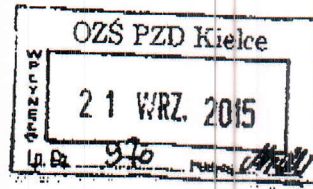


SAMORZĄDOWE KOLEGIUM  
ODWOŁAWCZE  
W KIELCACH



SKO.GN-10/2265/179/2015

Kielce, dnia 17.09.2015 r.

### DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach w składzie orzekającym:

Przewodnicząca: Wanda Osińska - Nowak -- Prezes Kolegium  
Członkowie: Marcin Cecot /sprawozdawca/  
Grzegorz Hopkowicz

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 17.09.2015r. sprawy z odwołania Polskiego Związku Działkowców Okręg Świętokrzyski w Kielcach od decyzji Prezydenta Miasta Kielce z dnia 14.05.2015r. znak: GNG-L6845.1.13.2014 stwierdzającej nabycie z dniem 19 stycznia 2014 r. prawa użytkowania nieruchomości - stanowiącej własność Gminy Kielce, położonej w Kielcach przy ul. Zagnańskiej, oznaczonej w ewidencji gruntów m. Kielce jako dz. nr 916/1 o pow. 0,0468 ha, obr. 0006, dla której Sąd Rejonowy w Kielcach prowadzi księgę wieczystą KIIL/00103133/0 - przez Polski Związek Działkowców Okręgowy Zarząd Świętokrzyski w Kielcach prowadzący Rodzinny Ogród Działkowy „Kwiaty Polskie” oraz ustalającej opłatę z tego tytułu w wysokości 1,00 zł;

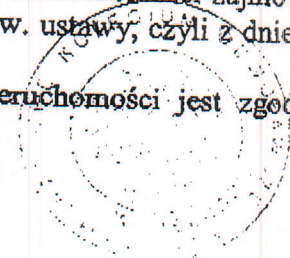
- na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2000r, Nr 98, poz. 1071 ze zm.),
- uchyla zaskarżoną decyzję w pkt 2, 3 i 4 i w tym zakresie umarza postępowania organu I instancji,
- w pozostałym zakresie utrzymuje zaskarżoną decyzję w mocy.

### UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 14.04.2015r. znak: GNG-L6845.1.13.2014 Prezydent Miasta Kielce stwierdził nabycie z dniem 19 stycznia 2014 r. prawa użytkowania nieruchomości - stanowiącej własność Gminy Kielce, położonej w Kielcach przy ul. Zagnańskiej, oznaczonej w ewidencji gruntów m. Kielce jako dz. nr 916/1 o pow. 0,0468 ha, obr. 0006, dla której Sąd Rejonowy w Kielcach prowadzi księgę wieczystą KIIL/00103133/0 - przez Polski Związek Działkowców Okręgowy Zarząd Świętokrzyski w Kielcach prowadzący Rodzinny Ogród Działkowy „Kwiaty Polskie”. W punkcie 2 decyzji organ stwierdził, że nabycie prawa użytkowania następuje odpłatnie, a wysokość opłaty rocznej z tytułu oddania gruntu w użytkowanie ustala się na kwotę 1 zł brutto. W pkt 3 organ pouczył stronę, że opłaty roczne winny być wnoszone w terminie do 31 marca każdego roku.

W uzasadnieniu decyzji organ I instancji wskazał, że zgodnie z art. 76 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 roku o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 40 - zwanej dalej „ustawą r.o.d.”, stowarzyszenie ogrodowe nabywa prawo użytkowania - w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny - nieruchomości zajmowanej przez ten rodzinny ogród działkowy, z dniem wejścia w życie ww. ustawy, czyli z dniem 19 stycznia 2014 r. Dotyczyć to ma następujących sytuacji:

- 1) funkcjonowanie rodzinnego ogrodu działkowego na nieruchomości jest zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego;





- 2) rodzinny ogród działkowy funkcjonuje na nieruchomości co najmniej 30 lat, a nabycie własności nieruchomości przez Skarb Państwa nastąpiło w związku z zakładaniem rodzinnego ogrodu działkowego lub funkcjonował on na nieruchomości w momencie nabycia własności nieruchomości przez Skarb Państwa;
- 3) rodzinny ogród działkowy funkcjonuje na nieruchomości co najmniej 30 lat, a nabycie własności nieruchomości przez jednostkę samorządu terytorialnego nastąpiło w związku z funkcjonowaniem na niej rodzinnego ogrodu działkowego;
- 4) nieruchomość zajęta jest przez rodzinny ogród działkowy, który posiadał ustaloną lokalizację w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych, lub na podstawie art. 11 ust. 3 lub art. 33 tej ustawy stał się ogrodem stałym.

