

UCHWAŁA NR CXIX/3247/23
RADY MIASTA KRAKOWA

z dnia 11 października 2023 r.

**w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej nabycia nieruchomości
zajmowanych przez Rodzinne Ogrody Działkowe w Krakowie.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572 i 1463) w związku art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) Rada Miasta Krakowa uchwala co następuje:

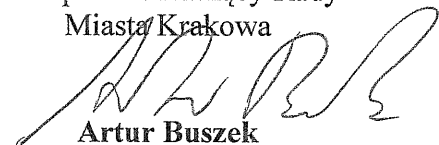
§ 1. 1. Po rozpatrzeniu petycji Polskiego Związku Działkowców Stowarzyszenia Ogrodowego w Warszawie Rodzinny Ogród Działkowy „PIAST” w Krakowie, dotyczącej nabycia nieruchomości zajmowanych przez Rodzinne Ogrody Działkowe w Krakowie przez Gminę Miejską Kraków w drodze zasiedzenia lub wykupu, Rada Miasta Krakowa uznaje petycję za zasadną w zakresie nabycia nieruchomości w drodze zasiedzenia przez Skarb Państwa na wniosek Polskiego Związku Działkowców, natomiast niezasadną w zakresie postulatu wykupu lub zasiedzenia przez Miasto Kraków.

2. Uzasadnienie stanowi załącznik do uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa do poinformowania składającego petycję o sposobie jej rozpatrzenia.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodniczący Rady
Miasta Krakowa


Artur Buszek

W dniu 26 czerwca 2023 r. wpłynęła do Rady Miasta Krakowa petycja Polskiego Związku Działkowców Stowarzyszenia Ogrodowego w Warszawie Rodzinny Ogród Działkowy „PIAST” dotycząca nabycia nieruchomości zajmowanych przez Rodzinne Ogrody Działkowe w Krakowie przez Gminę Miejska Kraków w drodze zasiedzenia lub wykupu.

Petycja została przekazana do Prezydenta Miasta Krakowa celem przygotowania i przedstawienia informacji umożliwiających jej rozpatrzenie przez Radę Miasta Krakowa.

Prezydent Miasta Krakowa udzielając wyjaśnień poinformował, że w Wydziale Skarbu Miasta UMK prowadzone jest postępowanie administracyjne nr GS-03.6845.2.24.2015.KZ zainicjowane wnioskiem Polskiego Związku Działkowców - Okręg Małopolski w Krakowie z dnia 13 października 2015 r. o wydanie decyzji stwierdzającej nabycie z dniem 19 stycznia 2014 r. przez Stowarzyszenie Ogrodowe Polski Związek Działkowców z siedzibą w Warszawie prawa użytkowania nieruchomości gruntowych, stanowiących działki nr: 260/3 i 315/1 obr. 5 jednostka ewidencyjna Krowodrza w trybie art. 75 i 76 przepisów ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1073).

Zgodnie z treścią wniosku działki nr 260/3 i 315/1 obr. 5 jednostka ewidencyjna Krowodrza, zagospodarowane zostały w roku 1953 przez Polski Związek Działkowców pod Rodzinny Ogród Działkowy „Piaś” w Krakowie, zarejestrowany w ewidencji Krajowej Rady Polskiego Związku Działkowców pod numerem A-XVIII-49-1663.

Stosownie do zapisów ujawnionych w księdze wieczystej nr KR1P/00203366/1, działka nr 260/3 obr. 5 jednostka ewidencyjna Krowodrza o powierzchni 1,7255 ha stanowi współwłasność Gminy Miejskiej Kraków w 28800/115200 częściach oraz osób fizycznych w pozostałych częściach.

Natomiast działka nr 315/1 obr. 5 jednostka ewidencyjna Krowodrza o powierzchni 0,1065 ha, zgodnie z treścią księgi wieczystej nr KR1P/00233004/5, stanowi współwłasność Gminy Miejskiej Kraków w 28800/115200 częściach oraz osób fizycznych w pozostałych częściach.

Przedmiotowe postępowanie administracyjne jest zawieszone na mocy postanowienia nr GS-03.6845.2.24.2015.KZ Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 8 kwietnia 2019 r. do czasu prawomocnego zakończenia toczącego się przed Sądem Rejonowym w Legionowie I Wydział Cywilny (sygn. akt. INS 191/18) postępowania o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłej współwłaścicielce nieruchomości objętych wnioskiem Stowarzyszenia Ogrodowego.

