



Kraków, dnia 27 lipca 2022 r.

**DELEGATURA W KRAKOWIE
WYDZIAŁ POSTĘPOWAŃ KONTROLNYCH**

31-553 Kraków, ul. Fabryczna 18
tel. (22) 437-33-00 , faks (22) 437-33-90

**PROTOKÓŁ KONTROLI
DR/38/21**

Sporządzony na podstawie: art. 13 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 44 i art. 45 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1671 z późn. zm.).

1. KONTROLA PRZEPROWADZONA W:

Gmina Miejska Kraków.

2. PRZEDMIOT KONTROLI:

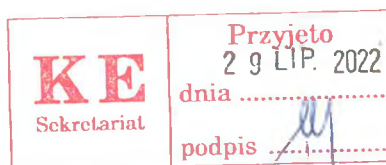
Kontrola prawidłowości procedur obowiązujących od 2002 r. w zakresie podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie gospodarowania mieniem komunalnym w postaci zasobu nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków oraz zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zarządzanego przez Prezydenta Miasta Krakowa wykonującego zadania i kompetencje starosty, w aspekcie należytego i bieżącego weryfikowania stanu posiadania nieruchomości, celem uniknięcia ich zasiedzenia przez inne podmioty.

3. KIEROWNICTWO KONTROLOWANEGO PODMIOTU:

Prezydent Miasta Krakowa – Pan Jacek Majchrowski.

4. O KONTROLI POINFORMOWANO:

Nie dotyczy.



WDL *Py*

5. INFORMACJI I WYJAŚNIENÍ ODNOŚNIE PRZEDMIOTU KONTROLI UDZIELALI:

Pan Jacek Majchrowski – Prezydent Miasta Krakowa,
Pani Marta Witkiewicz – Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta,
Pani Maria Kolińska – Dyrektor Wydziału Geodezji,
Pan Rafał Wojtusik – Dyrektor Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia,
Pan Andrzej Poznański – Dyrektor Wydziału Mieszkalnictwa,
Pani Katarzyna Zapał – Dyrektor Zarządu Budynków Komunalnych,
Pan Piotr Kempf – Dyrektor Zarządu Zieleni Miejskiej,
Pan Marcin Hanczakowski – Dyrektor Zarządu Dróg Miasta Krakowa,
Pan Krzysztof Kowal – Dyrektor Zarządu Infrastruktury Sportowej,
Pani Beata Chrobakiewicz – Koordynator Obsługi Prawnej Zespołu Radców Prawnych.

6. DANE DOTYCZĄCE KONTROLI:

Kontrolę przeprowadzili w dniach od 28 października 2021 r. do 27 lipca 2022 r. funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego:

1. Michał Dachowski – numer legitymacji służbowej: CBA 000211,
2. Piotr Dominik – numer legitymacji służbowej: CBA 000255,
3. Mateusz Krzeczowski (do 25.04.2022 r.) – numer legitymacji służbowej: CBA 000242,
4. Aldona Wójcik (od 26.04.2022 r.) – numer legitymacji służbowej: CBA 000213,

na podstawie upoważnień do przeprowadzenia kontroli:

- nr KR 6/21 z 28 października 2021 r. i nr KR 6/21 z 24 styczeń 2022 r. wydanych z upoważnienia Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego przez Pana Michała Donabidowicza – Dyrektora Delegatury Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Krakowie;
- nr KR 6/21 z 21 kwietnia 2022 r. wydanego z upoważnienia Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego przez Pana Michała Cichego – Dyrektora Delegatury Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Krakowie.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 1-3]

7. W TRAKCIE KONTROLI PODJĘTO NASTĘPUJĄCE CZYNNOŚCI:

W dniu 28 października 2021 r. funkcjonariusze CBA okazali Prezydentowi Miasta Krakowa Panu Jackowi Majchrowskiemu legitymacje służbowe oraz upoważnienie do przeprowadzenia kontroli. Po zapoznaniu się z przedstawionym upoważnieniem Prezydent Miasta Krakowa podpisał je.

Następnie w trakcie trwania kontroli uzyskano dokumentację (kserokopie lub wersje elektroniczne) dot. przedmiotu kontroli, w szczególności:

- akty prawne regulujące działalność Kontrolowanego, poszczególnych komórek organizacyjnych oraz jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Kraków, a także aktów prawnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami Gminy Miejskiej Kraków i Skarbu Państwa w przedmiocie kontrolowania stanu faktycznego nieruchomości pod kątem



podejmowania działań prawnych w celu przeciwdziałania utracie prawa własności przez zasiedzenie (dokumentacja kontroli w tym zakresie stanowi uwierzytelnioną kserokopię dokumentacji przekazanej przez Kontrolowanego do śledztwa o sygn. akt RP III Ds 3.2021 prowadzonego przez Prokuraturę Regionalną w Krakowie);

[Dowód: akta kontroli, Tom II-X]

- zestawienia nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa, których własność została utracona w wyniku ich zasiedzenia upływającego w okresie od 2002 r.;

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 11-20, 146-147]

- dokumentację postępowań prowadzonych w Urzędzie Miasta Krakowa w sprawie zasiedzenia wybranych nieruchomości, tj. akta spraw prowadzonych przez Wydział Skarbu Miasta oraz w ramach postępowania sądowego przez Zespół Radców Prawnych;

[Dowód: akta kontroli, Tom XI-XXII]

- Strategie Rozwoju Krakowa obowiązujące w latach 2002-2022 wraz raportami z realizacji;

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 34-36]

- sprawozdania ze stanu realizacji zadania „Gospodarowanie nieruchomościami Gminy Miejskiej Kraków” i „Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa”;

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 34-36]

- programy gospodarowania mieniem komunalnym obowiązujące w latach 2002-2022 wraz z raportami z realizacji;

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 34-36]

- plany wykorzystania zasobu gminnego i Skarbu Państwa (plany realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa), o których mowa w art. 23 i 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami;

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 138-139]

- roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami, o których mowa w art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami;

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 34-36]

- interpelacje i zapytania kierowane do Prezydenta Miasta Krakowa dot. utraty prawa własności nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa w drodze zasiedzenia.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 44-45]

Ponadto funkcjonariusze prowadzący kontrolę odebrali ustne i pisemne wyjaśnienia dot. przedmiotu kontroli.

8. W WYNIKU ANALIZY ZGROMADZONEGO MATERIAŁU DOWODOWEGO DOKONANO NASTĘPUJĄCYCH USTALEŃ:

Obowiązek 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, wynika przede wszystkim z przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: *usg*), ustawy z dnia

5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (usp) oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej ugn). I tak, Prezydent Miasta Krakowa, m.in.:

- wykonuje uchwały Rady Miasta Krakowa i zadania gminy określone przepisami prawa (art. 30 ust. 1 usg),
- jest kierownikiem Urzędu Miasta Krakowa (art. 33 ust. 3 usg),
- w drodze zarządzenia ustanawia regulamin organizacyjny określający organizację i zasady funkcjonowania Urzędu Miasta Krakowa (art. 33 ust. 2 usg),
- kieruje bieżącymi sprawami gminy (art. 31 usg),
- gospodaruje mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 usg),
- gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości i zasobem nieruchomości Skarbu Państwa (art. 23 i 25 ugn w zw. z art. 91 i 92 usp).

Zgodnie z art. 50 usg obowiązkiem osób gospodarujących mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. Zgodnie natomiast z art. 12 ugn Prezydent Miasta Krakowa jest zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 ugn).

W toku czynności kontrolnych dokonano analizy uzyskanych od Kontrolowanego aktów prawnych określających: organizację i zasady funkcjonowania Urzędu Miasta Krakowa, zakres działania poszczególnych komórek organizacyjnych oraz jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Kraków.

Zgodnie ze Statutem Miasta Krakowa, ustanowionym uchwałą nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (ze zmianami), do zadań Prezydenta Miasta Krakowa należy m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym. Statut nie zawiera regulacji dot. procedur 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.

Organizacja i zasady funkcjonowania Urzędu Miasta Krakowa określone są już zarządzeniami Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie regulaminu organizacyjnego UMK. W toku kontroli uzyskano wszystkie zarządzenia w tym zakresie począwszy od zarządzenia nr 134/2004 z 02.02.2004 r. Analiza ich treści wskazuje, że wśród komórek organizacyjnych funkcjonujących w Urzędzie Miasta Krakowa dla celów kontroli podstawowe znaczenie mogły mieć, uwzględniając także ich szczegółowy zakres działania określany w odrębnych zarządzeniach Prezydenta Miasta Krakowa: Wydział Skarbu Miasta, Wydział Geodezji, Wydział Mieszkalnictwa, Wydział Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia (Biuro ds. Ewidencji Mienia) oraz Zespół Radców Prawnych.



8.1. Wydział Skarbu Miasta Urzędu Miasta Krakowa

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Krakowa do zakresu działania Wydziału Skarbu Miasta należy m.in. gospodarowanie nieruchomościami własnymi i powierzonym Miastu mieniem za wyjątkiem spraw, które dotyczą nieruchomości dla celów mieszkalnych.

Szczegółowy zakres działania Wydziału Skarbu Miasta określany jest zarządzeniami Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Wydziału Skarbu Miasta. W toku kontroli uzyskano wszystkie zarządzenia w tym zakresie począwszy od zarządzenia nr 1493/2003 z 27 października 2003 r. oraz dokonano ich analizy w kontekście obowiązujących procedur w aspekcie należytego i bieżącego weryfikowania stanu posiadania nieruchomości, celem uniknięcia ich zasiedzenia przez inne podmioty. W wyniku analizy nie stwierdzono, aby w ww. okresie do zakresu działania Wydziału Skarbu Miasta należały obowiązki wykonywania czynności zachowawczych względem nieruchomości, w tym bieżącego weryfikowania stanu posiadania nieruchomości, kontroli stanu faktycznego nieruchomości, celem zapobiegnięcia ich zasiedzeniu przez inne podmioty. Jednocześnie w toku analizy dokumentacji określającej zakres działania Wydziału Skarbu Miasta zwrócono uwagę na następujący zakres jego działania, tj.:

- w okresie od 27.10.2003 r. do 25.04.2012 r. (data zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa nr 1106/2012) do szczegółowego zakresu działania Referatu Upwnień Właścicielskich i Ewidencji Majątku należało m.in. wykonywanie uprawnień właścicielskich Gminy Miejskiej Kraków i Skarbu Państwa w zakresie samowolnego zajęcia nieruchomości;
- w okresie od 27.10.2003 r. do 2.03.2007 r. (data zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa nr 445/2007) do szczegółowego zakresu działania Referatu Upwnień Właścicielskich i Ewidencji Majątku należało m.in. kontrola zagospodarowanych i niezagospodarowanych gruntów Gminy Miejskiej Kraków;
- od 2.03.2007 r. (data zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa nr 445/2007) do szczegółowego zakresu działania Referatu Upwnień Właścicielskich i Ewidencji Majątku należała m.in. kontrola zagospodarowania nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków w związku z bezumownym zajmowaniem nieruchomości oraz prowadzenie postępowań związanych z wydaniem tych gruntów;
- od 3.03.2009 r. (data zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa nr 391/2009) w skład Wydziału Skarbu Miasta wszedł Referat Współwłasności, Zasiedzeń, Rozwiązywania Umów Użytkowania Wieczystego i Roszczeń Osób Prawnych – do szczegółowego zakresu działania nie należało jednak podejmowanie czynności zachowawczych mające na celu uniknięcie zasiedzenia nieruchomości gminnych lub Skarbu Państwa przez inne podmioty lecz prowadzenie postępowań dotyczących zasiedzenia.

