

OPINIA NR .....67/2020.....  
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA  
Z DNIA .....25 SIERPNIA 2020y.....

dotycząca projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie kontroli przypadków posiadania samoistnego bez tytułu prawnego działek położonych na terenie Krakowa stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków – druk nr 1341 z uwzględnieniem poprawki Pana Łukasza Sęka, Radnego Miasta Krakowa.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa, stanowiącego załącznik do uchwały nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 roku, w sprawie Statutu Miasta Krakowa (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074, z 2020 r. poz. 919) postanawia się co następuje:

Opiniuje się **negatywnie** projekt uchwały Rady Miasta Krakowa, z uwzględnieniem poprawki Pana Łukasza Sęka, Radnego Miasta Krakowa, w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących kontroli przypadków posiadania samoistnego bez tytułu prawnego działek położonych na terenie Krakowa stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków – **druk nr 1341**.

#### UZASADNIENIE

W odniesieniu do uwag formalnych należy wskazać, iż w świetle orzeczeń sądowych organ stanowiący w uchwale kierunkowej nie może ograniczać samodzielności organu wykonawczego w realizacji przyznanych mu ustawowo kompetencji, zwłaszcza poprzez formułowanie poleceń czy nakazów w zakresie konkretnego działania czy sposobu realizacji zadania ustawowego. Sądy administracyjne, zajęły w tym przedmiocie jednolite stanowisko prezentując pogląd, że „*przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określania form działania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na »stanowienie o kierunkach działania wójta«, a więc upoważnia do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma wójta przedmiotowe działania podejmować. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą posiadać zatem jedynie charakter wewnętrzny, zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą one określać ogólnie strategię działania wójta, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy, ale nie mogą wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, ponieważ naruszałoby to ustawową zasadę podziału kompetencji pomiędzy organami gminy” (wyrok sygn. akt. II GSK 3514/17 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r., LEX 2404511).*

W myśl art. 30 ust. 2 pkt. 3 ustawy 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 713), do zadań wójta (burmistrza, prezydenta) należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Gospodarowanie jest pojęciem oznaczającym ogół czynności faktycznych, prawnych i procesowych mających na celu ochronę interesów

gminy. Pojęciem gospodarowania odnośnie do samorządowych zasobów nieruchomości posługują się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.) i w pojęciu tym mieszczą się zarówno czynności procesowe (podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości), faktyczne (zabezpieczanie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem) oraz prawne, zarówno cywilne (zbywanie, nabywanie, wydzierżawianie oraz wynajem), jak i administracyjne (ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości, sporządzanie planów wykorzystania zasobu). Szczególne znaczenie dla realizacji tych zadań ma art.12 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że organy gminy zobowiązane są do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

Wskazane w projekcie uchwały czynności, zawierają się w zakresie przyznanых Prezydentowi Miasta Krakowa kompetencji, które należy odczytywać nie tylko jako uprawnienie, upoważnienie, czy możliwość działania, ale jako zobowiązanie. Prezydent Miasta Krakowa posiada więc z samego faktu wyposażenia w kompetencje, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, obowiązek podejmowania działań związanych z ochroną prawa własności nieruchomości należących do zasobu gminnego.

Podobne stanowisko zostało zawarte w opinii prawnej z dnia 27 lipca 2020 r. Uchwała kierunkowa rady gminy może zawierać wytyczne lub zalecenia dla wójta (burmistrza, prezydenta), ale nie może przesądzać w jaki sposób i w jakich formach ma te działania podejmować.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż w świetle wskazanych wyżej twierdzeń istnieje znaczne prawdopodobieństwo, iż organ nadzoru skorzysta z posiadanych kompetencji i stwierdzi nieważność tak podjętej uchwały z powodu istotnego naruszenia prawa, dlatego ze względów formalnych przedmiotowy projekt opiniuje się negatywnie.