Zawieszenie postępowania w sprawie administracyjnej ma ten skutek, że organ administracji publicznej prowadzący to postępowanie nie może podejmować zwykłych czynności proceduralnych związanych z tym postępowaniem. W trakcie zawieszenia postępowania można podejmować jedynie czynności niezbędne w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnym szkodom dla interesu społecznego, co wynika z art. 102 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 775).

W powyższej sprawie takie okoliczności nie zaistniały i podjęcie przez organ czynności w postępowaniu stanowiłoby istotne naruszenie prawa procesowego. Z tych względów, wszelkie czynności procesowe w sprawie, w tym wydanie decyzji kończącej to postępowanie, będą mogły zostać przeprowadzone dopiero po podjęciu zawieszonego postępowania. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że decyzja wydana w czasie, gdy postępowanie administracyjne było zawieszone, jest decyzją wydaną z rażącym naruszeniem prawa.

W tej sytuacji aktualnie nie ma możliwości zakończenia postępowania w sprawie o stwierdzenie nabycia prawa użytkowania działek nr: 260/3 i 315/1 obr. 5 jednostka ewidencyjna Krowodrza,

zagospodarowanych na potrzeby prowadzenia Rodzinnego Ogrodu Działkowego „Piast” w Krakowie. Postępowanie zostanie podjęte po prawomocnym zakończeniu postępowania spadkowego i skutecznym zawiadomieniu spadkobierców zmarłej współwłaścicielki o prowadzonym postępowaniu administracyjnym.

Niemniej jednak wskazać należy, że pomimo braku możliwości podejmowania przez organ czynności na obecnym etapie postępowania, niewątpliwie zasadniczą przeszkodą do stwierdzenia nabycia prawa użytkowania w trybie art. 76 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych powyższego terenu na rzecz Stowarzyszenia Ogrodowego będzie udział osób prywatnych we współwłasności zajmowanych nieruchomości. Zgodnie z art. 9 ww. ustawy, normującym zasady pozyskiwania gruntów przez stowarzyszenia ogrodowe w trybie określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.), jedynie grunty stanowiące wyłączną własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego mogą być oddawane w użytkowanie na czas nieoznaczony stowarzyszeniom ogrodowym z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych.

Brak możliwości stwierdzenia nabycia prawa użytkowania nieruchomości zajętej pod ogród działkowy, a będącej przedmiotem współwłasności potwierdza również teza wyroku sygn. akt II SA/KE126/18 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 29 marca 2018 r. Zgodnie z treścią powyższego orzeczenia przesłanką umożliwiającą uregulowanie tytułu prawnego stowarzyszenia ogrodowego do zajmowanego gruntu jest zlokalizowanie rodzinnego ogrodu działkowego na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Niespełnienie tego warunku dyskwalifikuje możliwość wydania decyzji stwierdzającej nabycie prawa użytkowania takiej nieruchomości w trybie art. 75 ust. 6 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych.

Ponadto przed Sądem Rejonowym dla Krakowa - Krowodrzy w Krakowie Wydział I Cywilny (sygn. akt I Ns 670/16/K) prowadzone jest z wniosku jednego ze współwłaścicieli postępowanie o zniesienie współwłasności nieruchomości składających się między innymi z działek nr: 260/3 i 315/1 obr. 5 jednostka ewidencyjna Krowodrza. Mając na względzie obowiązek tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, wyrażony w art. 6 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, pomimo braku możliwości traktowania ogrodu działkowego „Piast” jako rodzinnego ogrodu działkowego w rozumieniu ustawy, Gmina Miejska Kraków w toczącym się postępowaniu sądowym o zniesienie współwłasności podejmuje czynności zmierzające do zachowania jak największej powierzchni funkcjonującego ogrodu działkowego w ramach posiadanych udziałów.

Odnosząc się do kwestii nabycia na rzecz Gminy Miejskiej Kraków udziałów stanowiących własność osób prywatnych Prezydent poinformował, że nabywanie gruntów do zasobu gminnego reguluje przepis § 5 ust. 1 uchwały nr XV/99/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 maja 2003 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Miejskiej Kraków, w myśl którego pozyskiwanie nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych lub prawnych następuje w przypadku, gdy nieruchomość niezbędna jest do realizacji celów publicznych i zadań własnych Miasta, na które w budżecie Miasta Krakowa zarezerwowane zostały środki finansowe.

