



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

KE-02.1710.2021.AZH

Kraków,

04 SIE. 2022

Pan
Andrzej Stróżny
Szef
Centralnego Biura Antykorupcyjnego
Al. Ujazdowskie 9
00-583 Warszawa

Wielu honorowy Panie!

Działając na podstawie art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U.2021.1671 t.j. z dnia 2021.09.10), składam umotywowane zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole kontroli DR/38/21 w zakresie prawidłowości procedur obowiązujących od 2002 r. w zakresie podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie gospodarowania mieniem komunalnym, w postaci zasobu nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków oraz zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, zarządzanego przez Prezydenta Miasta Krakowa, wykonującego zadania i kompetencje starosty, w aspekcie należytego i bieżącego weryfikowania stanu posiadania nieruchomości, celem uniknięcia ich zasiedzenia przez inne podmioty.

Strony 2-3, pkt 7 protokołu

W protokole Kontrolujący w pkt. 7 opisali czynności jakie przeprowadzili w toku kontroli. W opisie tych czynności pominięto fakt, że na prośbę Kontrolujących udostępniono 25 przykładowych akt spraw z okresu 2004-2021 związanych z prowadzonymi przez Wydział Skarbu Miasta postępowaniami o wydanie nieruchomości gminnych. Z dokumentów zgromadzonych w aktach wyraźnie wynikała złożoność tematyki związanej z ochroną prawa własności gruntów Gminy Miejskiej Kraków i Skarbu Państwa, jak również fakt, że prowadzone przez Wydział Skarbu Miasta postępowania miały charakter ciągły, były prowadzone aktywnie i samodzielnie (z urzędu). Analiza tych akt stanowi podstawę do stwierdzenia, że niejednokrotnie to działania Wydziału Skarbu Miasta zmierzające do przerwania biegu zasiedzenia i postępowania o wydania nieruchomości skutkowały składaniem wniosków o zasiedzenie.

Proszę o uwzględnienie faktu udostępnienia akt spraw o wydanie w treści protokołu, gdyż ich brak w istotnym stopniu deformuje obraz działań Wydziału Skarbu Miasta podejmowanych od wielu lat i ukierunkowanych na ochronę prawa własności nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków i Skarbu Państwa.

Strony 9-12, pkt 8.1 protokołu

Kontrolujący na str. 9 podają, że w zakresie działania Wydziału Skarbu Miasta otrzymali oprócz ustnych wyjaśnień Dyrektora dodatkowe pisemne wyjaśnienia. Istotnie w piśmie Nr GS-13.1710.2.2022 z dnia 25.05.2022 r. Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta złożyła 21-stronicowe wyjaśnienia dotyczące m.in. praktyki, jaka obowiązywała w Wydziale Skarbu Miasta w zakresie ochrony prawa własności gruntów stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków i Skarbu Państwa.

Wyjaśnienia te Kontrolujący przytoczyli w protokole wybiórczo, pomijając ważne aspekty tego zagadnienia, które rzutują na kompleksowy opis czynności związanych z wyeliminowaniem stanu bezumownego korzystania z nieruchomości, i które mogą prowadzić do błędnych wniosków zawartych w pkt. 12 tegoż protokołu.

Z przedmiotowych wyjaśnień wynika, że działania Wydziału Skarbu Miasta posiadały charakter aktywny i były oparte na stosowanych systemowych działaniach. Wobec niezamieszczenia w protokole istotnych fragmentów wyjaśnień, proszę o uzupełnienie protokołu poprzez zamieszczenie niżej wymienionych fragmentów znajdujących się na następujących stronach pisma Nr GS-13.1710.2.2022 z dnia 25.05.2022 r.:

Strona 2: „Wynikiem opisanych wyżej czynności, podejmowanych na przestrzeni ostatnich 20 lat, zarówno z urzędu jak i na wniosek osób prywatnych, była regulacja doprowadzająca do zgodności stanu faktycznego posiadania nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków ze stanem prawnym poprzez ich zbycie w trybie bezprzetargowym jako dopełnienie. Działania podejmowane przez pracowników Referatu niewątpliwie zapobiegły nabyciu, przez podmioty trzecie, prawa własności posiadanej samoistnie nieruchomości w drodze postępowania sądowego o zasiedzenie”.