Przechodząc do oceny merytorycznej należy wskazać, iż zaproponowane w projekcie rozwiązania w pełni wpisują się w obecnie realizowane już działania Prezydenta Miasta Krakowa, mające na celu zapobieżenie utracie lub uszczupleniu prawa własności nieruchomości gminnych w zasobie. Działania te są systematycznie usprawniane, czego potwierdzeniem jest podjęta w lipcu 2019 roku inicjatywa uchwałodawcza, w której zostały zmienione statuty następujących gminnych jednostek organizacyjnych:

1. **Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie** – uchwała nr XXII/461/2019 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 lipca 2019 r.
2. **Zarządu Dróg Miasta Krakowa** – uchwała nr XXII/463/2019 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 lipca 2019 r.
3. **Zarządu Infrastruktury Sportowej w Krakowie** – uchwała nr XXII/460/2019 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 lipca 2019 r.
4. **Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie** – uchwała nr XXII/462/2019 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 lipca 2019 r.

W zmienionych statutach zostały doprecyzowane zadania i zakres działań poszczególnych gminnych jednostek organizacyjnych w zakresie powierzonych im nieruchomości, w tym również w zakresie ochrony własności.

Ponadto dla usprawnienia, jak również zintensyfikowania działań mających na celu szeroko rozumianą ochronę prawa własności nieruchomości stanowiących własność i współwłasność Gminy Miejskiej Kraków, wprowadzone zostały następujące akty kierowania wewnętrznego:

1. zarządzenie nr 3497/2017 Prezydenta Miasta Krakowa dnia 14 grudnia 2017 r. (ze zm.), *którym powołany został Zespół zadaniowy ds. uzupełnienia w bazie danych ewidencji gruntów i budynków informacji o podmiotach zarządzających bądź gospodarujących nieruchomościami będącymi wyłączną własnością Gminy Miejskiej Kraków*. Zakres zadań Zespołu obejmuje koordynowanie działań Wydziałów Urzędu Miasta Krakowa i miejskich jednostek organizacyjnych dotyczących identyfikacji podmiotów zarządzających lub gospodarujących nieruchomościami będącymi wyłączną własnością Gminy Miejskiej Kraków, co do których w bazie danych ewidencji gruntów i budynków brak informacji dotyczących powyższych podmiotów oraz przekazywanie wyników ustaleń Wydziałowi Geodezji w celu aktualizacji bazy danych ewidencji gruntów i budynków. W ramach realizacji tego zadania został wykonany na początku prac Zespołu raport obrazujący stan bazy danych ewidencji gruntów. Działek będących wyłączną własnością Gminy Miejskiej Kraków, nieoddanych w żadną formę władania było wówczas 19 302. W efekcie podjętych działań, do dnia 6 sierpnia br., przeanalizowano 11 255 działek. W sytuacji stwierdzenia bezumownego zajęcia podmiot zarządzający lub gospodarujący tą nieruchomością podejmuje czynności mające na celu ochronę prawa własności Gminy Miejskiej Kraków i wyeliminowanie stanu bezumownego korzystania z gruntu.
2. polecenie służbowe nr 4/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 19 lutego 2019 r. *w sprawie realizacji zadań w zakresie ochrony własności nieruchomości stanowiących własność, współwłasność Gminy Miejskiej Kraków, Skarbu Państwa lub będących w użytkowaniu wieczystym tych podmiotów*. Przedmiotowym poleceniem kierujący gminnymi jednostkami organizacyjnymi oraz pracownicy Wydział Skarbu Miasta zostali zobowiązani do prowadzenia wszelkich działań, które mają na celu zapobieżenie utracie lub uszczupleniu prawa własności nieruchomości lub użytkowania wieczystego, takich jak czynności o charakterze faktycznym poprzez wezwanie do wydania nieruchomości, naliczenie i dochodzenie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie, czynności prawnych jak zawiązanie do zawarcia ugody o wydanie nieruchomości, zapłatę za bezumowne korzystanie, oraz czynności procesowych jak wystąpienie z powództwem windykacyjnym, negatoryjnym, oraz ochrona odpowiednio interesu Gminy Miejskiej Kraków i Skarbu Państwa w postępowaniach o zasiedzenie.