Na podstawie przeprowadzonego postępowania dowodowego organ I instancji stwierdził, że w odniesieniu do nieruchomości położonej w Kielcach przy ul. Zagnańskiej, oznaczonej w ewidencji gruntów m. Kielce jako dz. nr 916/1 o pow. 0,0468 ha, obr. 0006, dla której Sąd Rejonowy w Kielcach prowadzi księgę wieczystą KII/L/00103133/0, został spełniony warunek określony w art. 76 ust. 1 pkt 4 ustawy r.o.d., a co za tym idzie należy stwierdzić nabycie z dniem 19 stycznia 2014 r. prawa użytkowania tej nieruchomości przez stowarzyszenie ogrodowe Polski Związek Działkowców Okręgowy Zarząd Świętokrzyski w Kielcach prowadzący Rodzinny Ogród Działkowy „Kwiaty Polskie”.

W zakresie odpłatności za oddawanie nieruchomości w użytkowanie organ podniósł, iż zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomości Skarbu Państwa mogą być nieodpłatnie obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, a nieruchomości będące własnością jednostek samorządu terytorialnego - na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten wprowadza wyjątek od zasady odpłatności oznaczonych czynności prawnych. Potwierdza to orzeczenie Sądu Najwyższego, który w uchwale z dnia 20 października 2010 r. sygn. akt III CZP 70/10 (opubl. LEX nr 604068) wskazał, iż z zasad obrotu nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi wynika norma zakazująca obciążania nieruchomości skarbowych i samorządowych nieodpłatnym użytkowaniem na rzecz podmiotów innych niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowo, zdaniem organu I instancji należy mieć na względzie orzeczenie Trybunał Konstytucyjny z dnia 9 grudnia 2008r. sygn. akt K 61/07, zgodnie z którym powstanie użytkowania z mocy prawa bez ekwiwalentu dla jednostek samorządu terytorialnego może naruszać art. 165 Konstytucji. Co prawda przedmiotowe orzeczenie zapadło na tle poprzednio obowiązującej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, ale może mieć również odniesienie do stanów prawnych zaistniałych obecnie. Zatem w ocenie organu przekazywanie nieruchomości na rzecz stowarzyszeń ogrodowych w użytkowanie w trybie art. 76 ustawy r.o.d. winno następować odpłatnie.

Mając powyższe na uwadze organ I instancji orzekł jak w osnowie decyzji.

Od decyzji odwołanie w ustawowym terminie wniósł Polski Związek Działkowy Okręg Świętokrzyski w Kielcach zaskarżając ją w pkt 2, 3 i 4 podnosząc iż są bezpodstawne z punktu widzenia celowości i założeń art. 76 ustawy r.o.d.

Skarżący podniósł, że stoi na stanowisku, że przepis art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami odnosi się wyłącznie do dwustronnych czynności prawnych (a więc umów), mających za przedmiot m.in. rozporządzenie prawem użytkowania. Przemawia za tym choćby brzmienie art. 14 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, według którego do zawarcia umów, o których mowa w art. 14 ust 1-4 wymaga się uprzedniej zgody



odpowiedniego organu administracji. Tymczasem art. 76 ustawy r.o.d. stanowi swoiste odstępstwo od powyższej zasady, na zasadzie *lex specialis*. Nabycie prawa do nieruchomości w postaci użytkowania następuje przez stowarzyszenie prowadzące ROD z mocy prawa, z dniem wejścia w życie ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, zaś późniejsza decyzja organu, w przypadku spełnienia przez dany ROD jednego z niezbędnych ustawowych warunków, jedynie ten fakt potwierdza. Przepis ten nie mówi o odpłatności stwierdzenia nabycia prawa użytkowania. Zdaniem OZS PZD w Kielcach nie można więc w drodze analogii odnieść zapisów art. 14 ustawy o gospodarce nieruchomościami do trybu stwierdzenia nabycia prawa użytkowania przez stowarzyszenia ogrodowe.

