



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Kraków, 14 LIS 2022

KE-02.1710.7.2021.AZH

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

Wielu powodów Panie!

Działając na podstawie art. 45 ust. 7 i 8 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹, po zapoznaniu się ze stanowiskiem Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z 27 października 2022 r. znak: L.dz.KR-4888/2022/P (doręczonym 7 listopada 2022 r.) w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń do protokołu kontroli informuję, iż odmawiam podpisania protokołu kontroli DR/38/21².

W tym stanie rzeczy przedstawiam poniżej wyjaśnienia odmowy podpisania protokołu kontroli.

Z treści stanowiska Szefa CBA wynika, że żadne z wniesionych do protokołu zastrzeżeń nie zostało uwzględnione, z czym nie sposób się zgodzić.

Przedłożone zastrzeżenia – w mojej ocenie – w pełni odpowiadają prawu i z tego względu zasługiwały na uwzględnienie. Biorąc pod uwagę istotę kontroli, która sprowadza się do ustalenia stanu rzeczywistego, który istnieje w kontrolowanej jednostce oraz porównania go ze stanem jaki powinien istnieć zgodnie z **obowiązującymi przepisami prawa**, nie można zgodzić się z tezami i ocenami sformułowanymi w protokole kontroli, a szczególnie w zakresie obowiązku wprowadzenia procedur, o którym mowa w pkt 12 protokołu.

Zarówno w trakcie trwającej kontroli, jak i w przedkładanych wyjaśnieniach podkreślano, że wyrazem szczególnej troski o powierzone mienie nie są wyłącznie

¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1900).

² Kontrola nr DR/38/21 w przedmiocie 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.

formalistycznie wprowadzone procedury, a przede wszystkim konkretne działania, które w sposób skuteczny zmierzają do ochrony nieruchomości przed nieuprawnionym naruszeniem prawa własności.

W granicach i na podstawie obowiązującego prawa takie działania względem nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków oraz Skarbu Państwa były i aktualnie są prowadzone.

Trudno zatem zgodzić się z główną i podstawową nieprawidłowością podniesioną przez Kontrolujących, że przez wieloletni okres (tj. aż do 19 lutego 2019 r.) zaniechano wdrożenia szczegółowych regulacji proceduralnych, mających realnie przeciwdziałać utracie prawa własności nieruchomości w wyniku ich zasiedzenia.

W piśmie z dnia 4 sierpnia 2022 r., stanowiącym zastrzeżenia do protokołu kontroli, jak i na bieżąco podczas kontroli zostały przedstawiane w sposób szczegółowy liczne działania oraz mechanizmy wprowadzone i funkcjonujące w Gminie Miejskiej Kraków w zakresie ochrony prawa własności gruntów gminnych oraz Skarbu Państwa.

Jeszcze raz należy wyraźnie podkreślić, że system prawa polskiego w zakresie przepisów rangi ustawowej i wykonawczej (w szczególności przywołany przez Kontrolujących art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym) nie nakłada na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego obowiązku tworzenia procedur zarówno w zakresie ochrony prawa własności nieruchomości wchodzących w skład zasobu, jak i obrony interesu gminy i Skarbu Państwa w postępowaniach o zasiedzenie.

Warto wskazać, iż analogiczne stanowisko prezentuje organ Kontrolujący w piśmie z 27 października 2022 r. pisząc: „należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że przepisy prawa nie nakładają na Kontrolowanego obowiązku wprowadzenia regulacji organizacyjnych, odnoszących się do problematyki zasiedzenia nieruchomości”, a także, że: „Powołane przepisy nie precyzują sposobu i formy podejmowania działań w stosunku do nieruchomości gminnych (lub wybranych nieruchomości Skarbu Państwa)”. Skoro zatem Biuro podziela w tym zakresie stanowisko Kontrolowanego, to konsekwentnie należało zgodzić się z tym, że wybór metod i sposobów weryfikacji oraz stopnia ich sformalizowania w zakresie kontroli stanu posiadania nieruchomości celem uniknięcia ich zasiedzenia przez inne podmioty, ustawodawca pozostawia do oceny właściwego organu. Organ bowiem - w ramach swoich możliwości prawnych i organizacyjnych - dokonuje wyboru, w jaki sposób ten obowiązek będzie realizował kierując się czynnikiem optymalizacji działań.

Reasumując, pomimo że Kontrolowany przedstawił w jaki sposób z należytą starannością wykonywał swoje zadania nakierowane na ochronę prawa własności nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków oraz Skarbu Państwa i wykazał, że działania te były wieloaspektowe, to w Pana stanowisku z 27 października 2022 r. (pkt 4, lit. A, s. 4) sformułowana jest następująca nieprawidłowość: „W ocenie kontrolujących przedmiotowa aktywność Kontrolowanego była jednak niewystarczająca, co przejawiało się w braku wdrożenia działań zachowawczych polegających na systemowej, prewencyjnej, bieżącej kontroli i weryfikacji stanu faktycznego celem identyfikowania nieruchomości zajmowanych bez tytułu prawnego przez osoby trzecie”. Powyższe sformułowania, przy jednoczesnym potwierdzeniu przez Kontrolującego braku obowiązku prawnego wprowadzenia w tym zakresie regulacji organizacyjnych, w ocenie Kontrolowanego nie tylko świadczą o niekonsekwencji organu kontroli, ale także nie odpowiadają istniejącemu stanowi faktycznemu oraz obowiązującym uregulowaniom prawnym.

Nie sposób jest zatem oprzeć się wrażeniu, że w protokole kontroli poprzez zastosowaną wykładnię prawa dokonano ustalenia własnego i to autorskiego wzorca idealnego, według którego oceniono stan faktyczny stwierdzony u Kontrolowanego.

Należy podkreślić, że ustawowe uprawnienia kontrolne organu, zawarte w ustawie o CBA nie dają możliwości skutecznego pod względem prawnym kreowania prawa materialnego poprzez wskazanie własnej, wiążącej Kontrolowanego, wykładni prawa skutkującej następnie stwierdzeniem nieprawidłowości polegających wyłącznie na błędnej, krzywdzącej i nie sprawdzonej w praktyce wykładni prawa.

Podkreślić należy, że czynności kontrolne mają na celu ustalenie stanu faktycznego, a przy jego ocenie odniesienie do istniejącego wzorca prawnego. W przypadku istnienia uznaniowości prawnej w zakresie przewidzianego prawem przypadku, ustalenia organu Kontrolującego stwierdzającego stan faktyczny u Kontrolowanego, powinny odzwierciedlać tę okoliczność poprzez wskazanie co zostało uczynione przez Kontrolowanego, jak brzmią przepisy regulujące tę sytuację oraz że dają one podstawę do interpretacji.

W przedmiotowym protokole kontroli zabrakło niestety prawidłowej i obiektywnej wykładni prawa.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, uważam za zasadne skorzystanie z dyspozycji art. 45 ust. 7 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym i odmawiam podpisania protokołu kontroli DR/38/21 z dnia 27 lipca 2022 r.



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA
Jacek Majchrowski

Otrzymują:

1. Adresat,
2. aa