Gmina Miejska Kraków pozyskuje nieruchomości o szczególnych walorach przyrodniczych, przeznaczone pod zieleń ogólnodostępną, służącą do zaspokajania potrzeb ogółu mieszkańców. Wnioskowane nabycie nieruchomości zajętych pod ogrody działkowe, które z założenia mają być wykorzystywane przez ściśle określone podmioty prywatne w osobie działkowców, z wyłączeniem innych osób, nie mieści się w dyspozycji przepisu § 5 ust. 1 uchwały nr XV/99/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 maja 2003 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Miejskiej Kraków.

Polski Związek Działkowców Stowarzyszenie Ogrodowe w Warszawie Okręg Małopolski w Krakowie pismem z dnia 12 maja 2023 r. zwrócił się do Prezydenta Miasta Krakowa z wnioskiem o nabycie w drodze zasiedzenia lub wykupu na rzecz Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa działek ewidencyjnych zagospodarowanych jako Rodzinne Ogrody Działkowe: „Krakus” (działka

nr 249 obr. 5 jednostka ewidencyjna Krowodrza); „Cichy Kącik” (działki nr: 139/8, 139/9, 139/10, 139/11, 253/3, 253/7, 253/8, 253/9 obr. 5 jednostka ewidencyjna Krowodrza); „Piast” (działki nr: 260/3 i 315/1 [zm. ozn. działki 315] obr. 5 jednostka ewidencyjna Krowodrza); „Nad Rudawą” (działka nr 95/6 obr. 7 jednostka ewidencyjna Krowodrza); „Wrzos” (działka nr 18/10 obr. 15 jednostka ewidencyjna Krowodrza); „Kalina” (działki nr 17 i 18/15 obr. 15 jednostka ewidencyjna Krowodrza); „Dąbie” (działki nr 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 315 i części działek nr 301/29 i 301/32 obr. 53 jednostka ewidencyjna Nowa Huta - jednostka ewidencyjna błędnie wskazana we wniosku jako Śródmieście); „Kolejarz” (działki nr: 81/1, 81/2, 82/1, 82/2, 83/1, 83/2 i 83/3 obr. 23 jednostka ewidencyjna Śródmieście - powstałe z podziału działek nr: 81, 82 i 83); „Warszawskie” (działki nr: 130 i 131 obr. 7 jednostka ewidencyjna Śródmieście); „Zesławice HTS” (działka nr 264/31 obr. 3 jednostka ewidencyjna Nowa Huta); „Nowalijka II” (działki nr: 328/1 i 328/23 obr. 10 jednostka ewidencyjna Nowa Huta); „Lubocza II” (działka nr 2 obr. 13 jednostka ewidencyjna Nowa Huta); „Nad Dłubnią” (działka nr 45/4 Obr. 47 jednostka ewidencyjna Nowa Huta); „Drożdżownia” (działki nr 437/7, 437/12 i 437/13 obr. 101 jednostka ewidencyjna Podgórze); „Złoty Wiek” (działka nr 148/1 obr. 1 jednostka ewidencyjna Nowa Huta).

Przetawione powyżej stanowisko w sprawie braku możliwości nabycia ww. nieruchomości na rzecz Gminy Miejskiej Kraków zostało przesłane wnioskodawcy w prowadzonej w sprawie korespondencji.

W części dotyczącej możliwości nabycia do zasobu Skarbu Państwa przedmiotowych nieruchomości (lub udziałów nie stanowiących aktualnie własności Skarbu Państwa lub Gminy Miejskiej Kraków) Polski Związek Działkowców Stowarzyszenie Ogrodowe w Warszawie Okręg Małopolski w Krakowie został poinformowany, że zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1073), rodzinne ogrody działkowe zakładane mogą być na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, niemniej jednak przepisy ww. ustawy nie nakładają na ten podmiot obowiązku nabywania w drodze wykupu nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa na ten cel.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.), do zasobu Skarbu Państwa nabywane mogą być wyłącznie nieruchomości niezbędne do realizacji celów publicznych, które wykonywane byłyby przez ten podmiot. Pozyskanie nieruchomości do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa podlega rygorowi przepisu art. 23 ust. 1 pkt 7 ww. ustawy, co oznacza, że nabycie nieruchomości wymaga zgody wojewody. Wystąpienie Prezydenta Miasta Krakowa do Wojewody Małopolskiego o wyrażenie wspomnianej zgody winno zawierać szczegółowe uzasadnienie konieczności nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa. Dodatkowo z uwagi na fakt, że Prezydent Miasta Krakowa nie dysponuje odpowiednimi środkami z budżetu Skarbu Państwa na sfinansowanie transakcji nabycia takiej nieruchomości, pismo kierowane do Wojewody Małopolskiego musiałoby zawierać właściwie umotywowaną prośbę o dokonanie odpowiedniej dotacji ze środków Skarbu Państwa.