Strona 5: „Działania Gminy w tym zakresie od początku posiadały charakter zintensyfikowany i ukierunkowane były na wyeliminowanie stanów bezumownego korzystania z nieruchomości przez przedsiębiorstwa przesyłowe oraz miały głównie na celu szeroko pojętą ochronę prawa własności gruntów zajmowanych pod urządzenia przesyłowe. Już w maju 2009 roku została opublikowana procedura zewnętrzna Nr 49 określająca zasady prowadzenia postępowań dotyczących obciążenia nieruchomości będącej własnością lub w użytkowaniu wieczystym Gminy Miejskiej Kraków oraz Skarbu Państwa służebnością przesyłu. Na kanwie tych nowych regulacji prawnych, jak również powstałej procedury w 2010 r. Prezydent Miasta Krakowa poprzez zamieszczenie obwieszczenia w prasie lokalnej, Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Krakowa na stronie internetowej www.bip.krakow.pl oraz na tablicach ogłoszeń w budynkach Urzędu Miasta Krakowa zwrócił się do wszystkich przedsiębiorstw przesyłowych, które na gruntach Gminy Miejskiej Kraków oraz Skarbu Państwa mają zainstalowane urządzenia przesyłowe o składanie wniosków i dokumentów celem uregulowania tytułu prawnego przy zastosowaniu służebności przesyłu.”

Strona 6: „Ponadto w Referacie prowadzone są czynności polegające na ustaleniu nieruchomości, na których zainstalowane są urządzenia służące do przesyłu, w stosunku do których przedsiębiorstwa przesyłowe nie posiadają uregulowanego tytułu prawnego, a następnie wystąpieniu przez Gminę Miejską Kraków i Skarb Państwa z wnioskami do Sądu przeciwko przedsiębiorstwom przesyłowym o zawarcie ugody polegającej na zaniechaniu korzystania z gruntu bez tytułu prawnego.”

Strona 7: „W okresie od 2002 r. do 30.04.2022 r. złożonych zostało do Sądu ponad 1 100 wniosków o zawezwanie samoistnych posiadaczy do próby ugodowej w przedmiocie wydania nieruchomości na rzecz Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa, jak również w ponad 300 sprawach wystąpiono do Zespołu Radców Prawnych Urzędu Miasta Krakowa o wytoczenie stosownie do art. 222 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny powództwa o wydanie zajmowanych nieruchomości gminnych i Skarbu Państwa, lub też ich części”.

Strony 12-14: „Sprawy takie bardzo często dotyczyły gruntów obecnie będących własnością Gminy Miejskiej Kraków nabytych na podstawie stosownych decyzji Wojewody Małopolskiego, które były wyłączone przez Państwo w latach np. 70-tych, 80-tych XX wieku pod poszerzenie dróg publicznych. Niemniej jednak poza ujawnieniem stosownych zmian w księgach wieczystych i ewidencji gruntów i budynków, cel wyłączenia nie został zrealizowany, a działki nie były przedmiotem protokolarnego przejęcia przez Skarb Państwa, jak również nigdy nie były przedmiotem przekazania na rzecz Gminy Miejskiej Kraków. Zdarzały się również sytuacje, że ujawnianie stosownych zmian geodezyjno-prawnych, wynikających z wydanych w ubiegłym wieku decyzji wyłączeniowych, nastąpiło w ostatnim okresie czasu (...).

Kolejnym problemem były i są nadal sytuacje, gdy nieruchomość gminna pozostaje ogrodzona z działkami, których ujawnieni w ewidencji gruntów i budynków oraz księgach wieczystych właściciele nie żyją lub gdy nie jest możliwe ustalenie adresu zamieszkania właścicieli działek prywatnych. W takich sytuacjach Wydział Skarbu Miasta kieruje stosowną korespondencją, np. do osób zameldowanych w budynkach znajdujących się na działkach prywatnych. W przypadku natomiast gdy ww. tereny są niezabudowane, bądź gdy korzystanie i zajmowanie nieruchomości gminnych czy też Skarbu Państwa następuje np. pod uprawy rolnicze, ogródki działkowe czy też garaże blaszaki, i brak jest jakichkolwiek możliwości ustalenia posiadacza takich terenów, na obiektach, lub w terenie np. zaoranym, na palikach, zamieszcza się stosowne zawiadomienia informujące o stanie prawnym danej działki, oraz wzywające posiadaczy do przedłożenia wyjaśnień na jakiej podstawie następuje zajmowanie terenu gminnego, czy też Skarbu Państwa.

Gdy działania takie nie przynoszą oczekiwanego rezultatu, ponieważ nikt nie zgłasza się w związku z zamieszczonymi zawiadomieniami, Referat Upnień Właścicielskich podejmował i podejmuje dalsze próby ustalenia podmiotu zajmującego nieruchomość i w tym celu występuje o pomoc do Straży Miejskiej Miasta Krakowa, lub gdy istnieje taka możliwość, zakłada dodatkową kłódkę na garażu, czy też na innym obiekcie zmuszając w ten sposób osoby zajmujące bezumownie nieruchomość do zgłoszenia się do Wydziału.