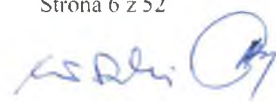
Ponadto do zakresu działania Wydziału Skarbu Miasta należały sprawy z zakresu naliczania należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa.

W toku kontroli nie stwierdzono zatem, aby zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Wydziału Skarbu Miasta zawierały regulacje zobowiązujące bezpośrednio do podejmowania przez Wydział Skarbu Miasta działań o charakterze zachowawczym, prewencyjnym mającym na celu zapobiegnięcie zasiedzeniom nieruchomości należących do Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa, w szczególności poprzez podejmowanie prewencyjnych działań polegających na bieżącym weryfikowaniu stanu faktycznego nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa celem ustalania i identyfikowania nieruchomości zajmowanych bez tytułu prawnego przez podmioty trzecie.

Dopiero zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa nr 1698/2019 z 12.07.2019 r. do zakresu działania Referatu Upnień Właścielielskich wprowadzono m.in. prowadzenie wszelkich działań mających na celu zapobieżenie utracie lub uszczupleniu prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność, współwłasność oraz oddanych w użytkowanie wieczyste Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa, w zakresie niezastrzeżonym do prowadzenia przez inne Referaty, Wydziały lub gminne jednostki organizacyjne, a także przeprowadzanie oględzin w terenie i ustalanie stanu faktycznego zagospodarowania nieruchomości stanowiących własność oraz oddanych w użytkowanie wieczyste Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa. Przed 12.07.2019 r. brak było w zakresie zadań Wydziału Skarbu Miasta obowiązku podejmowania działań o charakterze zachowawczym mających na celu zapobieżenie utracie lub uszczupleniu prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność, współwłasność oraz oddanych w użytkowanie wieczyste Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa.

Wobec powyższego zwrócono się do Pani Marty Witkowiez Dyrektora Wydziału Skarbu Miasta o złożenie wyjaśnień dot. sposobu realizacji poszczególnych zadań Wydziału Skarbu Miasta w aspekcie tematyki kontroli, w tym w zakresie realizacji polecenia służbowego Prezydenta Miasta Krakowa nr 4/2019 oraz procedur obowiązujących w zakresie podejmowania czynności mających zapobiegać utracie prawa własności nieruchomości.

W ustnych wyjaśnieniach z dnia 25.04.2022 r. Pani Marta Witkowiez poinformowała m.in.:
„Co do zasady nie ma obowiązku sporządzania procedur wykonywania takich czynności. Wydział przygotowuje procedury zewnętrzne dla stron, takich procedur mamy obecnie 64, które mają służyć osobom zainteresowanym regulowaniem spraw przez Wydział. Trudno przygotować procedurę dot. zapobiegania zasiedzeniom, bo chciałam zaznaczyć, że o tym czy nieruchomość zostanie zasiedziana decyduje sąd. Wydział co do zasady zajmuje się gospodarką nieruchomościami w sensie obrotu nieruchomościami, trudno sobie wyobrazić żeby jeden Wydział zajmował się wszystkimi aspektami prawa własności na które składa się posiadanie, rozporządzanie i korzystanie z rzeczy. Wydział Skarbu Miasta co do zasady nakierunkowany jest na obrót nieruchomościami Gminy i Skarbu Państwa. I to gospodarowanie skoncentrowane jest głównie na art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który mówi o szeroko rozumianym obrocie nieruchomościami, tj. sprzedaż, zamiana, oddanie w użytkowanie wieczyste, zawieranie umów obligacyjnych, obciążanie ograniczonymi prawami rzeczowymi. Oczywiście mamy referat, który nazywa się Referat Upnień Właścielielskich, który



aktualnie, po wydaniu polecenia nr 4/2019 Prezydenta Miasta Krakowa, zajmuje się takimi działaniami, które mają zapobiec utracie prawa własności, ale to nie oznacza, że Referat ten ma obowiązek kontrolowania, pilnowania każdej nieruchomości, bo to jest po prostu niemożliwe. Aktualnie zarządzenie dot. zakresu działania Wydziału Skarbu Miasta uwzględnia polecenie Pana Prezydenta ale tylko i wyłącznie w zakresie nieruchomości w stosunku do których właściwy jest Wydział Skarbu Miasta. Należy zaznaczyć, że nie wszystkie nieruchomości stanowiące własność Gminy i Skarbu Państwa podlegają właściwości Wydziału Skarbu Miasta. Trudno określić ile jest aktualnie nieruchomości należących do Gminy i Skarbu Państwa, bo to się zmienia, ale może to być około 30000 działek, które są w zarządzie różnych wydziałów i miejskich jednostek organizacyjnych. O tym co dana komórka organizacyjna ma w zakresie obowiązków decyduje zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa.

Wydział Skarbu Miasta oczywiście prowadzi działania w zakresie ochrony własności, ale dopiero po tym jak pozyskamy informacje, bądź z zewnątrz, np. od Straży Miejskiej, innej jednostki lub osoby fizycznej, bądź na skutek naszych działań związanych z naszą kontrolą w ramach posiadanych kompetencji. Te kontrole związane są głównie z oględzinami, wizjami w terenie, które wykonywane są przez pracowników Wydziału Skarbu Miasta przy czynnościach zmierzających do wydzierżawienia nieruchomości, sprzedaży w trybie dopelnienia, czy też kontroli w związku z zamiarem sprzedaży nieruchomości.

Należy zwrócić uwagę, że najważniejszym elementem który pozwala na zasiedzenie nieruchomości jest faktyczne jej posiadanie i trudno aby Wydział mógł dysponować wiedzą dot. tego posiadania skoro większość nieruchomości przejętych przez Gminę nie była związana z faktycznym przekazaniem na rzecz Gminy posiadania a jedynie nastąpiło to poprzez wydanie stosownej decyzji administracyjnej przez Wojewodę dot. komunalizacji. Nabycie nieruchomości przez Gminę nastąpiło w różnym stanie faktycznym i dopiero podjęcie czynności geodezyjnych mogłoby pokazać czy te nieruchomości pozyskane przez Gminę są faktycznie zajęte przez osoby trzecie. W zakresie działania Wydziału Skarbu Miasta nie działa quasi „policja geodezyjna” ewentualnie wyposażona w takie instrumenty, które by pozwalały na dokonywanie takich kontroli w terenie, które pozwoliłyby odpowiedzieć na pytanie już na etapie przeprowadzanej wizji, jaka część lub cała nieruchomość została zajęta przez osoby trzecie. Do tego potrzebne są działania związane z podjęciem stosownych czynności geodezyjnych, które dalyby podstawę do dalszego ustalenia w sprawach ewentualnych zasiedzeń.

Podsumowując, nie ma procedur, które wprost zapobiegalyby zasiedzeniom, ale mamy praktykę zgodnie z którą w sytuacji gdy pracownik w ramach działań takich jak wizja, oględziny, analiza map ewidencji gruntów, korzystanie z systemu MSIP czy ISDP stwierdza, że nieruchomość została zajęta przez osoby trzecie, prowadzi działania zmierzające do regulowania stanu prawnego nieruchomości, poprzez np. zawarcie umowy dzierżawy czy sprzedaż w trybie dopelnienia. Jeżeli taka osoba nie wyraża na to zgody, to następnie referat uprawnień właścicielskich prowadzi działania zmierzające do wydania nieruchomości. Przykładowo, jeżeli ktoś składa wniosek o sprzedaż w drodze bezprzetargowej nieruchomości, która przylega do jego działki, a pracownik prowadzący postępowanie zauważy, że obok zajęte są nieruchomości Gminy lub Skarbu Państwa, to podejmuje, zgodnie z ww. praktyką, działania wobec tych osób zmierzające do zapobiegania zasiedzeniu.



W związku z tym wszystkie działania Wydziału Skarbu na przestrzeni ostatnich 20 lat skoncentrowane były na tym aby ustalone wewnętrznie przez pracowników, na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów, przeprowadzonych wizji, doprowadzić do regulacji stanu prawnego i np. działki zajęte przez osoby trzecie udostępnić w trybie różnych tytułów prawnych (dzierżawa, sprzedaż w trybie dopełnienia, zawieranie umów zw. z ustanowieniem służebności przesyłu czy przeprowadzenia urządzeń infrastruktury technicznej).

Niezależnie od ww. działań podejmowanych przez Wydział, obecnie w związku z powstaniem w 2017 r. Zespołu, powołanego zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa nr 3497/2017, i ujawnianiem w ewidencji gruntów i budynków jednostek, które powinny zarządzać konkretną nieruchomością, to Wydział podejmuje też działania z urzędu dokonując sprawdzania tych nieruchomości, które zostały przypisane Wydziałowi Skarbu Miasta. Dokonuje analizy i weryfikacji z urzędu stanu faktycznego tych działek poprzez analizę dostępnych danych z posiadanych systemów geodezyjnych (ISDM IMSIP) oraz dokonuje kontroli w terenie. Stosowny wykaz tych działań zostanie przedstawiony odrębnie na piśmie.

Fakt, że nie było obowiązku samodzielnego identyfikowania przypadków zajmowania nieruchomości przez osoby trzecie bez tytułu prawnego, czy wprost takiej szczegółowej procedury w tym zakresie, nie oznacza, że my w ramach wykonywanych działań określonych zarządzeniami Prezydenta Miasta Krakowa dot. szczegółowego zakresu działania Wydziału Skarbu Miasta, w momencie powzięcia informacji np. na wizji sąsiedniej nieruchomości, nie podejmowaliśmy działań w stosunku do tych osób, które bezumownie zajmowały naszą nieruchomość. Takie działania były podejmowane, w pierwszej kolejności wzywano do uregulowania tytułu prawnego, a w przypadku braku zgody podejmowano czynności zmierzające do wydania nieruchomości.