Mając na względzie powyższe, jak również okoliczność, że prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych nie należy do zadań realizowanych przez Skarb Państwa, nie ma uzasadnienia do skierowania do Wojewody Małopolskiego wniosku o wyrażenie zgody na nabycie ich własności lub współwłasności w odniesieniu do nieruchomości objętych pismem Polskiego Związku Działkowców.

W nawiązaniu zaś do kwestii ewentualnego nabycia wskazanej w treści petycji nieruchomości w drodze zasiedzenia Prezydent poinformował, że Polski Związek Działkowców jako posiadacz przedmiotowej nieruchomości, jest uprawniony do samodzielnego złożenia wniosku o zasiedzenie nieruchomości przez Skarb Państwa. W tej sprawie bowiem niewątpliwie ewentualne posiadanie samoistne Skarbu Państwa wywodzić musiałoby się z zależnego posiadania PZD. Przedmiotowe działki nigdy nie znajdowały się w zarządzie jednostek miejskich, zatem po stronie Prezydenta Miasta Krakowa brak jest jakichkolwiek czynności świadczących o samoistnym posiadaniu przedmiotowych nieruchomości. Natomiast jak wynika z petycji, Rodzinny Ogród Działkowy „PIAST” funkcjonuje na aktualnie zajmowanym terenie począwszy od 1954 roku.

W przypadku nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów jako działki nr 260/3 oraz 315/1 obr. 7 jednostka ewidencyjna Krowodrza, nie ma jakiejkolwiek dokumentacji w posiadaniu Biura Przejmowania Mienia i Rewindykacji UMK, świadczącej o tym, że Skarb Państwa czy też jednostki Gminy Miejskiej Kraków dysponowały, zarządzały lub podejmowały względem niej czynności świadczące o samoistności posiadania, co jest przesłanką niezbędną dla wykazania, że ten podmiot dysponował nieruchomością w sposób odpowiadający samoistnemu posiadaniu, prowadzącemu do zasiedzenia zgodnie z art. 172 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Urząd Miasta Krakowa nie posiada również informacji o osobach, które mogłyby być świadkami w sprawie sądowej.

Polski Związek Działkowców jako dysponent ewentualnej dokumentacji oraz posiadacz przedmiotowej nieruchomości, jest uprawniony do złożenia wniosku o zasiedzenie nieruchomości przez Skarb Państwa. Po uzyskaniu postanowienia sądu o nabyciu prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa i ujawnieniu w księdze wieczystej, możliwe będzie ustanowienie prawa użytkowania przez PZD na podstawie regulacji ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

W treści Statutu Polskiego Związku Działkowców uchwalonego przez XII Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Działkowców w dniu 2 lipca 2015 r. ze zmianami wprowadzonymi przez XIII Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Działkowców w dniu 9 grudnia 2017 r. jest wskazane, że celem PZD jest między innymi zakładanie i prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych, a także rozwój ROD w sposób zapewniający działkowcom i ich rodzinom aktywny wypoczynek i możliwość prowadzenia upraw ogrodniczych na własne potrzeby (§ 6 ust. 1 pkt 1 i 2 Statutu).

Cele te PZD realizuje w szczególności poprzez ustanawianie prawa do działek (§ 7 pkt 4 Statutu). Jednostkami organizacyjnymi PZD są: rodzinne ogrody działkowe, jednostki terenowe, jednostka krajowa (§ 31 Statutu). Zgodnie z treścią § 94 Statutu „Jednostka terenowa PZD, zwana dalej okręgiem, działa na rzecz i w interesie członków PZD oraz ROD na obszarze swego działania. Na zasadach określonych w niniejszym statucie okręg zarządza majątkiem trwałym oraz rozporządza środkami finansowymi i majątkiem ruchomym pozostającymi w jego dyspozycji.” Z § 11 Statutu wynika natomiast, że: „W zakresie swoich kompetencji określonych niniejszym statutem okręgowy zarząd samodzielnie reprezentuje PZD, w tym w sprawach sądowych, administracyjnych i podatkowych.”