Chciałabym zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca w polskim systemie prawnym nie zapewnił odpowiednich narzędzi, które uprawniałyby urzędnika samorządowego do legitymowania samoistnego posiadacza, który zajmuje w terenie nieruchomości gminne lub Skarbu Państwa. W związku z tym nawet gdy w trakcie oględzin nieruchomości pracownik stwierdził, że jakiś podmiot użytkuje nieruchomość publiczną poprzez wykonywane czynności w terenie np. korzysta z garażu, uprawia ogródek, brak jest podstaw prawnych do wylegitymowania posiadacza i w ten sposób uzyskania jego danych osobowych i adresowych”.

Strony 14-15: „Jednocześnie w mojej ocenie przy takiej złożoności (...), zagadnienia związanego z ustalaniem czy dana nieruchomość jest przedmiotem ewentualnego posiadania przez podmiot nieuprawniony, i to zarówno w zakresie przedmiotowym (jaka

część działki i o jakiej powierzchni), jak i podmiotowym (kto faktycznie włada gruntem i jest jego posiadaczem), stworzenie odpowiedniej w tym zakresie procedury, jest praktycznie niemożliwe, a jej ewentualnie powstanie mogłoby wyłącznie ograniczyć działania jakie już na obecnym etapie podejmują pracownicy Wydziału (...).

Jeżeli w ramach prowadzonych postępowań przez poszczególne Referaty, w tym w związku z przeprowadzonymi oględzinami nieruchomości, a także analizą materiałów geodezyjno-kartograficznych znajdujących się w Internetowym Serwerze Danych Przestrzennych ISDP stwierdzone zostanie zajęcie nieruchomości gminnej czy też Skarbu Państwa, bądź ich części, bez uregulowanego tytułu prawnego informacja taka przekazywana jest do Referatu Upnień Właścicielskich, w celu podjęcia dalszych czynności. Działania takie podejmowane są wówczas z urzędu (...).

Wyjaśniam także, że w sytuacji, gdy przedmiotem ewentualnego zajęcia (ogrodzenia) jest działka bądź też część nieruchomości o małej powierzchni, lub też, gdy ewentualne usytuowane ogrodzenie w nieznacznym zakresie przebiega poza granicą ewidencyjną nieruchomości, weryfikacja tego stanu możliwa jest wyłącznie przez jednostkę wykonawstwa geodezyjnego, w ramach czynności wznowienia/wyznaczenia przebiegu granic. Niejednokrotnie w takich przypadkach zlecane było takiej jednostce sporządzenie stosownej dokumentacji geodezyjnej, która dopiero wykazała czy istotnie następuje zajęcie gruntu gminnego lub Skarbu Państwa. Warto zaznaczyć również, że wielokrotnie samoistni posiadacze kwestionują nie tylko zajęcie przez nich gruntu gminnego lub Skarbu Państwa, ale także przebieg granic ewidencyjnych ujawnionych w operacie ewidencji gruntów i budynków, w związku z tym na ich wniosek Wydział Geodezji wszczyna postępowania rozgraniczeniowe, w oparciu o wyniki których następuje dopiero ustalenie granicy prawnej pomiędzy ich nieruchomością, a terenem gminnym lub Skarbu Państwa.

Niestety, co należy podkreślić, nieuniknionym skutkiem wzmożonej aktywności Gminy w zakresie ochrony prawa własności są podejmowane przez posiadaczy nieruchomości próby dochodzenia swoich praw na drodze sądowej w postępowaniach o zasiedzenie. Co istotne – jest to prawnie dopuszczalne, a ostatecznie o tym czy zachodzi przesłanka do zasiedzenia nieruchomości gminnej decyduje Sąd”.

Strony 38-44, pkt. 8.8 protokołu

Na stronie 38, 39, 42 i 44 Kontrolujący opisali m.in. sprawy oznaczone sygnaturami GS-12.6871.13.2014.AO, GS-12.6871.20.2011.AO, GS-12.6871.39.2013.AO, GS-12.6871.72253-2-7/2010, GS-12.6871.24.2013.AO i GS-03.6871.2.1.2015.WW nie uwzględniając w tym opisie faktu, że przedmiotowe nieruchomości objęte wnioskami o zasiedzenie posiadały nieuregulowany stan prawny, a zatem Skarb Państwa nie miał podstaw do przeprowadzenia kontroli tych nieruchomości, jak również legitymacji prawnej do wystąpienia z powództwem do Sądu o wydanie.

