z ochrony w postaci zapewnienia tymczasowego pomieszczenia, podczas gdy rodzina mieszkająca w altanie, nawet bez naruszania prawa, miałaby być pozbawiona tego rodzaju wsparcia¹²?

Proponowane kryteria bezdomności

Próba stworzenia definicji bezdomności wbrew pozorom może napotkać poważne trudności. Jest to spowodowane zmianami w obrębie tego zjawiska. Najogólniej bezdomność można określić jako względnie trwałą sytuację człowieka pozbawionego dachu nad głową albo nieposiadającego własnego mieszkania [Porowski, 1995, s. 433–434].

Danuta Piekut-Brodzka twierdzi, że bezdomność jest stanem odnoszącym się do istoty bytu człowieka, form istnienia ludzkiego: biologicznego, psychicznego i społecznego, czyli do wyobrażeń materialnej organizacji naszej egzystencji [Stankiewicz, 2002, s. 7]. Inną propozycję wysunął Michał Porowski w pracy *Bezdomność – obraz zjawiska i populacji ludzi bezdomnych*, stwierdzając, że: „pojęcie bezdomności powinno być odnoszone do wzorów

¹¹ Por. uchwała Sądu Najwyższego z 20 maja 2005 r., III CZP 6/05.

¹² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2007 r., III CZP 157/06.

obyczajowych określających sposoby zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, cech jakościowych, które decydują o uznaniu za mieszkanie miejsca w tym celu użytkowanego, a także przyjętych standardów, ocen i przeżyć indywidualnych, które dają poczucie posiadania mieszkania – domu. Domu to znaczy odpowiednio urządzonej przestrzeni, która zapewnia człowiekowi godną z punktu widzenia danej kultury egzystencję, poczucie stabilizacji oraz warunki wystarczające do spełnienia przezeń funkcji życiowych i urzeczywistnienia odczuwalnych potrzeb” [Porowski, 1995, s. 433].

Różnorodność definicji bezdomności, jak już wspomniano, podkreśla złożoność tego problemu, którego źródła i uwarunkowania wykraczają poza aspekty społeczne. Zjawisko to wiąże się również z antropologią, która koncentruje się nie tylko na samej bezdomności, ale przede wszystkim na problemach osoby bezdomnej [Bezdomność, 2006, s. 11]. Analizując to zjawisko, należy jednak pamiętać, że ma ono przede wszystkim charakter społeczny, dlatego nie da się go w pełni opisać wyłącznie w kategoriach prawniczych [Bezdomność, 2006, s. 5].

Dodatkowo warto rozważyć społeczny odbiór określenia „osoba bezdomna”, które kojarzone jest z kimś, kto nie posiada wystarczających dóbr materialnych i żyje jedynie sprawami bieżącymi, bez planowania dalszej przyszłości. Takie podejście jest związane z prezentowaniem określonego poziomu bezradności w pokonywaniu trudności życiowych. Kierując się powyższymi kryteriami wyodrębnić można cztery zasadnicze grupy osób bezdomnych:

- zdolni do samodzielności życiowej bezdomni z przymusu;
- niezdolni do samodzielności życiowej bezdomni z przymusu;
- zdolni do samodzielności życiowej bezdomni z wyboru;
- niezdolni do samodzielności życiowej bezdomni z wyboru [Dobrze-niecki, 2010].

Czy osoby zamieszkujące na działkach ROD można zakwalifikować jako osoby bezdomne? W świetle art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej bezdomność odnosi się do osób, które nie mają tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub korzystają z miejsc niemieszkalnych¹³, a zatem kryterium bezdomności zostaje spełnione. Osoby takie nie mają bowiem stałego, zgodnego z prawem miejsca zamieszkania. Ponadto w świetle przepisów cytowanej ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych zamieszkanie na terenie działek ROD jest zabronione i wiąże się z możliwością wypowiedzenia umowy dzierżawy działkowej, co odpowiada

¹³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593).

utracie miejsca zamieszkania. Zatem miejsce zamieszkania na działce ROD nie jest objęte ochroną prawną.

Z punktu widzenia socjologicznego i psychologicznego sytuacja mieszkańców działek ROD jest bardziej złożona, ponieważ znaczna ich część nie identyfikuje swojej sytuacji z bezdomnością. Twierdzą często, że zamieszkują na działce ponieważ odpowiada im życie na łonie przyrody i nie chciałyby mieszkać w mieszkaniu. Prezentują przekonanie, że we właściwy sposób wykorzystują możliwości, jakie daje im posiadanie działki, i nigdy nie korzystają z pomocy społecznej dedykowanej osobom bezdomnym.

Aktywność życiowa mieszkańców działek

Dla celów analizy podzielono ankietowane osoby stale zamieszkujące w ogrodzie działkowym na trzy grupy: aktywną, umiarkowaną i bierną.