Odnosnie wykonywania polecenia służbowego Prezydenta Miasta Krakowa nr 4/2019 Pani Marta Witkiewicz ponadto wyjaśniła, że:

W związku z wydaniem ww. polecenia zmienił się zakres działania Wydziału. Referat Uprawnień Właścicielskich zajmuje się aktualnie zadaniami określonymi w poleceniu Pana Prezydenta. Referat liczy obecnie 10 osób plus kierownik. W referacie podejmowane są działania m.in. związane z identyfikowaniem podmiotu zajmującego nieruchomość, przeprowadzane są oględziny tej nieruchomości, naliczane są wynagrodzenia za bezumowne korzystanie. W tym momencie ten referat jest nakierowany na działania z urzędu w stosunku do już zidentyfikowanych działek będących w dyspozycji Wydziału Skarbu Miasta. W mojej ocenie zwiększy to ochronę prawa własności. Szczegółowe informacje zostaną przekazane odrębnie w drodze pisemnej po ich przygotowaniu."

Ponadto na pytanie: z udostępnionych do kontroli akt spraw prowadzonych przez Wydział Skarbu Miasta dot. zasiedzeń wynika, że w trakcie postępowania korzysta się ze zdjęć nieruchomości z lat ubiegłych pobranych z posiadanego systemu elektronicznego, które mają potwierdzać lub nie, że ktoś faktycznie korzystał z nieruchomości przez określony czas; jak wynika z treści akt sprawy informacje te są przydatne w toku prowadzonych spraw dot. zasiedzeń; czy w związku z tym Wydział Skarbu Miasta korzysta z takiej możliwości



w stosunku do nieruchomości, aby na bieżąco sprawdzać faktyczny stan ich zagospodarowania, w szczególności czy nieruchomość nie jest w posiadaniu samoistnym osób trzecich”

Pani Marta Witkiewicz wyjaśniła:

„Tak, korzystamy z systemu geodezyjno-kartograficznego (ISDP, MSIP) w toku prowadzonego postępowania. Wszystkie czynności są prowadzone w związku z zakresem działań Wydziału.”

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 27-33]

Celem uzupełnienia powyższych ustnych wyjaśnień Pani Marta Witkiewicz pismem z dnia 25.05.2022 r. złożyła obszernie pisemne wyjaśnienia, w których wskazała, że zakres działania Wydziału Skarbu Miasta obejmuje aspekty związane z gospodarowaniem nieruchomościami m.in. zbywanie, zawieranie umów dzierżawy i ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych, odwołując się w tym zakresie do zasad z ustawy o gospodarce nieruchomościami i uchwały Rady Miasta Krakowa nr XV/99/03 z 7.05.2003 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Miejskiej Kraków, oraz że wszystkie podejmowane czynności w ramach prowadzonych postępowań mają głównie na celu zabezpieczenie interesu Gminy Miejskiej Kraków i Skarbu Państwa, a ich prowadzenie związane jest z szeroko pojętą ochroną własności tych nieruchomości. Następnie Pani Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta przedstawiła działania przeprowadzone przez poszczególne Referaty na rzecz ochrony prawa własności gruntów, które miały na celu przeciwdziałanie ich zasiedzeniom. I tak:

- Referat Zbywania Nieruchomości w Trybie Bezprzetargowym, w ramach postępowań dot. zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej, w poszczególnych sprawach każdorazowo prowadził oględziny nieruchomości objętych takimi wnioskami, a wyniki tych ustaleń były podstawą do prowadzenia dalszych czynności związanych z wyeliminowaniem stanu bezumownego zajmowania nieruchomości, jeżeli podczas takich oględzin stwierdzono zajęcie nieruchomości bez tytułu prawnego. W okresie od 2002 r. do 30.04.2022 r. pracownicy Referatu przeprowadzili w ten sposób 3887 oględzin nieruchomości. Pani Dyrektor wskazała, że niejednokrotnie oględziny prowadziły do ustalenia, że także inne nieruchomości sąsiednie stanowiące własność Gminy, również zajęte zostały bez tytułu prawnego i wtedy z urzędu Referat podejmował działania zmierzające do uregulowania zaistniałej sytuacji. W wyniku podjętych działań w okresie od 2002 r. zbyto w trybie bezprzetargowym około 1733 działki, zobowiązano posiadającego do zawarcia umowy dzierżawy, a w przypadku braku możliwości zbycia lub zawarcia umowy dzierżawy sprawę przekazywano do Referatu Upoważnień Właścicielskich celem podjęcia działań zmierzających do wydania danej nieruchomości.

- W ramach działań Referatu Współwłasności, Zasiedzeń, Rozwiązywania Umów Użytkowania Wieczystego i Roszczeń Osób Prawnych zbyto w okresie od 2002 r. ok. 40 udziałów w nieruchomościach przeciwdziałając ewentualnym ich zasiedzeniom a ponadto doprowadzono do wyodrębnienia ponad 200 lokali mieszkalnych i o innym przeznaczeniu. Jednocześnie w ramach ww. postępowań przeprowadzono ponad 1500 wizji nieruchomości.

- W ramach działań Referatu Przetargów i Zamian sporządzane są plany sprzedaży nieruchomości, zawierające wykazy nieruchomości, które są przygotowywane do zbycia w danym roku oraz każdorazowo przeprowadzane są wizje nieruchomości planowanych do zbycia, a w okresie od 2002 r. przeprowadzono 3490 wizji nieruchomości. W przypadku stwierdzenia, że nieruchomość zajmowana była bez tytułu prawnego, Referat zwracał się do Referatu Upoważnień Właścicielskich o podjęcie stosownych czynności.

- W ramach działań Referatu Dzierżaw, Użyczeń i Służebności, każda nieruchomość oddawana w dzierżawę była przedmiotem oględzin. Od 2002 r. w Referacie zawarto łącznie 6354 umów dzierżawy i 248 aktów notarialnych dot. ustanowienia służebności gruntowych oraz przeprowadzono 5000 wizji terenowych.
- W Referacie Udostępniania Nieruchomości Pod Infrastrukturę Techniczną prowadzone są postępowania m.in. w sprawie ustanawiania na rzecz przedsiębiorstw przesyłowych na nieruchomościach gminnych i Skarbu Państwa służebności przesyłu. Pani Dyrektor wyjaśniła, że w związku z wprowadzeniem z dniem 3.08.2008 r. do systemu prawa polskiego instytucji służebności przesyłu, Gmina Miejska Kraków jako jedna z pierwszych rozpoczęła działania na rzecz uregulowania tytułu prawnego przedsiębiorstw przesyłowych w wyniku których przedsiębiorstwa przesyłowe sukcesywnie składały wnioski o ustanowienie służebności przesyłu. Ponadto w postępowaniach o ustanowienie służebności przesyłu pod nowo budowaną infrastrukturę przyjęto praktykę, że każda działka objęta wnioskiem weryfikowana była w Internetowym Serwerze Danych Przestrzennych pod kątem lokalizacji już istniejącej na gruncie infrastruktury, a w przypadku stwierdzenia, że na działce jest już zlokalizowana infrastruktura techniczna, a przedsiębiorstwo nie posiada do tego gruntu prawa w postaci służebności przesyłu, zobowiązywane było do rozszerzenia wniosku o istniejącą na gruncie infrastrukturę. Do dnia 30.04.2022 r. zawarto w ww. zakresie 1844 akty notarialne obejmujące 3083 działki. Ponadto w ww. okresie złożono 363 wystąpienia do Sądu o zaniechanie przedsiębiorców przesyłowych do próby ugodowej obejmujące 3257 działek.
- W Referacie Uprawnień Właścicielskich, w okresie od 2002 r. wszczętych zostało około 4000 postępowań związanych z bezumownym korzystaniem z nieruchomości gminnych i Skarbu Państwa. Dodatkowo w Referacie analizowane są działki gminne, przypisane Wydziałowi, objęte działaniami Zespołu Zadaniowego powołanego zarządzeniem Prezydenta nr 3497/2017 z 14.12.2017 r. W ramach postępowań związanych z bezumownym korzystaniem z nieruchomości w okresie od 2002 r. przeprowadzonych zostało ponad 4000 wizji nieruchomości, a w oparciu o dokonane ustalenie przygotowane zostały pisma wzywające samoistnych posiadaczy do uregulowania tytułu prawnego lub do wydania nieruchomości. Ponadto Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta poinformowała, że w samym 2005 r., ze względu na upływający termin od którego możliwe było zasiadywanie nieruchomości gminnych i Skarbu Państwa w złej wierze, złożonych zostało przez Wydział łącznie 212 wniosków o zaniechanie samoistnych posiadaczy do próby ugodowej, a także 70 spraw skierowano do Zespołu Radców Prawnych. W wyjaśnieniach Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta zaznaczyła, że praktyka składania w sądach wniosków skutecznie przerywających bieg zasiedzenia została w skali kraju zapoczątkowana właśnie przez Gminę Miejską Kraków, która jako pierwsza doprowadziła do ukształtowania się w orzecnictwie sądów linii wskazującej na możliwość przerywania biegu terminów zasiedzenia poprzez zaniechanie posiadaczy nie mających tytułu prawnego do nieruchomości, do zawierania ugód odnośnie ich wydania Gminie.
- W Referacie Gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Państwa prowadzone są postępowania związane z szeroko rozumianą gospodarką nieruchomościami, w szczególności dot. zbywania nieruchomości w trybie bezprzetargowym oraz zawierania umów obligacyjnych. W związku z prowadzonymi sprawami dot. zbycia lub wydzierżawienia nieruchomości każdorazowo przeprowadzone zostały oględziny nieruchomości mające na celu



ustalenie aktualnego sposobu zagospodarowania gruntu. Do 20.04.2022 r. pracownicy Referatu przeprowadzili 1125 takich oględzin. W sytuacji stwierdzenia zajęcia nieruchomości bez tytułu prawnego prowadzone są postępowania zmierzające do uregulowania stanu poprzez zbycie lub dzierżawę nieruchomości. W tym zakresie w okresie od 2003 r. zawarto 36 umów zbycia nieruchomości oraz 1089 spraw objęto umowami obligacyjnymi.