W sprawie GS-12.6871.13.2014.AO postanowienie o nabyciu spadku przez Skarb Państwa zostało wydane przez Sąd w dniu 24.10.2011 r., natomiast stwierdzenie nabycia prawa własności nieruchomości przez zasiedzenie nastąpiło z dniem 1.06.2011 r. Ponadto uczestnikiem postępowania o stwierdzenie nabycia spadku był Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę Bielskiego. W tym stanie faktycznym i prawnym Skarb Państwa nie mógł podjąć skutecznych działań związanych z przerwaniem biegu terminu

zasiedzenia. Proszę o uwzględnienie tego faktu w treści opisu sprawy zamieszczonego na str. 38.

W sprawie GS-12.6871.20.2011.AO Kontrolujący nie opisali w protokole, że Skarb Państwa nie był ujawniony w księdze wieczystej Nr [REDAKTOWANE] prowadzonej dla nieruchomości będącej przedmiotem zasiedzenia. W sprawie tej wątpliwa była również wysokość udziałów w nieruchomości przysługujących poszczególnym uczestnikom postępowania. Dopiero w toku postępowania ustalono, że Skarbowi Państwa najprawdopodobniej przysługiwał udział w wysokości 33/640 części nieruchomości. Proszę o uwzględnienie stanu prawnego nieruchomości w opisie protokołu zamieszczonego na str. 38.

W sprawie GS-12.6871.39.2013.AO Skarb Państwa był uczestnikiem postępowania poprzez domniemanie prawa współwłasności nieruchomości. Z treści księgi wieczystej [REDAKTOWANE] ani też z wypisu z ewidencji gruntów nie wynikał fakt przysługującego Skarbowi Państwa prawa współwłasności. Przedmiotowe informacje były zawarte w aktach sprawy udostępnionych Kontrolującym, niemniej jednak nie zostały zawarte w protokole z kontroli. Informacje te są istotne, ponieważ Skarb Państwa w sprawie tak jak wyżej, nie posiadał legitymacji do podjęcia skutecznych działań zmierzających do przerwania biegu terminu zasiedzenia. Dodatkowo - co ma również znaczenie - Skarb Państwa był domniemanym spadkobiercą 1/20 części nieruchomości i nigdy nie było wydanego postanowienia o nabyciu tego spadku na jego rzecz. Proszę o uwzględnienie tych faktów w treści opisu sprawy zamieszczonego na str. 42.

W sprawie GS-12.6871.72253-2-7/2010 Skarb Państwa był również domniemanym właścicielem nieruchomości, ponieważ nieruchomość będąca przedmiotem wniosku o zasiedzenie posiadała nieuregulowany stan prawny, nie miała założonej księgi wieczystej, natomiast w operacie ewidencji gruntów ujawnieni byli jako współwłaściciele: osoba fizyczna oraz Państwowy Fundusz Regulacji Dolnej Rudawy. W świetle takiego stanu prawnego Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta Miasta Krakowa nie posiadał legitymacji prawnej do skutecznego żądania wydania nieruchomości. Proszę o uwzględnienie stanu prawnego nieruchomości w opisie protokołu na str. 42.

W sprawie GS-12.6871.24.2013.AO nie opisano, że przedmiotem zasiedzenia były nieruchomości o niejednorodnym stanie prawnym. Wniosek o zasiedzenie obejmował nieruchomość objętą zniszczonym wykazem hipotecznym (lwh 97 Przewóz), a prawo własności wpisano na rzecz Gminy Przewóz, jak również działki będące wprawdzie własnością Skarbu Państwa, ale w odniesieniu do których w ewidencji gruntów i księdze wieczystej Nr [REDAKTOWANE] figurował wpis - „w użytkowaniu Przedsiębiorstwa Państwowego – Zakładów Energetycznych Okręgu Południowego z siedzibą w Katowicach„ oraz część działki stanowiącej przedmiot toczącego się przed Wojewodą Małopolskim postępowania uwłaszczeniowego na rzecz Spółki EDF Polska S.A. (uczestnika postępowania). Z powyższego bowiem faktu wynika brak jednoznacznej legitymacji ze strony Skarbu Państwa Prezydenta Miasta Krakowa do podejmowania bezpośrednich czynności w kwestii wydania nieruchomości, ponieważ zgodnie z opisanymi dokumentami, użytkownikiem nieruchomości było wymienione powyżej przedsiębiorstwo państwowe. Proszę o uwzględnienie ww. stanu prawnego w protokole na str. 39.

