



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 1 października 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

**Przewodniczący:** Sędzia WSA Dariusz Pirogowicz  
**Sędziowie:** sędzia WSA Iwona Kosińska  
Sędzia WSA Joanna Skiba (spr.)

Protokolant referent stażysta Beata Lewandowska

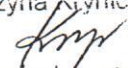
po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 września 2015 r.  
sprawy ze skargi Polskiego Związku Działkowców Okręgowego Zarządu  
Mazowieckiego  
na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie  
z dnia 1 sierpnia 2014 r. nr KOC/1227/Go/14  
w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania

1. uchyła zaskarżone postanowienie;
2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie na rzecz Polskiego Związku Działkowców Okręgowego Zarządu Mazowieckiego kwotę 620 (sześćset dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Katarzyna Krymorka

  
starszy sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie postanowieniem z dnia [REDAKTED] sierpnia 2014 r., nr KOC/[REDAKTED]/Go/14 po rozpatrzeniu odwołania Polskiego Związku Działkowców od decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia [REDAKTED] kwietnia 2014r., nr [REDAKTED]/2014, którą orzeczono o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego niezabudowanego gruntu o pow. [REDAKTED] m<sup>2</sup> oznaczonego jako działka ewidencyjna nr [REDAKTED] w obrębie [REDAKTED], uregulowanego w KW Nr [REDAKTED] położonego przy ul. [REDAKTED] na rzecz [REDAKTED] oraz odmówiono przyznania prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego część ([REDAKTED] m<sup>2</sup>) działki ewidencyjnej nr [REDAKTED] z obrębu [REDAKTED] pod ulicą [REDAKTED] – stwierdziło niedopuszczalność odwołania.

Zaskarżone postanowienie wydane zostało w oparciu o następujące ustalenia faktyczne i ocenę prawną sprawy.

Prezydent m. st. Warszawy decyzją z dnia [REDAKTED] kwietnia 2014r. [REDAKTED] 2014, ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego niezabudowanego gruntu o pow. [REDAKTED] m<sup>2</sup> oznaczonego jako działka ewidencyjna nr [REDAKTED] w obrębie [REDAKTED], uregulowanego w KW Nr [REDAKTED] położonego przy ul. [REDAKTED] na rzecz [REDAKTED] oraz odmówił przyznania prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego część ([REDAKTED] m<sup>2</sup>) działki ewidencyjnej nr [REDAKTED] z obrębu [REDAKTED] pod ulicą [REDAKTED]

W/w decyzja została doręczona Polskiemu Związkowi Działkowców.

Od tej decyzji Polski Związek Działkowców wniósł, w terminie otwartym odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie postanowieniem z dnia [REDAKTED] sierpnia 2014 r., nr KOC/[REDAKTED]/Go/14 po rozpatrzeniu odwołania Polskiego Związku Działkowców od decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia [REDAKTED] kwietnia 2014r., – stwierdziło niedopuszczalność odwołania. W uzasadnieniu Kolegium powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych wskazało, iż Polski Związek Działkowców nie ma przymiotu strony w postępowaniu o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

Sam fakt doręczenia w/w decyzji nie spowodował, że Polski Związek Działkowców stał się stroną w tym postępowaniu. Brak jest, bowiem przepisu prawa

materialnego, który by wskazywał na posiadanie interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a.

Skargę na powyższe postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia [REDAKTED] sierpnia 2014 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożył Polski Związek Działkowców.

Zaskarżonemu postanowieniu zarzucono naruszenie przepisów postępowania:

- art. 28 k.p.a., poprzez jego błędne zastosowanie skutkujące przyjęciem, iż Polski Związek Działkowców nie ma przymiotu strony w postępowaniu o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy;

- art. 134 k.p.a. poprzez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, gdyż przepis ten nie stanowi podstawy do rozstrzygnięcia o odmowie uznania za stronę w postępowaniu administracyjnym

- art. 7, art. 77, art. 107 §3 kpa poprzez wydanie postanowienia o niedopuszczalnym, arbitralnym charakterze, w skutek zaniechania pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz bez przedstawienia właściwego uzasadnienia.

Mając powyższe na względzie strona skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia.

W uzasadnieniu skargi wskazano, iż stanowisko Kolegium jest błędne i wydane zostało z obrazą przepisów postępowania

Podniesiono, iż w odwołaniu do Kolegium wyjaśniono jaka jest podstawa materialna uznania Polskiego Związku Działkowców (dalej jako PZD) za stronę postępowania. PZD jest bowiem użytkownikiem - w rozumieniu kodeksu cywilnego - nieruchomości, wobec której ma zostać ustanowione prawo użytkowania wieczystego na rzecz [REDAKTED]. Wskazano, iż nabycie prawa użytkowania spornej nieruchomości jest wynikiem wejścia w życie ustawy z dnia 13 grudnia 2013r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. 2014, poz. 14 - dalej jako ustawa o ROD), a dokładniej jej art. 76. Zgodnie z przedmiotową normą, nabycie prawa użytkowania nastąpiło z mocy prawa z dniem wejścia ustawy o ROD w życie tj. z dniem 19 stycznia 2014r, a wydanie decyzji w tym przedmiocie przez uprawniony organ ma wyłącznie charakter deklaratoryjny. Wskazano, iż Organ I - instancji tj. Prezydent m.st. Warszawy na tej podstawie, prawidłowo uznał PZD jako stronę w postępowaniu o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie art. 7 dekretu

z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy i doręczył Skarżącemu decyzję z dnia [REDAKTOWANO] kwietnia 2014r.