- Referat Regulacji Stanów Prawnych Nieruchomości Zabudowanych oraz Kontroli Wtórnego Obrotu Lokalami (powstały w 2011 r.), prowadził 126 spraw obejmujących tzw. podwórka będące w zarządzie Wspólnot Mieszkaniowych. W wyniku podjętych działań, m.in. poprzez wizje terenowe i dane z systemu ISDP, we wszystkich sprawach zwrócono się do Zarządów Wspólnot Mieszkaniowych o uregulowanie tytułu prawnego do przedmiotowego gruntu w oparciu o art. 209a ugn lub poprzez zawarcie umowy dzierżawy.

Podsumowując pisemne wyjaśnienia w tym zakresie Dyrektor Wydziału Skarbu wskazała, że w okresie od 2002 r. do 30.04.2022 r. Wydział Skarbu Miasta przeprowadził ponad 19002 wizji terenowych w ramach działań poszczególnych Referatów a dochód wynikający z tych działań, tj. zbycia nieruchomości, zawarcia umów dzierżawy, zniesienia współwłasności i ustanowienia służebności gruntowej lub przesyłu, wyniósł za ten okres 982 690 588 zł.

Jednocześnie celem uzupełnienia ustnych wyjaśnień w zakresie realizacji przez Wydział Skarbu Miasta czynności związanych z wydaniem przez Prezydenta Miasta Krakowa polecenia służbowego nr 4/2019 Pani Marta Witkiewicz wskazała, że działki znajdujące się na wykazach działek, w stosunku do których właściwy jest Wydział Skarbu Miasta, a które to wykazy opracowywane są przez Zespół Zadaniowy powołany zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa nr 3497/2017, są sukcesywnie analizowane przez Referat Upnień Właścicielskich pod kątem weryfikacji czy nie następuje zajmowanie tych terenów przez osoby trzecie. Analiza taka prowadzona jest w szczególności w oparciu o dane zawarte w bazie ISDP. Od 2018 r. taką analizą z urzędu objęto około 1100 działek. Następnie w przypadku stwierdzenia bądź podejrzenia, że dana działka może być zajmowana w pierwszej kolejności sprawdzano czy działka nie jest zajmowana na podstawie tytułu prawnego lub nie toczy się w stosunku do niej postępowanie sądowe lub administracyjne. W przypadku ustalenia, że działka bezsprzecznie zajmowana jest bez tytułu prawnego przez osobę fizyczną Wydział występuje do niej o rozważenie dzierżawy lub nabycia, a w przypadku braku z jej strony zainteresowania, wzywa do wydania nieruchomości i ew. w dalszej kolejności występuje do Sądu a po uzyskaniu stosownego wyroku sprawę kieruje do egzekucji komorniczej.

Odnosnie obowiązujących procedur w zakresie identyfikowania sytuacji bezumownego korzystania z nieruchomości Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta wyjaśniła, że w Wydziale obowiązuje utrwalona praktyka, która jest ogólnie znana, stosowana i sankcjonowana, zgodnie z którą Referat, który uzyska informacje o bezumownym zajmowaniu nieruchomości, podejmuje czynności związane z wyeliminowaniem tego stanu prawnego poprzez uregulowanie tytułu prawnego do zajmowanego gruntu lub skierowanie sprawy do właściwego w takich sprawach Referatu Upnień Właścicielskich.

Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta poinformowała także, iż powyższa problematyka dot. możliwości nabywania nieruchomości publicznych w drodze zasiedzenia znana była



kierownictwu Magistratu i była przedmiotem wielu rozmów w ramach odbywających się spotkań. Na podstawie tej wiedzy podjęte zostało przez Dyrektora Magistratu polecenie służbowe nr 2/7/2006 i 2/16/2006, co miało usystematyzować zasady współpracy pomiędzy miejskimi jednostkami organizacyjnymi oraz komórkami w strukturze Urzędu Miasta Krakowa w celu przeciwdziałania korzystania z nieruchomości publicznych przez podmioty nieuprawnione, a tym samym ograniczenia prób zasiedzenia takich terenów. W kolejnych latach nastąpiła także reorganizacja Magistratu, której celem było utworzenie komórek organizacyjnych dedykowanych realizacji specjalistycznych działań w obszarze nieruchomości. Reorganizacji ulegały także miejskie jednostki organizacyjne. W 2017 r. prowadzone było postępowanie prokuratorskie dot. zasiedzenia nieruchomości publicznych, które nie wykazało nieprawidłowości i zostało umorzone przez Prokuraturę Rejonową Kraków Śródmieście-Zachód. Jednocześnie w celu dalszej intensyfikacji i usprawnienia działań mających na celu eliminowanie sytuacji zajmowania nieruchomości bez tytułu prawnego, zarządzeniem nr 3497/2017 Prezydent Miasta Krakowa powołał Zespół Zadaniowy ds. uzupełnienia w bazie danych ewidencji gruntów i budynków informacji o podmiotach zarządzających bądź gospodarujących nieruchomościami będącymi własnością Gminy, a następnie zostało wprowadzone polecenie służbowe Prezydenta Miasta Krakowa nr 4/2019 w sprawie realizacji czynności w zakresie ochrony prawa własności. W związku z wejściem w życie polecenia służbowego nr 4/2019 wyodrębniony został Referat Upnień Właścicielskich, do którego zakresu działania należy właśnie m.in. prowadzenie wszelkich działań mających na celu zapobieżenie utracie prawa własności. Od 2018 r. w Referacie Upnień Właścicielskich wszczętych zostało łącznie 571 postępowań dot. bezumownego korzystania dot. około 726 działek, a pracownicy Referatu przeprowadzili w tym okresie również ponad 1400 wizji nieruchomości gminnych i Skarbu Państwa.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 82-92]

8.2. Wydział Geodezji Urzędu Miasta Krakowa

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Krakowa do zakresu działania Wydziału Geodezji należą m.in. sprawy obsługi Miejskiego Systemu Informacji Przestrzennej, komunalizacji, podziału nieruchomości, rozgraniczeń oraz realizacja zadań związanych z prowadzeniem powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W okresie do 30.09.2016 r. (data zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa nr 2611/2016) do zakresu działania Wydziału Geodezji należała także m.in. regulacja stanów prawnych gruntów, podziału nieruchomości oraz prowadzenie miejskiego zasobu geodezyjno-kartograficznego.

Szczegółowy zakres działania Wydziału Geodezji określany jest zarządzeniami Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Wydziału Geodezji. W toku kontroli uzyskano zarządzenia w tym zakresie poczynając od zarządzenia nr 458/2004 z 29 marca 2004 r. oraz dokonano ich analizy w kontekście obowiązujących procedur w aspekcie należytego i bieżącego weryfikowania stanu posiadania nieruchomości, celem uniknięcia ich zasiedzenia przez inne podmioty. W wyniku analizy nie stwierdzono, aby w ww. okresie do zakresu działania Wydziału Geodezji należały obowiązki wykonywania czynności zachowawczych względem



nieruchomości, w tym bieżącego, prewencyjnego weryfikowania i kontroli stanu posiadania nieruchomości, celem zapobiegnięcia ich zasiedzeniu przez inne podmioty. Jednocześnie w toku analizy dokumentacji określającej zakres działań Wydziału Geodezji zwrócono uwagę na następujący zakres działania, tj. w okresie od co najmniej 29.03.2004 r. (data zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa nr 458/2004) do 2.10.2007 r. (data zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa

nr 2052/2007), w skład Wydziału Geodezji wchodził Referat ds. Tworzenia Zasobu Nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków i Skarbu Państwa, do którego obowiązków należała m.in.:

- identyfikacja działek będących własnością Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa we władaniu osób fizycznych w celu uregulowania ich tytułu prawnego do gruntu;
- kontrola terenowa nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa i Gminy Miejskiej Kraków pod kątem ich zagospodarowania i przedłożenie wniosków dla Wydziału Skarbu Miasta.

W toku kontroli zwrócono się do Dyrektora Wydziału Geodezji Pani Marii Kolińskiej o wyjaśnienia w zakresie sposobu realizacji poszczególnych zadań Wydziału w aspekcie tematyki kontroli.

W ustnych wyjaśnieniach z 16.05.2022 r. Pani Maria Kolińska wskazała w szczególności:

„Naszym głównym zadaniem jest prowadzenie zasobu geodezyjno-kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków (...) Te prace są zasadniczo na dokumentach, zarówno kartometrycznych jak i analogowych. Natomiast do nas wpływają operaty sporządzane przez geodetów, którzy swoją pracę wykonują w terenie. Ewidencja rejestruje stany prawne, które zostały stwierdzone w innych postępowaniach, np. postępowania dot. pomiaru granic czy akty notarialne. Sami np. zlecaliśmy operaty modernizacyjne w stosunku do gruntów z całego obrębu i ustalaliśmy prawidłowe granice działek z budynkami co do wszystkich gruntów w obrębie, bez względu na właściciela (...) My najbardziej skupiamy się na tworzeniu Zasobu Nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków, które stanowią działki Skarbu Państwa podlegające komunalizacji”;

„Do obowiązku Wydziału nie należy i nie należało ujawnianie czy osoba trzecia włada działką będącą własnością Gminy czy Skarbu Państwa. My władającego dopisujemy gdy wpływa określony dokument np. umowa trwałego zarządu, użytkowania. Na początku lat 2000, kiedy powstała możliwość zasiedzenia gruntów Skarbu Państwa lub Gminy w związku ze zmianą przepisów, robiliśmy dla Wydziału Skarbu Miasta raporty z ewidencji, w których było wskazane jako właściciel Skarb Państwa/gmina i dodatkowo był w ewidencji ujawniony inny władający jako osoba fizyczna. Ja w tej chwili nie mam możliwości udostępnienia już takiego raportu, który przekazywaliśmy. Raporty były sporządzane, aby Wydział Skarbu Miasta miał dane osób, które należy wezwać i przerwać bieg zasiedzenia. Z tego co wiem to Wydział Skarbu Miasta przerywał biegi zasiedzenia i występował do władających, żeby to albo dzierżawili albo wykupili daną działkę przez nich zajmowaną. Wtedy na ten moment nasze raporty były kompletne w ten sposób, że zawierały wszystkie działki, które były własnością Skarbu Państwa lub Gminy a którymi, wg. ewidencji, władały osoby fizyczne, które figurowały jako władający w operacie ewidencji gruntów od założenia tego operatu.

Wydział obowiązuja przepisy dot. prowadzenia operatu ewidencji gruntów i budynków, szczegółowo określone w rozporządzeniu. Sam Wydział nie ma jakiś szczególnych procedur czy regulacji dot. zapobiegania zasiedzeniom.