Dodatkowo potwierdza to art. 9 ustawy r.o.d., który przewiduje sposoby zakładania nowych ogrodów. Regulacja ta pozostawia woli stron decyzję o formie (odpłatnej bądź nieodpłatnej) ustanowienia prawa do gruntu w postaci użytkowania. Artykuł ten wprost przesądza o umownej drodze nabywania tegoż prawa przez stowarzyszenia ogrodowe. W tym przepisie można więc znaleźć analogię do art. 14 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tymczasem art. 76 ustawy r.o.d. przedstawia konstrukcję zgoła odmienną, gdzie jednostronna decyzja organu jedynie potwierdza istniejący nieprzerwanie od kilkadziesiąt lat stan faktyczny. W tym miejscu skarżący przytoczył fragment decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie z dnia 23 lutego 2015r. znak: SKO.4160/75/2014 wydanej w analogicznej sprawie. Otóż w uzasadnieniu decyzji czytamy, iż „stwierdzenie nabycia prawa użytkowania nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy za wynagrodzeniem wyklucza art. 76 ustawy [o ROD], który prócz przesłanek i chwili nabycia tego ograniczonego prawa rzeczowego nie wskazuje możliwości ustalenia wynagrodzenia za ustanowienie tego prawa”. Nie jest to bowiem decyzja, w której określone są warunki w zakresie przekazania prawa użytkowania do nieruchomości, gdyż to prawo stowarzyszenie ogrodowe (faktycznie już od lat, prawnie - od 19 stycznia 2014r.) już posiada.

Podkreślić też należy pobudki, jakie legły u podstaw ukształtowania przepisu art. 76 ustawy r.o.d. Ustawodawca uznał bowiem, iż nie do przyjęcia jest dalsze utrzymywanie działkowców w niepewności i niepokoju odnośnie ich sytuacji prawnej w sytuacji, gdy użytkują działki w tym samym, miejscu kilkadziesiąt lat, a ROD spełnia szereg określonych wymogów. Nowa ustawa o ROD wprowadziła zatem procedury, które miały doprowadzić w rezultacie do tego, iż sytuacja prawna wszystkich dotychczas funkcjonujących ogrodów nie będzie budzić wątpliwości ani też niepokoić samych działkowców.

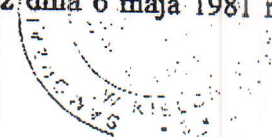
Skarżący podkreślił, iż rodzinne ogrody działkowe służą m.in. do zaspokajania potrzeb wypoczynkowych, rekreacyjnych i innych socjalnych potrzeb lokalnych społeczności. Nieodpłatność korzystania z działek w ROD przez działkowców, prócz zwykłych kosztów związanych z funkcjonowaniem Ogrodu, od początku istnienia ogrodnictwa działkowego w kraju była w związku z tym zasadą fundamentalną. Można nawet stwierdzić, iż jest to „ustrojowa” zasada polskiego ogrodnictwa działkowego.

W związku z powyższym OZS PZD w Kielcach wnosi jak na wstępie.

Dokonując na podstawie art. 138 k.p.a. prawnej i merytorycznej oceny zasadności zaskarżonej decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze zważyło, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Materialnoprawną podstawę kwestionowanej decyzji stanowił art. 76-ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U.2014.40 ze zm. dalej „u.r.o.d.”), zgodnie z którym, nieruchomość zajęta jest przez rodzinny ogród działkowy, który posiadał ustaloną lokalizację w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o





pracowniczych ogrodach działkowych, lub na podstawie art. 11 ust. 3 lub art. 33 tej ustawy stał się ogrodem stałym, stowarzyszenie ogrodowe prowadzące ten rodzinny ogród działkowy, z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, nabywa prawo użytkowania - w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny - nieruchomości zajmowanej przez ten rodzinny ogród działkowy. Stwierdzenie nabycia prawa następuje w drodze decyzji.

Opisany wyżej przepis został wprowadzony w celu regulacji stanu prawnego gruntów będących w faktycznym użytkowaniu rodzinnych ogrodów działkowych.

Przepis ten ma zatem charakter wyjątkowy i musi być interpretowany ściśle.

Dokonując analizy normy prawnej określonej w art. 76 pkt 4 ustawy r.o.d. stwierdzić, należy iż wprowadzono nim możliwość swoistego „zasiedzenia” przez stowarzyszenie ogrodowe nieruchomości zajmowanej przez ROD od kilkudziesięciu lat i uzyskania tytułu prawnego w postaci użytkowania.

Przy czym wskazano jednocześnie, iż nabycie takie następuje z mocy samego prawa w chwili wejścia w życie ustawy. Ustawodawca przewidział jednakże konieczność stwierdzenia nabycia prawa tego prawa w drodze decyzji. Przyjął zatem należy, iż decyzja taka stwierdza jedynie istniejący stan prawny, ma więc charakter deklaratoryjny.

Z kolei w powołanym przez organ I instancji art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca postanowił, że nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi. Nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi.