Grupa aktywna stanowi niewielką część badanej społeczności (ok. 10%). Jej członków charakteryzuje stosunkowo wysoki poziom edukacji oraz wiek, który najczęściej mieści się w przedziale od 40 do 55 lat. Większość z nich posiada specjalistyczne umiejętności zawodowe, głównie w zakresie prac budowlanych i mechaniki samochodowej. To ludzie zatrudnieni na umowę o pracę, albo prowadzący niewielką działalność gospodarczą (także na swoich działkach). Należą do nich również dorabiający emeryci. Zbudowali lub rozbudowali całoroczne domki na działkach wyposażone we wszystkie media, niejednokrotnie nie odbiegające komfortem od tradycyjnych lokali mieszkalnych, a nawet je przewyższające. Tę grupę osób trudno zakwalifikować do kategorii ubogich lub posiadających jakiegokolwiek deficyty społeczne, za wyjątkiem nieposiadania prawa do lokalu mieszkalnego. Nie czują się oni bezdomnymi, a nawet są przekonani o swojej dużej przedsiębiorczości i sprawczości. Zamieszkiwania na działce nie traktują jako łamania prawa lecz jako wyraz swojej inicjatywy i sprytu życiowego.

Grupa umiarkowana to ok. 30–40% wszystkich badanych. Osoby te oswoiły swoją aktualną sytuację mieszkaniową lub są w trakcie adaptacji. Wykazują ograniczoną inicjatywę, zmniejszają swoje potrzeby i zakres dążeń. Ich inicjatywa w porównaniu z osobami z grupy aktywnej jest wyraźnie niższa. Do tej grupy należą również osoby aktywne zawodowo, jednak charakteryzujące się niską mobilnością oraz elastycznością. Beneficjenci zasiłków w tym 800+ często gorzej radzą sobie ze zmianami i wykazują niewielką akceptację działań, które mogłyby poprawić ich sytuację na rynku pracy. W obliczu niedostatku koncentrują się bardziej na redukcji potrzeb i aspiracji niż na zwiększaniu dochodów swojego gospodarstwa domowego.

Osoby z grupy umiarkowanej w znacznej części postrzegają siebie jako ofiary systemowych mechanizmów i sił zewnętrznych niż jako kreatorów swojej drogi życiowej. Ich aktywność ogranicza się do działań niezbędnych do przetrwania i realizacji podstawowych czynności dnia codziennego. Czują się pokrzywdzeni przez państwo i polityków. Wykazują zasadniczo brak zaufania do organów administracji państwowej i samorządowej.

Grupa bierna stanowi największą część badanych (ok. 50–60%). Należą do niej głównie osoby o najniższym poziomie wykształcenia, zwykle podstawowym, maksymalnie zawodowym, a także przedstawiciele dwóch skrajnych grup wiekowych: młodszej do lat 30 i starszej powyżej 55 lat. W większości są to osoby bierne zawodowo, które nie podejmują żadnych działań w kierunku poprawy swojej sytuacji, a ich głównym źródłem utrzymania są świadczenia socjalne i praca „na czarno”. Wśród grupy młodszej dominują osoby nieuczące się i niepracujące, które pozostają na utrzymaniu rodziców, a także młode matki. Ich status materialny jest wyraźnie niższy od przedstawicieli grupy aktywnej. Zamieszkują zmodernizowane altany, często niewykończone. Ich aktywność na rynku pracy jest znikoma, podobnie jak gotowość do zdobywania nowych kwalifikacji czy zmiany miejsca zamieszkania. Szczególnie osoby starsze, które przez lata przywykły do życia w trudnych warunkach, zdają się akceptować swoją zależność od wsparcia zewnętrznego. Należący do tej grupy rzadko dostrzegają, że sami mają wpływ na obecną sytuację. Choć czują się poszkodowani przez zmiany społeczne i gospodarcze, traktują uzależnienie od pomocy jako naturalny sposób radzenia sobie z codziennymi trudnościami. Ich postawa, skoncentrowana na biernym oczekiwaniu wsparcia, wynika z głęboko zakorzenionego przekonania, że są skazani na taki los, co w efekcie ogranicza ich zdolność do podejmowania samodzielnych działań. Można przypuszczać, że tego typu postawy to rezultat socjalizacji w warunkach „życia z zasiłku”.

Zakres zjawiska zamieszkiwania na działkach ROD

W nocy z 28 na 29 lutego 2024 r. po raz szósty przeprowadzono Ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych, którego realizacja koordynowana była przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W momencie realizacji badania zdiagnozowano 31 042 osoby w kryzysie bezdomności, w tym 80% mężczyzn (24 880 osób) i 20% kobiet (6162 osoby). Ponadto, osoby poniżej 18. roku życia stanowią 5% (1524) ogólnej liczby osób w kryzysie bezdomności. W porównaniu z danymi z poprzednich ogólnopolskich badań w tym zakresie, w ciągu ostatnich siedmiu lat liczba osób w kryzysie

bezdomności w Polsce waha się między 30 (2019) a 33 tys. (2017) i wynosi obecnie 31 tys. (2024). Nastąpił wzrost liczby kobiet w kryzysie bezdomności a spadek liczby mężczyzn. Podobnie jak w poprzednich badaniach wśród przebadanych osób 23 404 (76%) przebywało w placówkach instytucjonalnych, a 6648 (21%) poza nimi – w przestrzeni publicznej i miejscach niemieszkalnych. Zwiększyła się liczba osób przebywających zarówno w placówkach, jak i miejscach niemieszkalnych¹⁴.