W sprawie GS-03.6871.2.1.2015.WW stwierdzenie nabycia prawa własności nastąpiło z dniem 1.11.2013 r. i na dzień wydania postanowienia Sądu o zasiedzeniu z dnia 9.06.2016 r. nie zakończyło się postępowanie w przedmiocie nabycia spadku przez Skarb

Państwa lub Gminę Miejską Kraków. W tym stanie faktycznym i prawnym Skarb Państwa bądź Gmina Miejska Kraków nie posiadała legitymacji prawnej do występowania w sprawie wydania nieruchomości. Proszę o uwzględnienie stanu prawnego nieruchomości w opisie protokołu na str. 44.

Na stronie 41 oraz 43 Kontrolujący m.in. opisali sprawy oznaczone sygnaturami GS-03.JB.72253-3-30/07, GS-03.6871.4.16.2013.RM, GS-03.6871.4.8.2016.RM.

W opisach tych Kontrolujący pominieli istotne fakty, jakimi były w tych sprawach działania Wydziału Skarbu Miasta ukierunkowane na przerwanie biegu terminu zasiedzenia.

W sprawie GS-03.JB.72253-3-30/07 Wydział Skarbu Miasta w dniu 26.07.2007 r. złożył w Sądzie wniosek o zawezwanie do próby ugodowej o wydanie działki będącej przedmiotem zasiedzenia. Kopia tego wniosku znajdowała się w ww. aktach sprawy (str. 181-182), niemniej jednak dokument ten nie został przytoczony w opisie protokołu. Ponadto Kontrolujący pominieli fakt, że postanowieniem z dnia 31.03.2021 r. Sąd oddalił wniosek w części o zasiedzenie w zakresie pozostałych nieruchomości, w związku ze skutecznym przerwaniem biegu terminu zasiedzenia. Proszę o uwzględnienie tego faktu w treści opisu sprawy zamieszczonego na str. 41.

W sprawie GS-03.68714.16.2013.RM analogicznie jak powyżej, pominięty został w opisie protokołu fakt, że wnioskiem złożonym w Sądzie w dniu 6.08.2013 r. (znajdującym się w kopii w aktach sprawy – str. 127-128) wystąpiono o zawezwanie do próby ugodowej o wydanie nieruchomości będącej przedmiotem zasiedzenia. Wniosek o zawezwanie do próby ugodowej był poprzedzony przeprowadzonymi w terenie w dniu 10.01.2013 r. oględzinami nieruchomości. Z tego wynika, że podjęte przez Wydział Skarbu Miasta działania (oględziny) spowodowały, że posiadacze wystąpili z wnioskiem z dnia 10.05.2013 r. o stwierdzenie nabycia prawa własności nieruchomości przez zasiedzenie. Proszę o uwzględnienie tego faktu w treści opisu sprawy zamieszczonego na str. 43.

W sprawie GS-03.6871.4.8.2016.RM jak w powyższych postępowaniach, również nie uwzględniono faktu, że w dniu 03.06.2016 r. Wydział Skarbu Miasta złożył do Sądu wniosek o zawezwanie do próby ugodowej o wydanie nieruchomości będącej przedmiotem zasiedzenia. Protokół z posiedzenia pojednawczego w sprawie o zawezwanie do próby ugodowej znajduje się w aktach sprawy – strona 123. Proszę o uwzględnienie tego faktu w treści opisu sprawy zamieszczonego na str. 43.

Strony 46-51, pkt 12, ustalenia końcowe protokołu

Z ustaleń funkcjonariuszy Kontrolujących, zawartych w pkt. 12 wynika, że w zakresie objętym przedmiotem kontroli zostały stwierdzone następujące nieprawidłowości:

1. brak obowiązywania do dnia 19.02.2019 r. szczegółowych regulacji (procedur) wprost zobowiązujących Urząd Miasta Krakowa oraz gminne jednostki organizacyjne do prowadzenia działań zachowawczych zapobiegających zasiedzeniom nieruchomości polegających m.in. na bieżącym kontrolowaniu stanu nieruchomości celem samodzielnego identyfikowania i ujawniania przypadków bezumownego zajmowania nieruchomości,

2. brak prowadzonej systemowej, prewencyjnej i bieżącej kontroli stanu faktycznego nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków i Skarbu Państwa, pod kątem ochrony prawa własności.