Ponadto, w ocenie skarżącego Samorządowe Kolegium Odwoławcze naruszyło również art. 134 kpc, poprzez stwierdzenie niedopuszczalności odwołania, w przypadku uznania, iż skarżący nie ma przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie wniosło o jej oddalenie podtrzymując stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.**

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Kontrola sądowoadministracyjna sprowadza się zatem do zbadania, czy organy, wydając zaskarżony akt, nie naruszyły przepisów prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Ocena dokonywana jest według stanu faktycznego i prawnego na dzień wydania aktu, na podstawie materiału dowodowego zebranego w toku postępowania administracyjnego. Ponadto zgodnie z treścią art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Biorąc pod uwagę powyższe kryteria skargę należało uwzględnić.

Przede wszystkim wyjaśnienia wymaga, że postępowanie administracyjne oparte jest na zasadzie dwuinstancyjności. Oznacza to, że od decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji stronie służy odwołanie do organu wyższego stopnia. Legitymację do wniesienia odwołania posiada natomiast strona, którą jest każdy podmiot, którego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo który żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 kpa). Przy czym interes prawny musi być własny, indywidualny i oparty na konkretnym przepisie prawa powszechnie obowiązującego.

Badając dopuszczalność wniesionego w sprawie odwołania organ drugiej instancji obowiązany jest natomiast ustalić czy wniesione w sprawie odwołanie, złożone zostało przez podmiot do tego uprawniony oraz czy zachowano termin do jego wniesienia. Zaskarżone postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie stwierdzające niedopuszczalność odwołania Polskiego Związku Działkowców od decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia [REDAKTOWANO] kwietnia 2014r., nr [REDAKTOWANO]/2014 wskazało jedynie, że Polski Związek Działkowców nie ma przymiotu strony w postępowaniu o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na terenie m. st. Warszawy. Sam fakt doręczenia decyzji nie spowodował, że Polski Związek Działkowców stał się stroną w tym postępowaniu. Brak jest bowiem przepisu prawa materialnego, który by wskazywał na posiadanie interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 kpa.

Zatem zasadniczym powodem wydania postanowienia stwierdzającego niedopuszczalność odwołania w przedmiotowej sprawie było uznanie przez organ braku po stronie Polskiego Związku Działkowców interesu prawnego, a w konsekwencji braku podstaw do merytorycznego badania odwołania wniesionego przez ten podmiot od decyzji od decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia [REDAKTOWANO] kwietnia 2014r., nr [REDAKTOWANO]/2014 w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz spadkobierców byłych właścicieli nieruchomości warszawskiej. Taka argumentacja organu w niniejszej sprawie nie jest, zdaniem Sądu, wyczerpująca natomiast stanowisko organu przedwcześnie.

Z akt rozpoznawanej sprawy wynika, że Polski Związek Działkowców złożył wniosek o wydanie decyzji stwierdzającej nabycie na podstawie ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. 2014 poz. 40) prawa użytkowania m.in. nieruchomości oznaczonej jako działka nr [REDAKTOWANO] z obrębu [REDAKTOWANO]. w trybie art. art. 76 1. Przepis ten stanowi, że właściciel nieruchomości nie może wydać decyzji, o której mowa w art. 75 ust. 1, ( o likwidacji ogrodu) jeżeli w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy rodzinny ogród działkowy spełnia przynajmniej jeden z warunków:

- 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.

2. W przypadku rodzinnego ogrodu działkowego spełniającego jeden z warunków, wskazanych w ust. 1, stowarzyszenie ogrodowe prowadzące ten rodzinny ogród działkowy, z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ( 19 stycznia 2014 r) , 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.

Należy w tym miejscu zauważyć, że skutek prawny w postaci nabycia prawa użytkowania, następuje z mocy prawa z dniem wejścia w życie ustawy, sama decyzja ma charakter deklaratoryjny. Prawo użytkowania jest natomiast ograniczonym prawem rzeczowym ( tak. Edward Gniewek , Komentarz do art.252 Kodeksu cywilnego, Zakamycze 2001). Stronami postępowaniu dekretoowego są nie tylko podmioty wskazane w art. 7 ust. 2 dekretu. Mogą to być także inne podmioty, które wykażą się tytułem prawnorzeczowym do gruntu będącego przedmiotem wniosku (patrz: wyrok NSA z dnia 8 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 1110/06, niepublikowany, treść [w:] System Informacji Prawnej LEX nr 362467).

Dodatkowo Sąd zwraca uwagę, że instytucja użytkowania przewidziana w ustawie z dnia 13 grudnia 2013 r. stoi w kolizji z prawem użytkowania wieczystego. Użytkownikowi wieczystemu i użytkownikowi służy prawo korzystania z gruntu z wyłączeniem innych osób, a także prawo pobierania pożytków.

W momencie składania odwołania Polski Związek Działkowców te wszystkie okoliczności podnosił, natomiast organ odwoławczy bez ustosunkowania się do nich stwierdził niedopuszczalność odwołania. Z tych względów należy uznać, że w sprawie został naruszony art. 134 kpa w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, co powoduje konieczność uchylecia zaskarżonego postanowienia.

Sygn. akt I SA/Wa 1104/15

Rozpoznając ponownie odwołanie Polskiego Związku Działkowców, Samorządowe Kolegium Odwoławcze będzie miało na uwadze zaprezentowane wyżej stanowisko i wyda zgodne z nim rozstrzygnięcie.

Mając powyższe na względzie Sąd na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit c ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Katarzyna Krynicka

  
starszy sekretarz sądowy