(...)Z tego co pamiętam takie kontrole terenowe były sporadyczne. Nie było tak, że sprawdzaliśmy każdą działkę będącą własnością Gminy czy Skarbu Państwa. To jest nierealne żeby tak każdą działkę sprawdzić. Ta identyfikacja działek będących we władaniu osób fizycznych to była robiona na dokumentach i operacie ewidencji gruntów, a nie poprzez faktyczne czynności w terenie. Tutaj jak już powiedziałam wcześniej, robiony był raport dot. działek, co do których w ewidencji był ujawniony jako władający podmiot inny niż Gmina czy Skarb Państwa i raport ten był przekazany do Wydziału Skarbu Miasta. Wtedy kierownikiem tego referatu był Marian Cichoń, który nie jest już pracownikiem UMK ze względu na przejście na emeryturę. Zakres działania tego referatu w zakresie identyfikacji i kontroli terenowej nie jest już w zakresie działania Wydziału Geodezji. Natomiast jego obowiązki w zakresie tworzenia zasobu są w Oddziale Komunalizacji a aktualizacja danych jest robiona na bieżąco na podstawie otrzymywanej dokumentacji. Nie są prowadzone identyfikacje i kontrole w terenie, aby ujawniać fizyczne osoby władające, gdyż nie stanowi to treści operatu ewidencji gruntów i budynków.

Ponadto Pani Maria Kolińska wyjaśniła, że do zakresu obowiązków Wydziału Geodezji UMK nie należy prowadzenie czynności polegających na bieżącej weryfikacji stanu posiadania nieruchomości, w tym stanu faktycznego nieruchomości, celem uniknięcia ich zasiedzenia przez inne podmioty, ani też samodzielnie identyfikowanie sytuacji, w których podmiot trzeci bez tytułu prawnego posiada samoistnie nieruchomość stanowiącą własność Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa.

W zakresie regulacji stanów prawnych Pani Maria Kolińska wyjaśniła:

„Regulacja stanów prawnych dotyczyła przygotowania dokumentacji do wydania decyzji komunalizacyjnej. Jak wyżej wskazałam, było określone 20 000 działek do komunalizacji. I te trzeba było zbadać czy mają podlegać komunalizacji czy nie. Trzeba było sprawdzić całą dokumentację dostępną dla tych działek. Zlecaliśmy też geodetom uprawnionym wykonanie dokumentacji geodezyjnej potrzebnej do ujawnienia Skarbu Państwa w księgach wieczystych by można było działkę skomunalizować. Na podstawie tej dokumentacji mogła zostać założona księga wieczysta. To wszystko było konieczne do przeprowadzenia komunalizacji. Następnie dokumentację przekazywano do Wojewody aby wydał decyzję komunalizacyjną. Jeżeli dojdziemy do wniosku, że działka nie będzie podlegać komunalizacji to przekazywano wykazy do Wydziału Skarbu Miasta. Poza tym regulacja stanów prawnych dot. też przejmowania kamienic o nieuregulowanym stanie prawnym. W ramach regulacji stanów prawnych opieramy się na dokumentacji, nie prowadziliśmy i nie prowadzimy w tym zakresie czynności mających sprawdzać faktyczne zagospodarowanie działki w danym momencie. Dopiero bowiem jak się uzyska prawo do nieruchomości to można dalej sprawdzać”.

Ponadto Pani Maria Kolińska przedstawiła funkcjonalność systemu ISDP wskazując:

„Dane do systemu są gromadzone z baz dziedzinowych w odpowiednich interwałach czasowych. Od 2017 r. jest praktycznie coroczna aktualizacja ortofotomapy. W systemie tym można działkę ewidencyjną nałożyć np. na ortofotomapę, sprawdzić właściciela nieruchomości, zagospodarowanie działki, czy przeznaczenie jej w miejscowym planie zagospodarowania

przestrzennego, i in. Z systemu da się określić sposób zagospodarowania działki zgodnie z danymi z mapy zasadniczej. Można też określić czy działka, która jest własnością Gminy lub Skarbu Państwa, jest oddana w użytkowanie, trwały zarząd lub wieczyste użytkowanie, zgodnie z warstwą struktury własności. Nie ma natomiast możliwości ustalenia czy działka jest oddana w dzierżawę czy najem, gdyż tych danych nie ma w operacie ewidencji gruntów. To już jest w bazach rozproszonych, które prowadzą poszczególne komórki organizacyjne czy jednostki miejskie. Da się sprawdzić czy działka jest ogrodzona, czy jest zadrzewiona. Pierwsze kroki systemu to 2004 r. Później system był modernizowany a obecna wersja, ze wszystkimi nakładkami i możliwościami, obowiązuje od 2016 r.”.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 54-59]

8.3. Wydział Mieszkalnictwa Urzędu Miasta Krakowa

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Krakowa do zakresu działania Wydziału Mieszkalnictwa należą m.in. gospodarowanie mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków za wyjątkiem sprzedaży lokali mieszkalnych.

Szczegółowy zakres działania Wydziału Mieszkalnictwa określany jest zarządzeniami Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Wydziału Mieszkalnictwa. W toku kontroli uzyskano zarządzenia w tym zakresie poczynając od zarządzenia nr 628/2003 z 7.05.2003 r. oraz dokonano ich analizy w kontekście obowiązujących procedur w aspekcie należytego i bieżącego weryfikowania stanu posiadania nieruchomości, celem uniknięcia ich zasiedzenia przez inne podmioty. W wyniku analizy nie stwierdzono, aby w ww. okresie do zakresu działania Wydziału Mieszkalnictwa należały obowiązki wykonywania czynności zachowawczych względem nieruchomości, w tym prewencyjnego i bieżącego weryfikowania stanu posiadania nieruchomości celem zapobiegnięcia ich zasiedzeniu przez inne podmioty. Jednocześnie w toku analizy dokumentacji, określającej zakres działań Wydziału Mieszkalnictwa, zwrócono uwagę na następujący zakres działania Wydziału, tj. co najmniej od 7.05.2003 r. (data zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa nr 628/2003) do zakresu działania Wydziału Mieszkalnictwa należało m.in. zbieranie informacji o pustostanach i prowadzenie ewidencji pustostanów, kontrola/przeglądy pustostanów, udział w wizjach lokalnych pustostanów a od zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa nr 1559/2016 z 16.06.2016 r. do zakresu działania Wydziału należała także m.in. okresowa weryfikacja pustostanów pozostających na koncie poszczególnego referatu.

W toku kontroli 18.05.2022 r. odebrano ustne wyjaśnienia od Dyrektora Wydziału Mieszkalnictwa Pana Andrzeja Poznańskiego dot. sposobu realizacji poszczególnych zadań w aspekcie tematyki kontroli.

Pan Andrzej Poznański wskazał, że: „*zadania Wydziału Mieszkalnictwa sprowadzają się z jednej strony do urzędniczej oprawy pomocy mieszkaniowej z drugiej do wykonywania uprawnień właścicielskich gminy i Skarbu Państwa w budynkach stanowiących współwłasność oraz we wspólnotach mieszkaniowych. W praktyce zarządzania Wydziałem jedyne informacje*



o zasiedzeniach, które posiadam dotyczyły zasiedzeń udziałów w budynkach stanowiących współwłasność gminy lub Skarbu Państwa. Wykonywaniem uprawnień w nieruchomościach niezabudowanych Wydział Mieszkalnictwa się nie zajmuje (...) z racji wykonywania uprawnień właścicielskich w budynkach stanowiących współwłasność Wydział podejmuje niektóre czynności powodujące przerwanie biegu terminu zasiedzenia. Są to czynności polegające na wezwaniu do dopuszczenia Gminy bądź Skarbu Państwa do współposiadania przedmiotu współwłasności lub też wnioski o zawezwanie do próby ugodowej w tym przedmiocie. Odbywa się to na podstawie obowiązku realizacji zadania jakim jest zarządzanie przedmiotem współwłasności będące elementem jak wcześniej powiedziałem wykonywania uprawnień właścicielskich (...) Szczegółowych procedur dot. wykonywania opisanych wyżej czynności nie ma. Dokonuje się tego w ramach wykonywania zadania zarządzanie udziałem w nieruchomościach stanowiących współwłasność”.

W zakresie dot. podejmowania przez Wydział Mieszkalnictwa czynności polegających na bieżącej weryfikacji stanu posiadania nieruchomości celem uniknięcia ich zasiedzenia przez inne podmioty, Pan Andrzej Poznański wyjaśnił, że: „Oczywiście, że takie czynności są dokonywane przez pracowników referatu współwłasności. Bezpośredni nadzór nad ich wykonywaniem sprawuje kierownik tegoż referatu, który podlega zastępcy Dyrektora Wydziału a ten Dyrektorowi Wydziału. Bieżący zarząd nieruchomością sprawuje Zarząd Budynków Komunalnych o statusie miejskiej jednostki organizacyjnej i do ich zadań należy wykonywanie czynności związanych z nielegalnym korzystaniem z lokali. Natomiast Wydział Mieszkalnictwa też wykonuje podobne czynności tylko, że w odniesieniu do lokali będących przedmiotem współwłasności. W związku z czym utrzymuje się permanentny kontakt z zarządcami takich budynków i prowadzi z nimi korespondencje ale dodatkowo są prowadzone również inne czynności np. wizje terenowe mające na celu oględziny nieruchomości i stwierdzenie istniejącego stanu faktycznego. Wizje terenowe są prowadzone w razie potrzeby i nie ma uregulowań, że takie wizje mają być wykonywane regularnie bez potrzeby”.

Odnosnie prowadzonych działań w stosunku do pustostanów Pan Andrzej Poznański wyjaśnił, że: „W Wydziale Mieszkalnictwa działa Zespół ds. Pustostanów składający się z pracowników Wydziału Mieszkalnictwa pod moim przewodnictwem, którego zadaniem jest przegląd pustostanów (lista generowana jest z systemu GRANIT), przydział pustostanów do poszczególnych referatów zajmujących się pomocą mieszkaniową, ew. wstępne przekazanie pustostanów do sprzedaży lub też dogłębna weryfikacja ich stanu wspólnie z Zarządem Budynków Komunalnych. Pustostan powstaje w wyniku tzw. naturalnego ruchu ludności, tj. w przypadku opuszczenia przez dotychczasowych lokatorów, śmierci, ale status pustostanów mają również mieszkania nowe, które nie zostają jeszcze zasiedlone i jako takie ujmowane są w statystykach. Pustostany mogą również powstać w wyniku wykwaterowania do innego lokalu w sytuacji kiedy takie wykwaterowanie jest uzasadnione względami społecznymi lub w sytuacji kiedy PINB wyda nakaz opuszczenia bądź zakaz zamieszkiwania w danym lokalu. Informacje zbieramy z systemu GRANIT. Okresowa weryfikacja polega na śledzeniu zmian dot. danego pustostanu, m.in. kwestie związane z remontem czy zmianą statusu. Przed rozdysponowaniem pustostan musi być dokładnie zweryfikowany pod kątem jego stanu, obecności w nim osób, opłacalności remontu i stanu prawnego”.