Powyższe ustalenia z następujących względów nie mogą znaleźć akceptacji Kontrolowanego i w świetle przedstawionych zastrzeżeń, proszę o zmianę wniosków końcowych protokołu oraz w konsekwencji zmianę sformułowania pkt. 12 na: „W trakcie przeprowadzonych czynności kontrolnych, na podstawie stanu faktycznego i zbadanych okoliczności sformułowano następujące tezy i rekomendacje:”

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, że obowiązujące w systemie prawa polskiego przepisy rangi ustawowej oraz wykonawczej, w szczególności ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, nie precyzują jakie regulacje organizacyjne w praktyce Prezydent jest zobowiązany wprowadzić dla zapewnienia prawidłowego gospodarowania podlegającymi mu zasobami nieruchomości. Przytoczony na str. 4 protokołu art. 50 ustawy o samorządzie gminnym, jak również art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie nakładają na Prezydenta obowiązku wprowadzenia szczegółowych procedur w zakresie ochrony prawa własności nieruchomości wchodzących w skład zasobów, którymi gospodaruje.

Należy przy tym podkreślić, iż brak szczegółowych regulacji nie oznacza, że działania takie nie były prowadzone w Gminie Miejskiej Kraków w kontrolowanym okresie.

Gmina Miejska Kraków przyjęła takie rozwiązania organizacyjne, które uznano za optymalne z punktu widzenia racjonalnego gospodarowania zasobami nieruchomości, z uwzględnieniem kryterium dochowania szczególnej staranności. W tym miejscu należy podkreślić, że realizacja kryterium szczególnej staranności musi podlegać weryfikacji przez pryzmat przepisów ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych. Oznacza to, że wprowadzane w Urzędzie Miasta Krakowa procedury również dotyczące ochrony mienia komunalnego wymagają uwzględnienia kosztów z jakimi wiąże się ich realizacja.

Niewątpliwie prowadzenie ciągłej, prewencyjnej, bieżącej kontroli ponad 38 000 działek gminnych oraz około 14 000 działek Skarbu Państwa wygenerowałoby w sposób nieracjonalny znaczące wydatki dla budżetu gminy. Na ten fakt zwraca uwagę w swoich wyjaśnieniach Dyrektor Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia (str. 18 protokołu), które Kontrolujący całkowicie pominęli. Koszty prowadzenia bieżących, okresowych kontroli wszystkich nieruchomości – przy uwzględnieniu ich bardzo znacznej ilości - byłyby niewspółmierne do wartości nieruchomości, które podlegałyby zasiedzeniom.

Tytułem zobrazowania ewentualnej skali kosztochłonności tego rodzaju przedsięwzięcia należy wskazać na aktualny poziom kosztu utrzymania stanowiska pracy w UMK – 124 706 zł. Oznacza to, że konsekwencją stworzenia przez Prezydenta Miasta Krakowa nowej, niedużej struktury (np. 20-osobowej) będzie roczny koszt rzędu prawie 2,5 mln zł. Przypominam przy tym, że kontrolowany obszar i sugerowane przez Kontrolujących działania dotyczą zakresu ponad 50 tys. działek w Krakowie.

Trudno zgodzić się z Kontrolującymi, że wszystkie nieruchomości w stosunku do których Sąd stwierdził zasiedzenia, mogły służyć wspólnocie samorządowej czy też do realizacji celów publicznych. Zdecydowaną większość bowiem (szacowaną na ok. 60-70%) przypadków stanowią sprawy o zasiedzenie niezabudowanych nieruchomości pozostających

w ramach wspólnego ogrodzenia z nieruchomościami wnioskodawców i pełniących w istocie funkcję „ogrodu przydomowego”, „obejścia budynku” wraz z dojazdem.

Zazwyczaj dotyczy to niewielkich nieruchomości, czyli działek o powierzchni od kilku do kilkudziesięciu metrów kwadratowych, lub też niewielkich udziałów w nieruchomości. Fragmenty nieruchomości gminnych, a uprzednio państwowych, czy też posiadających nieuregulowany stan prawny, ogrodzone od wielu lat do działek prywatnych, najczęściej zabudowanych wzniesionymi dawno temu przez ich właścicieli budynkami mieszkalnymi, w żadnym razie nie stanowią „pełnowartościowych” działek mogących być przedmiotem realizacji celu publicznego.

Odnosząc się natomiast do przytoczonego na stronie 49 protokołu wyroku Sądu Najwyższego, sygn. akt IV CSK 537/17 należy wskazać, że przedmiotowe orzeczenie - czego w protokole Kontrolujący nie podają, dotyczyło sytuacji faktycznej, w której Skarb Państwa nabywał w drodze zasiedzenia nieruchomość będącą dotychczasowo własnością osób fizycznych. Jak słusznie zauważył Sąd „(...) Bieg zaś terminu prawa materialnego z ujemnymi konsekwencjami dla określonej osoby można zaakceptować o tyle tylko, o ile osoba ta ma - zgodnie z paremią *agere non valenti non currit praescriptio* - możliwość przeciwdziałania skutkom upływu terminu.” Trudno uznać, że Skarb Państwa bądź Gmina Miejska Kraków we wszystkich opisanych w punkcie 8.8 protokołu sprawach, taką możliwość posiadały.