Aktualnie działający system kontroli gruntów Gminy Miejskiej Kraków funkcjonuje w sposób prawidłowy i usystematyzowany. Na bieżąco prowadzone są kontrole zagospodarowania nieruchomości gminnych i podejmowane są wszelkie działania mające na celu uregulowanie tytułu prawnego przez samoistnych posiadaczy do bezumownie zajmowanych gruntów na terenie Krakowa, bądź ich wydania na rzecz Gminy Miejskiej Kraków. W przeważającej ilości spraw dochodzi do uregulowania tytułu prawnego poprzez zbycie przez Gminę Miejską Kraków prawa własności do zajmowanego gruntu w trybie bezprzetargowym jako tzw. dopełnienie, ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego (służebności), zawarcie umów dzierżawy. Naliczane jest wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości stanowiących własność, współwłasność bądź będących w użytkowaniu wieczystym Gminy Miejskiej Kraków, za nieprzedawniony okres bezumownego korzystania z tego gruntu. Natomiast w przypadkach odmowy wydania lub niepodjęcia działań mających na celu uregulowanie tytułu prawnego do takich gruntów, kierowane są do właściwego Sądu na podstawie art. 185 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.) wnioski o zawiązanie samoistnych posiadaczy do próby ugody w sprawie wydania zajmowanych

nieruchomości, bądź przygotowywane są przez Zespół Radców Prawnych powództwa w oparciu o art. 222 Kodeksu cywilnego. Gmina Miejska Kraków jako pierwsza w Polsce zastosowała wnioski o zawezwanie do próby ugodowej, celem skutecznej ochrony nieruchomości gminnych przed zasiedzeniem. Niezależnie od powyższego, w kwestii ewentualnej utraty prawa własności nieruchomości należących do Gminy Miejskiej Kraków przez zasiedzenie należy mieć świadomość, że ewentualny stan posiadania ww. nieruchomości gminnych przez samoistnych posiadaczy w zdecydowanej większości sięga lat pięćdziesiątych, sześćdziesiątych, czy siedemdziesiątych XX wieku. Generalny zakaz zasiadywania nieruchomości państwowych został uchylony z dniem 1 października 1990 r. ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. 1990 r. nr 55, poz. 321). Zasiedzenie własności nieruchomości komunalnej stało się możliwe najwcześniej w dniu 27 maja 2005 r., a nieruchomości należących do Skarbu Państwa w dniu 1 października 2005 r. Aktualnie prowadzone postępowania mające na celu ochronę prawa własności nieruchomości gminnych niejednokrotnie bywają nieskuteczne z uwagi na deklaratoryjny charakter orzeczeń sądowych stwierdzających upływ terminu zasiedzenia w 2005 roku. Działania osób trzecich mające na celu zakwestionowanie prawa własności nieruchomości odwołują się zazwyczaj do stanów posiadania nieruchomości państwowych, zaistniałych po stronie wnioskodawców lub ich poprzedników prawnych. Taka sytuacja zasadniczo ogranicza możliwości ochrony prawa gmin, tym bardziej, iż proces komunalizacji gruntów państwowych dokonywany był władczo, decyzjami wojewody stwierdzającymi następstwo prawne gminy w stosunku do konkretnych nieruchomości i odbywał się bez protokolarnego ich wydania. Gmina Miejska Kraków przejmowała nieruchomości w takim stanie, jaki istniał w terenie przed komunalizacją.

W odniesieniu do nieruchomości gminnych w toku są następujące czynności:

1. **Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie** – prowadzi aktualnie 46 postępowań zmierzających do uregulowania tytułu prawnego, zawarł 48 umów dzierżawy i użyczenia, a dalszych 25 umów jest procedowanych,
2. **Zarząd Dróg Miasta Krakowa** – prowadzi 850 postępowań, zostały zawarte 82 umowy dzierżawy,
3. **Zarząd Infrastruktury Sportowej w Krakowie** – prowadzi 1 postępowanie, zawartych zostało 146 umów dzierżawy i użyczenia,
4. **Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie** - na bieżąco realizuje czynności dotyczące ewentualnego wzywania osób i podmiotów do wydania zajmowanych bez tytułu prawnego nieruchomości z zasobu będącego w jego zarządzie,
5. **Wydział Skarbu Miasta** – prowadzi 1636 postępowań zmierzających do uregulowania tytułu prawnego do nieruchomości gminnych, procedowane są 554 umowy dzierżawy, 4495 umów dzierżawy zostało zawartych, ustanowiono 1526 służebności przesyłu.

Biorąc pod uwagę fakt, że zostały podjęte i prowadzone są wszelkie przewidziane przepisami prawa działania, mające na celu ochronę prawa własności nieruchomości należących do zasobu gminnego, opiniuję **negatywnie** projekt przedmiotowej uchwały.

REZYDENTA MIASTA  
Kraków  
Urząd Miejski w Krakowie