W zakresie realizacji zadań dot. regulacji tytułów prawnych do lokali w stosunku do osób zajmujących lokal bez tytułu prawnego, Pan Andrzej Poznański poinformował, że: „Regulacją tytułów prawnych do lokali mieszkalnych zajmuje się referat ML01 regulacji tytułów prawnych i chodzi tutaj o sytuacje, w których dana osoba będąc najemcą utraciła tytuł prawny do lokalu mieszkalnego. Jest to możliwe w kilku sytuacjach np. w sytuacji kiedy w wyroku eksmisyjnym sąd orzekł, że eksmitowanemu najemcy przysługuje prawo do najmu socjalnego lokalu. Wówczas można zrobić np. w ten sposób żeby przedmiotowe prawo do lokalu socjalnego uregulować na aktualne zajmowanym przez eksmitowanego mieszkaniu. Konieczne do tego jednak jest spełnienie kilku przesłanek określonych w uchwale Rady Miasta Krakowa w sprawie zasad wynajmu lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego GMK. W aktualnym stanie prawnym nie jest możliwe zalegalizowanie nielegalnie zajętego pustostanu”.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 72-76]

8.4. Biuro ds. Ewidencji Mienia – Wydział Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia

Zarządzeniem nr 252/2018 z dnia 2.02.2018 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Krakowa Prezydent Miasta Krakowa określił, iż w skład Magistratu weszła nowa komórka organizacyjna – Biuro ds. Ewidencji Mienia, do której zakresu działania należały sprawy ewidencyjne dot. majątku Gminy Miejskiej Kraków i Skarbu Państwa, sprawozdawczość i prawa własności. Następnie zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa nr 2442/2021 z 31.08.2021 r. komórka ta została zlikwidowana a jej zakres działania wszedł w zakres działania Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia.

Szczegółowy zakres działania Biura ds. Ewidencji Mienia a następnie Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia został określony zarządzeniami Prezydenta Miasta Krakowa nr 173/2018 z 25.01.2018 r., nr 882/2020 z 9.04.2020 r. i nr 2441/2021 z 31.08.2021 r. Z analizy zakresu działania ww. Biura a następnie Wydziału wynika, że w zakresie działania Referatu ds. Czynności Geodezyjnych i Ujawniania Prawa Własności, od ww. zarządzenia nr 882/2020 należała m.in. analiza i kontrola stanu zagospodarowania nieruchomości oraz przekazywanie informacji o ich zajęciu do właściwych komórek organizacyjnych UMK lub miejskich jednostek organizacyjnych.

W toku kontroli zwrócono się do Pana Rafała Wojtusika – Dyrektora Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia, sprawującego wcześniej funkcję Kierownika Biura ds. Ewidencji Mienia, o złożenie ustnych wyjaśnień dot. sposobu realizacji poszczególnych zadań Wydziału (Biura) w aspekcie tematyki kontroli.

W wyjaśnieniach z dnia 17.05.2022 r. Pan Rafał Wojtusik wskazał, że:

„Mój referat czynności geodezyjnych i ujawniania praw własności zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa nr 882/2020 z 9.04.2020 r. otrzymał zadanie przekazywania informacji o zajęciach nieruchomości do właściwych komórek organizacyjnych bądź jednostek miejskich. Ten referat reprezentuje Gminę i Skarb Państwa w ramach postępowań geodezyjnych, tj. ustalenia granic i rozgraniczenia. W praktyce wygląda to tak, że pracownicy jadą w teren i wskazują, że dany przebieg granicy jest właściwy. Jeżeli w toku postępowania stwierdzi się, że jest jakieś przegrodzenie czy widzą, że na nieruchomościach obok występuje taka sytuacja,

ASR 17

to wtedy pracownik jest zobowiązany do udokumentowania tego i przekazania informacji do właściwej komórki UMK lub jednostki miejskiej, będącej zarządcą danej nieruchomości z prośbą o podjęcie stosownych działań. Te czynności są realizowane w ramach zadania analizy i kontroli stanu zagospodarowania nieruchomości z par. 4 pkt 8 ww. zarządzenia z roku 2020. Przed 2020 r. formalnie to nie było w zakresie obowiązków Wydziału, ale w praktyce też takie czynności staraliśmy się wykonywać, tj. w sytuacji gdy zauważyliśmy taką sytuację w terenie to informowaliśmy właściwe komórki. Zobowiązuje się przekazać takie zestawienie przekazanych informacji”. Na potrzeby kontroli Pan Rafał Wojtusik przekazał stosowne zestawienie, z którego wynika, że w okresie działalności Biura ds. Ewidencji Mienia a następnie Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia, zidentyfikowano zajęcie 481 działek Gminy lub Skarbu Państwa przez podmioty trzecie i przekazano w tym zakresie informacje o zajęciu do właściwego Wydziału UMK lub jednostki miejskiej.

Na pytanie dot. podejmowania przez Wydział czynności polegających na bieżącej weryfikacji stanu posiadania nieruchomości, w tym stanu faktycznego nieruchomości, celem uniknięcia ich zasiedzenia przez inne podmioty Pan Rafał Wojtusik wyjaśnił, że „Wydział takich czynności nie prowadzi, bo nie ma tego w zakresie obowiązków. Skala ilości nieruchomości w praktyce moim zdaniem uniemożliwia takie działania. Mamy obecnie ponad 40000 nieruchomości rozproszonych po całym Krakowie. Wydaje się, że środki, które musiałyby zostać poniesione na coroczną kontrolę każdej nieruchomości byłyby nieproporcjonalne nawet w stosunku do wartości nieruchomości utraconych w wyniku zasiedzenia”. Jednocześnie poinformował, że identyfikacje sytuacji, w których podmiot trzeci bez tytułu prawnego posiada samoistnie nieruchomość stanowiącą własność Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa, „są robione przy okazji prowadzonych postępowań. Zważywszy na fakt, że zawiadomień o pracach geodezyjnych jest kilkaset rocznie i sprawdzanie pod tym względem obejmuje nie tylko jedną działkę ale także działki sąsiedzie, to prowadzone w ten sposób sprawdzenia nieruchomości docelowo obejmą jej znaczną część”. Ponadto wyjaśnił, że „Korzystamy z ortofotomapy w trakcie prowadzonych postępowań związanych z pracami geodezyjnymi. Korzystamy z danych zawartych w aplikacji ISDP. Sami z siebie nie analizujemy danych z systemu ISDP dla celów tylko i wyłącznie jej przeglądu. Z systemu korzystamy w ramach prowadzonych postępowań geodezyjnych”.

Pan Rafał Wojtusik na zadane pytanie poinformował także, iż „Kierownictwo wie o problemie związanym z zasiedzeniami i od lat z tego co wiem są prowadzone różnego rodzaju zadania mające na celu zapobieganie zasiedzeniom. W 2005 r. powstała pierwsza możliwość zasiedzenia nieruchomości publicznej. Do tego momentu Wydział Skarbu Miasta podejmował działania mające na celu przerywanie biegu zasiedzenia, a po upływie 2005 r. jak dobrze pamiętam w 2006 r. pani Dyrektor Magistratu wydała polecenie służbowe w tym zakresie. Następnie wdrożono aplikacje geodezyjne, które wspomagały naszą pracę w tym zakresie. Najpierw MSIP Viewer a potem ISDP. Następowaly także zmiany organizacyjne. Przekształcono Zarząd Dróg i wyodrębniono z niego Zarząd Zieleni Miejskiej a potem wyodrębniono jednostkę Klimat Energia Gospodarka Wodna. Stworzono także Biuro ds. ewidencji mienia i Biuro rewindykacji. Później zostało wydane polecenie Prezydenta

Handwritten signature and initials

nr 4/2019, którym przypomniano jednostkom w sposób jednoznaczny o konieczności podejmowania czynności zachowawczych”.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 60-71]

8.5. Zespół Radców Prawnych

Obsługą procesową spraw sądowych o zasiedzenie nieruchomości należących do Gminy Miejskiej Kraków i Skarbu Państwa zajmuje się Zespół Radców Prawnych. W związku z tym w dniu 29.04.2022 r. odebrano ustne wyjaśnienia od Koordynatora Obsługi Prawnej Zespołu Radców Prawnych Pani Beaty Chrobakiewicz dot. zadań i roli Zespołu Radców Prawnych w przedmiocie czynności wykonywanych w związku z postępowaniami sądowymi o zasiedzenie.

Pani Beata Chrobakiewicz wyjaśniła w szczególności, że „Zespół Radców Prawnych zajmuje się tylko czynnościami procesowymi. To wynika z pełnomocnictw, które posiadają radcowie prawni, tj. radca prawny albo inicjuje postępowania sądowe albo występuje w sprawach sądowych, które są skierowane przeciwko Gminie lub Skarbowi Państwa. Jeżeli chodzi o przeciwdziałanie zasiedzeniom nieruchomości Gminy lub Skarbu Państwa radcowie prawni inicjują postępowania sądowe mające na celu przerwanie biegu zasiedzenia nieruchomości. Działania te są podejmowane na zlecenie Wydziału Skarbu Miasta, który w zakresie działania zajmuje się merytorycznie kwestiami zasiedzeń. Natomiast w przypadku spraw skierowanych przeciwko Gminie lub Skarbowi Państwa, po wpływie wniosku o zasiedzenie prezentujemy w sądzie stanowiska procesowe, uzgodnione z Wydziałem Skarbu Miasta, w celu ochrony prawa własności Gminy lub Skarbu Miasta, do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowego”. Na pytanie dot. procedur obowiązujących w UMK w okresie od 2002 r. zobowiązujące do podejmowania czynności zachowawczych mających zapobiegać zasiedzeniom, w tym czynności podejmowanych zanim do UMK wpływał wniosek o zasiedzenie, Pani Beata Chrobakiewicz wyjaśniła, że „To pytanie nie dot. mojego Zespołu, gdyż tak jak powiedziałam zajmujemy się obsługą procesową i nie obowiązują u nas takie procedury, gdyż świadczymy obsługę Gminy na zasadach ustawy o radcach prawnych. W moim Zespole nie może być takich procedur, gdyż inny jest cel tego Zespołu. Same procedury nie są mi znane. Przed 2005 r. nie było specjalnej procedury, ale na ogólnych zasadach kierowania spraw do Zespołu Radców Prawnych było bardzo dużo zleceń od Wydziału Skarbu Miasta w przedmiocie wydania nieruchomości, co miało na celu zapobieżenie zasiedzeniom nieruchomości, których termin zasiedzenia rozpoczął się przed powstaniem samorządu w 1990 r. My do 2005 r. z tego co pamiętam wiedzieliśmy, że w zasiedzeniach, które zaczęły się przed 1990 r. termin zasiedzenia upłyne w 2005 r. w tym czasie z uwagi na bardzo dużą liczbę takich spraw został przygotowany w Zespole Radców Prawnych draft wezwania do próby ugodowej wydania nieruchomości, która była czynnością procesową mającą na celu przerwanie biegu zasiedzenia nieruchomości. Z uwagi na bardzo dużą liczbę tych spraw pełnomocnictwa procesowe w tych sprawach zostały przygotowane bezpośrednio dla pracowników Wydziału Skarbu Miasta. Nie jestem pewna jaką ilość tych postępowań przeprowadzono. To były czynności, które podjął Urząd, które miały zapobiec zasiedzeniom



w tym pierwszym możliwym terminie zasiedzenia nieruchomości. Nie wiem jak były typowane nieruchomości, co do których były przygotowywane wezwania do próby ugodowej.