W ocenie Kontrolowanego nie ma prostych metod ochrony prawa własności przed zasiedzeniami i nawet, jak wskazują Kontrolujący prowadzenie prewencyjnych kontroli wszystkich nieruchomości nie gwarantuje pełnej ich ochrony przed prawnie zagwarantowaną instytucją zasiedzenia. Kontrola stanu na gruncie może jedynie służyć, za punkt wyjściowy do dalszych badań i weryfikacji, a sama w sobie nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Ponadto w wielu sytuacjach „naoczne” stwierdzenie zajęcia terenu nie jest możliwe z uwagi na małą powierzchnię zajęcia.

Należy jeszcze raz podkreślić, że Wydziały i Jednostki Gminy, w zakresie działania których znajduje się dysponowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy i Skarbu Państwa, dokonywały i dokonują z własnej inicjatywy licznych wizji terenów.

Jak wynika z analiz w tym zakresie, w okresie od 2002 r. do końca kwietnia 2022 r. w samym tylko Wydziale Skarbu Miasta pracownicy przeprowadzili ponad 19 000 wizji oraz spotkań w terenie związanych z próbą przejęcia nieruchomości w ramach badania stanu zagospodarowania gruntów gminnych na styku z nieruchomościami innych osób.

Jednakże ani wizje, ani też korespondencja prowadzona z samoistnymi posiadaczami w sprawie wydania nieruchomości lub zawarcia umów „regulacyjnych” nie powodują przerwania u posiadaczy biegu zasiedzenia, bowiem osiągnięcie tego skutku jest możliwe tylko w wyniku działań przedsięwziętych przed Sądem. Do zainicjowania sprawy sądowej niezbędne jest każdorazowo ustalenie prawidłowego kręgu osób wzywanych do wydania nieruchomości, co często wiąże się z zasadniczymi trudnościami dotyczącymi np. ustalenia kręgu spadkobierców po zmarłych posiadaczach, danych identyfikacyjnych osób, ich rzeczywistych adresów zamieszkania itp. Pomimo tego rodzaju trudności, w powołanym wyżej okresie złożonych zostało do Sądu ponad 1 100 wniosków o zawiązanie samoistnych posiadaczy do próby ugodowej w przedmiocie wydania nieruchomości na rzecz Gminy lub Skarbu Państwa, a w ponad 300 sprawach wystąpiono przy udziale pełnomocników procesowych Gminy z powództwami cywilnoprawnymi o wydanie zajmowanych nieruchomości gminnych i Skarbu Państwa, lub też ich części.

Na marginesie należy wyjaśnić, że praktyka składania w sądach stosownych wniosków skutecznie przerywających bieg terminu zasiedzenia została w skali kraju zapoczątkowana właśnie przez Gminę Miejską Kraków, która jako pierwsza – wskutek podjętych inicjatyw – doprowadziła do ukształtowania się w orzecznictwie sądów linii wskazującej na możliwość przerywania biegu terminów zasiedzenia, poprzez zawezwanie posiadaczy nie mających tytułu prawnego do nieruchomości do zawierania ugód odnośnie ich wydania w posiadanie Gminy.

Podkreślić należy, że niestety, nieuniknionym skutkiem wzmożonej aktywności Gminy w opisanej materii są podejmowane przez posiadaczy nieruchomości próby dochodzenia swoich praw na drodze sądowej w postępowaniach o zasiedzenie. Co istotne – jest to prawnie dopuszczalne, a ostatecznie o tym czy zachodzi przesłanka do zasiedzenia nieruchomości gminnej decyduje sąd.

Kontrolujący nie wzięli również pod uwagę uwarunkowań historyczno-ustrojowych oraz trudności związanych z regulacją i rozwiązywaniem zaszłości zaistniałych w poprzednim systemie, w tym dotyczących niezgodności geodezyjnych, prawnych czy wieczystoksięgowych. Nie zwrócono także uwagi na wyjaśnienia zawarte na str. 14 pisma Dyrektora Wydziału Skarbu Miasta z dnia 25.05.2022 r., gdzie wskazano, że „ustawodawca w polskim systemie prawnym nie zapewnił odpowiednich narzędzi, które uprawniałyby urzędnika samorządowego do legitymowania samoistnego posiadacza, który zajmuje w terenie nieruchomości gminne lub Skarbu Państwa. W związku z tym nawet, gdy w trakcie oględzin nieruchomości pracownik stwierdził, że jakiś podmiot użytkuje nieruchomość publiczną poprzez wykonywane czynności w terenie np. korzysta z garażu, uprawia ogródek, brak jest podstaw prawnych do wylegitymowania posiadacza i w ten sposób uzyskania jego danych osobowych i adresowych”.