Przy czym właściwą formą do ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego w sposób określony w przytoczonym wyżej art. 14 ust. 2 w/w ustawy jest umowa cywilnoprawna. Przepis ten zatem ogranicza Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego w nieodpłatnym rozporządzeniu mieniem publicznym.

Z kolei przepis ustawy o ogrodach działkowych (art. 76 ust. 2 ustawy r.o.d.) przewiduje powstanie prawa użytkowania ex lege tj. z mocy prawa w sytuacji spełnienia jednej z przesłanek określonych w ust. 1. Wydawana decyzja deklaratoryjna ma jedynie za zadanie potwierdzenie tej okoliczności. Przy czym ustawodawca, poza stwierdzeniem nabycia prawa użytkowania na rzecz uprawnionego podmiotu, nie przewidział żadnych innych dodatkowych elementów, jak np. obligatoryjne określenie odpłatności za korzystanie z tego prawa. Podyktowane jest to tym, że przepis ten ma za zadanie usankcjonowanie prawne istniejącego już od wielu lat stanu faktycznego polegającego na korzystaniu przez ROD z nieruchomości objętych tym przepisem.

Po drugie, w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych brak jest również określenia sposobu obliczenia takiej odpłatności, co w przypadku decyzyjnej formy rozstrzygania sprawy administracyjnej jest wymagane. Przypomnieć bowiem należy, iż zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa powszechnie obowiązującego i są tymi przepisami związane (zasada legalizmu). Wskazać w związku z tym należy, iż zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądowo administracyjnym, wprowadzenie do decyzji dodatkowych składników bez umocowania w przepisach szczególnych, stanowi rażące naruszenie prawa (por. wyrok NSA z dnia 22.11.2005r., sygn. akt: I OSK 139/05, LEX nr 213459).

W związku z tym, iż powołane wyżej przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych regulują odmienne sposoby powstania prawa użytkowania wieczystego, nie sposób przyjąć, iż przepis art. 14 ust. 2 ustawy przewidujący cywilnoprawny sposób rozporządzenia prawem, determinuje również



sposób nabycia prawa użytkowania z mocy samego prawa na podstawie art. 76 ust. 2 ustawy r.o.d.

Nie zasługuje również na uwzględnienie argument organu I instancji, iż art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zaznaje wyjątku w obowiązującym stanie prawnym. Zgodnie bowiem z art. 9 ustawy r.o.d., grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego mogą być w drodze umowy sprzedawane, **oddawane w nieodpłatne lub odpłatne użytkowanie na czas nieoznaczony lub użytkowanie wieczyste stowarzyszeniom ogrodowym z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie ROD.**

W obecnie obowiązującym stanie prawnym istnieje zatem możliwość nieodpłatnego oddania w użytkowanie gruntu, stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, również innemu podmiotowi niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Przyjąć zatem należy, iż powołany wyżej przepis art. 9 u.r.o.d. ma charakter przepisu *lex specialis* wobec art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Mając powyższe na uwadze Kolegium orzekło jak w osnowie decyzji.

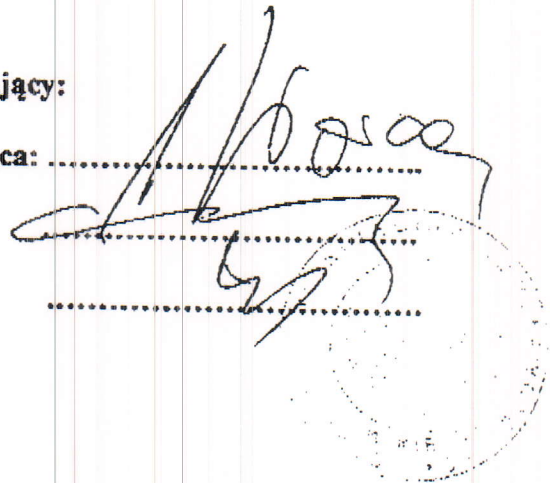
Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Jeżeli strona uważa, że decyzja ta jest niezgodna z prawem może wnieść skargę / 2 egz. z podaniem numeru i daty decyzji/ do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach ul. Prosta 10 w terminie 30 dni od jej doręczenia za pośrednictwem tutejszego Kolegium.

Zespół orzekający:

Przewodnicząca: .....

Członkowie: .....



Otrzymują:

1. Polski Związek Działkowców Okręg Świętokrzyski w Kielcach  
Ul. Bohaterów Warszawy 4, 25 – 394 Kielce
2. Prezydent Miasta Kielce, ul. Rynek 1, 25 – 303 Kielce (wraz z aktami k. od 1 do 60...)
3. a/a