Do 2005 r. skoncentrowaliśmy się głównie do tej ww. próby ugodowej. Ja pamiętam, że już około 2006 r. były spotkania różnych komórek organizacyjnych UMK i jednostek miejskich, żeby jakoś ujednolicić działania jednostek w sytuacjach, gdzie może dojść do korzystania z naszej nieruchomości, której skutkiem w przyszłości może być zasiedzenie. Nie pamiętam tego dokładnie ze względu na upływ czasu. Może to dotyczyło jakichś konkretnych przypadków nieruchomości.

Moim zdaniem nie można mówić o jednolitej procedurze bo stany faktyczne są tak skonstruowane, że stworzenie jednego modelu było by niemożliwe. U nas w UMK są bardzo dokładne zakresy działania komórek organizacyjnych i każdy wie co ma robić. Np. jeżeli ma powstać jakaś inwestycja to ktoś idzie na teren inwestycji i sprawdza wtedy w zakresie swoich czynności kwestie dot. nieruchomości na miejscu.

Natomiast w 2019 r. Prezydent zdecydował, że dodatkowo to wzmocni poleceniem służbowym, żeby nie było wątpliwości, że każdy ma patrzeć i interesować się terenami i podejmować czynności zachowawcze.

Nie można mówić, że przed 2019 r. nie było procedur bo każdy Wydział i jednostka miejska wiedziały co mają robić, co było określane zarządzeniami dot. szczegółowej działalności komórki i jednostki. Ja nie wiem jak mają zapisane to dokładnie w zarządzeniu określającym ich zakres działania, ale były przypadki, że np. Wydział Skarbu Miasta przekazywał nam takie sprawy o wydanie nieruchomości, co oznacza, że ktoś w tym Wydziale podejmował działania zmierzające do przerwania biegu zasiedzenia.

My jesteśmy Urzędem, który cały czas się modernizuje i zakresy działania są cały czas dostosowane do tego co się dzieje. My z każdym rokiem mamy coraz większą wiedzę. I to wszystko jest czynione w takim celu, żeby jak najlepiej wykonywać nasze działania. W zakresie gospodarowania i zarządzania nieruchomościami wciąż to udoskonalamy i to, że czegoś nie było w zakresie działania danej komórki organizacyjnej to nie znaczy, że nie było to robione.

Ja nie jestem w stanie udzielić informacji czy była jakaś szczegółowa procedura czy regulacje dot. zasiedzeń ale te obowiązki dot. gospodarowania nieruchomościami są moim zdaniem coraz dokładniej zapisywane w zarządzeniach. Ta ewolucja zakresu działania powoduje, że ten model jest cały czas doskonały.

Ja nie wiem w jaki sposób są identyfikowane te sprawy, które do mnie wpływają i w jakim sposób są identyfikowane działki, które były zajęte bez tytułu prawnego.

Moim zdaniem w słowie zarządzanie nieruchomościami mieści się też kwestia dbania o nieruchomości. Zarządzanie polega na dbaniu o konkretną nieruchomość w imieniu właściciela. Jeżeli ktoś ją zajmuje to zarządzający nieruchomością w imieniu właściciela interweniuje. Podmiot, któremu powierzono zarządzanie nieruchomością ma się zajmować tą nieruchomością w całości, za wyjątkiem jej sprzedaży.

Cały proces gospodarowania zasobem ewoluuje, zmienia się i udoskonala. Tak naprawdę z każdą sprawą o zasiedzenia zyskuje się nową wiedzę i doświadczenie, co wpływa na dalsze działanie UMK.

Moim zdaniem to, że przed 2019 r. nie było takiego polecenia nie oznacza, że komórki organizacyjne nie robiły tego. Moim zdaniem Pan Prezydent poleceniem tym zwrócił uwagę

na to żeby w ramach działalności komórek organizacyjnych urzędu i miejskich jednostek zwracać szczególną uwagę także na czynności zachowawcze dot. ochrony własności”.

Ponadto Pani Beata Chrobakiewicz wyjaśniła, że:

„W moim Zespole nie było potrzeby wprowadzania szczegółowych regulacji w zakresie zasiedzeń. Co do innych komórek organizacyjnych wyjaśniam, że nigdy się nad tym nie zastanawiałam, gdyż nie należy to do obowiązków pełnomocnika procesowego. Nigdy też nie zgłaszałam potrzeby wprowadzenia szczegółowych procedur dotyczących zasiedzeń gdyż nie widziałam takiej potrzeby”. Natomiast odnośnie polecenia służbowego Prezydenta Miasta Krakowa nr 4/2019 Pani Beata Chrobakiewicz wyjaśniła, że „Polecenie służbowe jest dobrym kierunkiem zmierzającym do coraz szerszej ochrony mienia gminnego i Skarbu Państwa. Jednakże ustalenie sposobu organizacji, zasad zarządzania i ochrony nieruchomości gminnych może być w różny sposób zorganizowane i na tym ja się nie znam. Natomiast z punktu widzenia spraw sądowych najlepiej jest jeżeli w sądzie Gminę reprezentuje prawnik z jednostki, która zarządza daną nieruchomością i z tego punktu widzenia to polecenie oceniam pozytywnie, bo w poleceniu tym jest też właśnie odniesienie do czynności procesowych, tj. że sprawy o zasiedzenie po 2019 r. prowadzone są też w jednostkach miejskich, które zarządzają poszczególnymi kategoriami nieruchomości. Natomiast wszystkie sprawy o zasiedzenie które merytorycznie prowadzi Wydział Skarbu Miasta nadal procesowo będzie obsługiwał Zespół Radców Prawnych.

Już po trzech latach obowiązywania Polecenia służbowego z 2019 na pewno widać jego korzystny wpływ w zakresie procesowym, ale dostrzegam także konieczność dalszego udoskonalenia jego zapisów, też w zakresie procesowym. W pozostałym zakresie, tj. nie dot. działalności Zespołu się nie wypowiadam bo w tym zakresie nie posiadam wystarczającej wiedzy”.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 48-52]

8.6. Polecenie służbowe Prezydenta Miasta Krakowa nr 4/2019 z 19 lutego 2019 r., polecenie służbowe Dyrektora Magistratu nr 2/16/2006 z dnia 29 września 2006 r. i nr 2/7/2006 z dnia 27.03.2006 r.

Prezydent Miasta Krakowa w dniu 19 lutego 2019 r. wydał polecenie służbowe nr 4/2019 w sprawie realizacji zadań w zakresie ochrony własności nieruchomości stanowiących własność, współwłasność Gminy Miejskiej Kraków, Skarbu Państwa lub będących w użytkowaniu wieczystym tych podmiotów. Aktem tym Prezydent Miasta Krakowa polecił w szczególności kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych oraz Dyrektorowi Wydziału Skarbu Miasta m.in. wykonywanie czynności zachowawczych względem nieruchomości stanowiących własność, współwłasność Gminy Miejskiej Kraków, Skarbu Państwa lub będących w użytkowaniu wieczystym tych podmiotów, zmierzających odpowiednio do ochrony przysługujących do nieruchomości praw. W przedmiotowym poleceniu zostało zdefiniowane pojęcie czynności zachowawczych jako prowadzenie 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 zawezwanie 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.

W toku kontroli zwrócono się do Prezydenta Miasta Krakowa o złożenie pisemnych wyjaśnień czy pod pojęciem czynności zachowawczych w rozumieniu ww. polecenia służbowego nr 4/2019 należy rozumieć także obowiązek podejmowania czynności polegających na kontroli nieruchomości poprzez bieżące/okresowe sprawdzanie i weryfikowanie stanu faktycznego nieruchomości celem ujawnienia przypadków bezumownego ich zajmowania przez podmioty trzecie, inaczej rzecz ujmując dążenie do identyfikacji sytuacji bezumownego zajmowania nieruchomości, czy może czynności zachowawcze obejmują tylko obowiązek podejmowania określonych działań w przypadku uprzedniego już ustalenia bezumownego zajęcia nieruchomości, które to ustalenie nastąpiło niejako przy okazji czy w związku z wykonywaniem innych działań komórki organizacyjnej UMK lub miejskiej jednostki organizacyjnej.

W pisemnych wyjaśnieniach z dnia 21.06.2022 r. Prezydenta Miasta Krakowa poinformował, że: *„Pojęcie „czynności zachowawczych”, które zostało użyte w poleceniu służbowym Nr 4/2019 z dnia 19.02.2019 r. (aktualnie w poleceniu służbowym Nr 16/2022 z dnia 10 czerwca 2022 r.) odnosi się do wszelkich działań prawnie dopuszczalnych, które mają na celu szeroko rozumianą ochronę prawa własności nieruchomości gminnych i Skarbu Państwa. Pojęcie to obejmuje zatem również obowiązek podejmowania czynności polegających na sprawdzaniu stanu faktycznego nieruchomości poprzez ich kontrolę celem zweryfikowania przypadków”* bezumownego zajmowania przez podmioty trzecie. Przyjęta na potrzeby tego polecenia definicja nie zawiera enumeratywnie wyliczonych czynności o charakterze zachowawczym, a wręcz przeciwnie, wskazane tam działania mają jedynie charakter przykładowy.