Podsumowując, wobec sformułowanego w protokole kontroli wniosku, że „nie można zatem stwierdzić, że w okresie objętym kontrolą do momentu wydania polecenia służbowego nr 4/2019 nie były podejmowane w Gminie Miejskiej Kraków jakiegokolwiek działania, które zmierzały do zapobiegania zasiedzeniu, gdyż działania takie powyżej opisane oczywiście były podejmowane” istota zarzutu sprowadza się nie do braku podejmowania działań zmierzających do ochrony własności, a do braku szczegółowej wewnętrznej regulacji, zobowiązującej do podejmowania czynności zachowawczych.

Co więcej, Kontrolujący niejako „wymagają”, aby ta szczegółowa regulacja Prezydenta Miasta Krakowa zobowiązywała do systemowej, prewencyjnej, bieżącej kontroli i weryfikacji stanu faktycznego celem identyfikowania nieruchomości zajmowanych bez tytułu prawnego przez osoby trzecie. Takie twierdzenie budzi poważne zastrzeżenia, pomijając już kwestię, iż to do obowiązków kierujących komórkami organizacyjnymi UMK i miejskimi jednostkami organizacyjnymi należy właściwa realizacja zadań wynikająca z brzmienia obowiązujących przepisów prawa, należy przede wszystkim wskazać, że – powoływane przez Kontrolujących przepisy art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 50 ustawy o samorządzie gminnym – łącznie z innymi przepisami prawa związanymi z przysługującymi właścicielowi instrumentami prawnymi, z których może on korzystać w przypadku naruszenia prawa własności same w sobie ustanawiają ramy prawne możliwych do podejmowania czynności – nie nakładając jednocześnie obowiązków związanych z tworzeniem dodatkowych regulacji.

Te dodatkowe regulacje (o ile są podejmowane) wiążą się raczej z dojrzałością

organizacyjną danej jednostki i świadczą o ciągłym procesie doskonalenia i poprawiania jakości podejmowanych działań, nie zaś o „niedopełnieniu” jakiś obowiązków przed ich ewentualnym podjęciem. Fakt istnienia teoretycznej możliwości innej organizacji działań nie świadczy w żaden sposób o wadliwości organizacji działań podejmowanych przez Gminę Miejską Kraków.

W ocenie Kontrolujących – te „szczegółowe” regulacje powinny dotyczyć szczególnie nieruchomości „które nie są wykorzystywane przez Gminę Miejską Kraków a jednocześnie nie są przedmiotem czynności prawnych, o których mowa w art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami”, gdyż podejmowane w ramach bieżących zadań czynności (pozytywnie oceniane przez Kontrolujących) nie wyczerpują „pełnej możliwości działań, które mogą być podejmowane w celu ochrony prawa własności”. Zarzut polegający na tym, iż można coś zrobić „inaczej” – przy braku wyraźnych regulacji prawnych w tym zakresie - jest niczym nieuzasadniony. Opiera się bowiem na subiektywnych odczuciach dotyczących ewentualnej innej organizacji pracy jednostek miejskich.

Kontrolowany zauważa również, że podany przez Kontrolujących sposób prowadzenia działań zachowawczych, które miałyby na celu systemową, bieżącą i prewencyjną kontrolę nieruchomości, mającą na celu zapobiegnięcie zasiedzeniom nieruchomości gminnych i Skarbu Państwa ma charakter autorski, nie znajdujący oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Mogłyby stanowić ewentualnie postulat do ustawodawcy o wprowadzenie stosownych uregulowań prawnych które pozwoliłyby na bardziej skuteczną ochronę nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa.

Przedstawione powyższej stanowisko stanowi w mojej ocenie podstawę do zmiany treści protokołu kontroli DR/38/21 z dnia 27.07.2022 r. i zawartych w nim ustaleń.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Machrowski



Otrzymują:

1. Adresat,
2. aa

W niniejszym dokumencie dokonano wyłączenia jawności w zakresie danych osobowych, na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jawność wyłączyła Wanda Barańska - Główny Specjalista Referatu Kontroli Organizacyjno-Prawnej Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia UMK.