Terenowa jednostka Polskiego Związku Działkowców na podstawie Statutu PZD jest uprawniona i zobowiązana do ustanawiania prawa do działek na własnym obszarze działalności. Legitymacja do złożenia wniosku o zasiedzenie wynika zatem nie tylko z doktryny i orzecznictwa, ale również z wewnętrznych regulacji PZD. Urząd Miasta Krakowa dysponuje również informacją, że PZD złożył wniosek o stwierdzenie zasiedzenia na swoją rzecz prawa własności działek nr 260/3 oraz 315/1 obr. 7 j. ewidencyjna Krowodrza, który następnie został oddalony przez sąd.

Polski Związek Działkowców jako użytkownik nieruchomości, a tym samym posiadacz zależny, nie posiadał nieruchomości „jak właściciel”, a zatem nie mógł nabyć prawa jej własności. Powyższy wniosek został jednak błędnie sformułowany. Gdyby wskazano wówczas jako podmiot, na którego rzecz nastąpiło zasiedzenie - Skarb Państwa, a także wykazane zostałyby przesłanki niezbędne do nabycia nieruchomości przez zasiedzenie z art. 172 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, możliwe byłoby uzyskanie postanowienia sądu stwierdzającego nabycie prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa. Uzyskanie takiego postanowienia umożliwiłoby wydanie pozytywnej decyzji o ustanowieniu prawa użytkowania na rzecz Polskiego Związku Działkowców. Prezydent podkreślił jednak konieczność zaistnienia w takiej sytuacji prawnych przesłanek wskazanych powyżej.

Powyższe wyjaśnienia korespondują z ostatnimi zdaniem uchwały nr 78/2023 Okręgowego Zarządu Małopolskiego PZD w Krakowie z dnia 12 maja 2023 r., tzn. że prawo użytkowania nieruchomości przysługujące PZD jest ograniczonym prawem rzeczowym i nie podlega zasiedzeniu, stąd brak możliwości nabycia prawa własności nieruchomości zajmowanych przez Rodzinne Ogrody Działkowe. Nie oznacza to jednak, że PZD Okręg Małopolski w Krakowie nie ma możliwości

podjęcia kroków, które pozwolą uregulować stan prawny Rodzinnych Ogródków Działkowych pozostających na obszarze działania tej jednostki terenowej. Istnieje bowiem możliwość złożenia wniosku o nabycie nieruchomości w drodze zasiedzenia przez Skarb Państwa, jednakże aby wniosek taki miał szanse być pozytywnie rozpatrzony przez sąd, niezbędne jest wykazanie poprzez dokumenty lub świadków, że po pierwsze jednostki państwowe posiadały przedmiot zasiedzenia i posiadanie miało charakter posiadania samoistnego, a po drugie, że upłynął wymagany okres czasu, w którym nieruchomość znajdowała się w posiadaniu samoistnym danego podmiotu.

Jak wynika z dotychczasowego doświadczenia w sprawach sądowych, w przypadku podmiotu publicznego, jest to okres 30 lat, wymagany do nabycia nieruchomości w złej wierze. Samoistność posiadania Skarbu Państwa mogłaby być tutaj wykazywana jedynie poprzez posiadanie zależne PZD, gdyż Prezydent Miasta Krakowa nie wykonywał wobec tych nieruchomości żadnych czynności o charakterze samoistnym.

Mając powyższe na uwadze, uprawniony do złożenia wniosku o stwierdzenie zasiedzenia na rzecz Skarbu Państwa, jest każdy zainteresowany podmiot. Nie ma wobec tego przeszkód dla złożenia przez Polski Związek Działkowców wniosku o zasiedzenie nieruchomości przez Skarb Państwa, bowiem to PZD, w przypadku zaistnienia w przeszłości określonych okoliczności, winien posiadać niezbędną dokumentację, a także najlepszą wiedzę o będącym w ich dyspozycji Rodzinnym Ogrodzie Działkowym.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Krakowa po zapoznaniu się z informacjami przedstawionymi przez Prezydenta Miasta Krakowa uznała petycję za zasadną, w zakresie nabycia nieruchomości w drodze zasiedzenia przez Skarb Państwa na wniosek Polskiego Związku Działkowców, natomiast niezasadną w zakresie postulatu wykupu lub zasiedzenia przez Miasto Kraków.