Badanie nie wyróżniało osób zamieszkujących działki ROD. Stworzono grupę: pustostan, domki na działkach, altany działkowe, w której znalazły się łącznie 3774 osoby we wszystkich grupach wiekowych, co jest liczbą znacznie niedoszacowaną. Brakuje spójnych badań mających na celu identyfikację skali zjawiska zamieszkiwania na działkach ROD. Na znaczne niedoszacowanie danych z Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych w roku 2024 wskazują wyniki kontroli Naczelnej Izby Kontroli, podczas której stwierdzono liczne 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 [Informacja, s. 71].

Na obszarze gminy Gdańsk, na terenie 9 ROD zameldowano łącznie 86 osób. W gminie Poznań w latach 2006–2009 (do 30 września) do Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu złożono 133 wnioski o zameldowanie na terenach ROD. Wyniki kontroli pokazały, że 32 wnioski zostały rozpatrzone 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. [Informacja, s. 31].

¹⁴ Wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych – Edycja 2024.

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. zameldowano tam 170 osób) [Informacja, s. 32].

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 ROD stwierdzono w gminie Poznań, a najmniej w gminie Olsztyn (7). [Informacja, s. 33].

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 dwie informacje (w 2007 r. i 2009 r.) o całorocznym zamieszkiwaniu w obiektach wybudowanych na terenie ROD przez ok. 37 osób. W Urzędzie tę informację przyjęto do wiadomości, uznając że zamieszkiwanie na terenie ogrodów działkowych ma charakter społeczny [Informacja, s. 33].

Podsumowanie

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że osoby mieszkające na działkach ROD znajdują się na pograniczu bezdomności. Z prawnego punktu widzenia można je zakwalifikować do grupy osób bezdomnych. Jednak subiektywnie nie identyfikują się z nią. Zjawisko zamieszkiwania na terenach ROD jest symptomem szerszych problemów społecznych i ekonomicznych w Polsce. Brak dostępnego mieszkalnictwa, rosnące koszty życia oraz systemowe niedociągnięcia w polityce społecznej prowadzą do tego, że osoby w kryzysie lub niedysponujące wystarczającymi środkami zmuszone są szukać alternatywnych rozwiązań mieszkaniowych.

Holistyczne podejście do tego problemu wymaga zarówno zmian legislacyjnych, jak i działań na rzecz wsparcia społecznego i ekonomicznego najuboższych. Kluczowe znaczenie ma również wprowadzenie realnej i skutecznej polityki zapewniającej realizację potrzeb mieszkaniowych w zakresie mieszkalnictwa społecznego, komunalnego i socjalnego.

Bibliografia

- Bezdomność. Szkice z socjologii, polityki społecznej i katolickiej nauki Społecznej.* (2006). Jan Mazur (red.). Lublin: KUL.
- Biblia Tysiąclecia.* (2003). Poznań: Pallotinum.
- Dobrzeńcki R. (2010). Bezdomność jako problem społeczny. *Res Humana*, 5, 22–27, <http://www.kulturaswiecka.pl/node/301> [data pobrania: 7.12.2024].
- Kaźmierczak-Kałużna I. (2012). Ubóstwo jako problem społeczny. Kwestie terminologiczne i ustalenia empiryczne. *Kultura i Społeczeństwo*, 56, 1.
- Lekka-Kowalik A. (2011). Filozofia jako fundament badań naukowych nad ubóstwem i strategii jego zwalczania. *Ethos*, 24, 4 (96).
- Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska, Rolnictwa, *Informacja o wynikach kontroli zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych*, Warszawa, wrzesień 2010 r.
- Wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych – Edycja 2024.

Akty prawne

- Stowarzyszenie Ogrodowe Polski Związek Działkowców Krajowa Rada, Regulamin Rodzinnego Ogrodu Działkowego uchwalony przez Krajową Radę Polskiego Związku Działkowców w dniu 1 października 2015 roku ze zmianami wprowadzonymi w dniu 28 czerwca 2018 roku.
- Stowarzyszenie ogrodowe Polski Związek Działkowców, Statut Polskiego Związku Działkowców uchwalony przez XII krajowy zjazd delegatów Polskiego Związku Działkowców w dniu 2 lipca 2015 roku ze zmianami wprowadzonymi przez XIII krajowy zjazd delegatów Polskiego Związku Działkowców w dniu 9 grudnia 2017 roku.
- Uchwała nr XIII/257/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Bydgoszczy (Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego poz. 3921).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 Nr 16 poz. 93).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. 1994 Nr 89 poz. 414).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593).
- Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. 2014 poz. 40).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Wa 113/17.