Z uwagi na znaczną liczbę nieruchomości należących do zasobów, którymi gospodaruje Prezydent Miasta Krakowa, mając na celu efektywność podejmowanych działań w kontekście racjonalnego gospodarowania nieruchomościami, niezbędne stało się ustalenie jednolitych i jednoznacznie rozumianych przez wszystkie komórki organizacyjne Urzędu i gminne jednostki organizacyjne zasad postępowania w tym zakresie.

Należy wskazać, że samych działek Gminy Miejskiej Kraków pozostaje około 35 000 i około 6 700 działek oddanych w użytkowanie wieczyste. Ponadto jest około 3000 działek Miasta Kraków - miasta na prawach powiatu oraz około 14 000 działek Skarbu Państwa. Stan ten ciągle ulega zmianie, głównie z uwagi na dokonywany obrót nieruchomościami oraz podziały lub scalenia działek.

Pojęcia czynności zachowawczych nie można interpretować w oderwaniu od specyfiki funkcjonowania Gminy Miejskiej Kraków, a w szczególności posiadania w zasobach, którymi gospodaruje Prezydent Miasta Krakowa, znacznej liczby nieruchomości, a także bez uwzględnienia warunków, w jakich nastąpiło nabycie własności nieruchomości przez Gminę (głównie w drodze komunalizacji poprzez wydanie decyzji administracyjnej bez protokolarnego przekazania nieruchomości do zasobu). Działania kontrolne podejmowane w tym zakresie przez komórki organizacyjne Urzędu i gminne jednostki organizacyjne, dokonywane są w każdej

sytuacji zarówno przy okazji wykonywania bieżących zadań, jak również w sytuacji konkretnych wytypowanych do kontroli nieruchomości.

Typowanie nieruchomości do kontroli odbywa się na podstawie analizy danych dostarczanych przez dostępne narzędzia informatyczne, głównie takie jak:

- Internetowy Serwer Danych Przestrzennych wersja IUIP (dane z ewidencji gruntów i budynków (EGiB), nakładki branżowe, ortofotomapy - moduł mapowy Geoportal Toolkit);
- Elektroniczne Księgi Wieczyste;
- inne dziedzinowe narzędzia, którymi dysponują poszczególne komórki organizacyjne Urzędu oraz gminne jednostki organizacyjne, jak np. dane z aplikacji SKARB w Wydziale Skarbu Miasta.

Przyjęcie powyższych rozwiązań natury organizacyjnej i systemowej, które zostały wyartykułowane w moich poleceniach służbowych, przy tak znacznej liczbie nieruchomości oraz podmiotów wykonujących w moim imieniu uprawnienia właścicielskie, stanowi najbardziej efektywne i korzystne narzędzie ochrony prawa własności nieruchomości pozostających w gospodarowaniu Prezydenta Miasta Krakowa”.

Ponadto w związku z wydaniem ww. polecenia służbowego nr 4/2019, zwrócono się do Prezydenta Miasta Krakowa o złożenie pisemnych wyjaśnień dlaczego dopiero w roku 2019 została podjęta decyzja o wydaniu przedmiotowego polecenia służbowego i czy wcześniej nie było możliwości wydania takiego polecenia lub też zmiany szczegółowego zakresu działania poszczególnych komórek organizacyjnych lub miejskich jednostek organizacyjnych celem wprowadzenia do zakresu działania czynności zachowawczych względem nieruchomości, mających na celu ochronę prawa własności, w szczególności zobowiązania właściwych komórek organizacyjnych czy miejskich jednostek organizacyjnych do bieżącej kontroli stanu faktycznego nieruchomości celem ujawniania przypadków zajmowania ich bez tytułu prawnego przez osoby trzecie.

W pisemnych wyjaśnieniach z dnia 21.06.2022 r. Prezydent Miasta Krakowa poinformował, że: „W pierwszej kolejności podkreślić należy, iż postawione pytanie niejako zawiera w sobie tezę, jakoby do czasu wydania polecenia służbowego Nr 4/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 19.02.2019 r., nie była prowadzona systemowa, okresowa kontrola nieruchomości wchodzących do zasobów, którymi gospodaruje Prezydent Miasta Krakowa, mająca na celu sprawdzanie stanu faktycznego nieruchomości i weryfikację, czy dana nieruchomość nie jest bezumownie zajmowana. Z takim stwierdzeniem nie sposób się zgodzić.

Działania mające na celu bieżącą weryfikację stanu faktycznego nieruchomości gminnych i Skarbu Państwa w celu ochrony prawa własności tych gruntów podejmowane były na przestrzeni lat w sposób ciągły i niezależnie od wejścia w życie poleceń służbowych Dyrektora Magistratu Nr 2/7/2006 z dnia 27 marca 2006 r. oraz Nr 2/16/2006 z dnia 29 września 2006 r. a także poleceń służbowych Prezydenta Miasta Krakowa Nr 4/2019 z dnia 19.02.2019 r. oraz aktualnie obowiązującego Nr 16/2022 z dnia 10 czerwca 2022 r.

Świadczą o tym przeprowadzane liczne wizje terenowe, wezwania podmiotów zajmujących bezumownie tereny Gminy i Skarbu Państwa do wydania nieruchomości, skierowane do Sądu wnioski o zawezwanie do próby ugodowej, wytoczone sprawy o wydanie nieruchomości na drogę postępowania sądowego, naliczone wynagrodzenia za bezumowne korzystanie,

wezwania podmiotów do uregulowania tytułów prawnych, czy w końcu sam fakt uregulowanych tytułów do nieruchomości, m.in. poprzez sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, wydzierżawienie.

Nie może budzić żadnych wątpliwości stwierdzenie, że bez przeprowadzanych czynności kontrolnych nieruchomości stanowiących własność Gminy i Skarbu Państwa brak byłoby możliwości dokonywania powyższych działań, których efektem było wyeliminowanie stanu bezumownego zajmowania gruntów. Polecenia, o których mowa powyżej miały na celu jedynie usystematyzowanie zasad współpracy pomiędzy miejskimi jednostkami organizacyjnymi oraz komórkami organizacyjnymi Urzędu Miasta Krakowa, w celu przeciwdziałaniu korzystania z nieruchomości publicznych poprzez podmioty nieuprawnione.

W kolejnych latach nastąpiła także reorganizacja Magistratu, której celem było wyodrębnienie komórek organizacyjnych specjalizujących się w poszczególnych dziedzinach związanych z nieruchomościami. W tym celu z Wydziału Geodezji wydzielone zostało Biuro Przejmowania Mienia i Rewindykacji oraz utworzono Biuro ds. Ewidencji Mienia (aktualnie Wydział Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia). W Wydziale Skarbu Miasta wyodrębniono Referat Uprawnień Właścicielskich.

Reorganizacji ulegały także miejskie jednostki organizacyjne (w tym m.in. wydzielony został z Zarządu Dróg Miasta Krakowa - Zarząd Zieleni Miejskiej oraz utworzony Klimat-Energia-Gospodarka Wodna).

Dodatkowo, w celu dalszego usprawnienia działań dotyczących ochrony nieruchomości gminnych i Skarbu Państwa, zarządzeniem Nr 3497/2017 z dnia 14.12.2017 r. Prezydenta Miasta Krakowa 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.

Ponadto niezależnie od przedstawionych powyższych wyjaśnień, w odniesieniu do zawartego w Pana piśmie stwierdzenia o toczących się każdego roku postępowaniach o zasiedzenie, informuję, że przewidziana w Kodeksie cywilnym instytucja „zasiedzenia nieruchomości” służy regulacji stanu prawnego, może być i jest kierowana również wobec nieruchomości gminnych lub Skarbu Państwa od 1990 roku, kiedy to został zlikwidowany ustawowy zakaz zasiadywania nieruchomości publicznych. Prezydent Miasta Krakowa, gospodarując przedmiotowymi nieruchomościami nie ma wpływu na inicjowanie takich postępowań o zasiedzenie przez osoby korzystające ze swoich praw podmiotowych, niezależnie od podejmowanych równolegle w ramach Gminy uprawnień „właścicielskich”, w tym działań o charakterze zachowawczym. Pozycja podmiotu publicznego, będącego właścicielem nieruchomości nie jest w tym zakresie uprzywilejowana, o czym mowa na wstępie mojego pisma. Ostatecznie o wyniku postępowania o stwierdzenie zasiedzenia decyduje sąd powszechny w orzeczeniu kończącym sprawę, po przeprowadzeniu postępowania dowodowego”.

Ponadto w pisemnych wyjaśnieniach Prezydent Miasta Krakowa wskazał, że „zgodnie z przepisami prawa i regulacjami Statutu Miasta Krakowa Prezydent realizuje zadania Miasta przy pomocy Magistratu i miejskich jednostek organizacyjnych. Realizacja zadań odbywa się w dwóch sferach prawnych. Prezydent jako organ administracji publicznej (w tym jako organ podatkowy) występuje w obrocie prawnym w sferze imperium, gdzie ma obowiązek działać wyłącznie na podstawie przepisów prawa i w granicach jakie te przepisy określają. W drugiej

KS Delic

sferze dominium Prezydent jako organ wykonawczy gminy ma pozycję równą z innymi podmiotami prawa cywilnego, a zajmując się gospodarowaniem nieruchomościami publicznymi działa w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jedną z form działania Prezydenta jako organu wykonawczego gminy jest wydawanie rozstrzygnięć w formie poleceń służbowych.

Polecenie służbowe Nr 4/2019 z dnia 19 lutego 2019 r. zostało przygotowane w celu zarządczego zaakcentowania konieczności wzmocnienia działań całej struktury Miasta (zarówno wydziałów urzędu, jak i wszystkich miejskich jednostek organizacyjnych) w dziedzinie gospodarowania, zarządzania lub administrowania majątkiem nieruchomym położonym na terenie Krakowa. Było to związane również z prowadzonym w poprzednich latach postępowaniem prokuratorskim. Aktualnie polecenie służbowe Nr 4/2019 zostało zastąpione poleceniem służbowym Nr 16/2022 z dnia 10 czerwca 2022 r.

W 2018 roku Prokuratura Rejonowa w Krakowie zakończyła postępowanie przygotowawcze i umorzyła śledztwo w sprawie działania na szkodę Gminy Miejskiej Kraków, poprzez niedopełnienie obowiązków przez urzędników miejskich, polegającego na zaniechaniu kontrolowania stanu faktycznego nieruchomości gminnych, co skutkowało przejściem własności nieruchomości - w drodze zasiedzenia - na inne podmioty. W uzasadnieniu postanowienia umarzającego Prokurator stwierdził, że we wszystkich analizowanych przez Prokuraturę przypadkach organy gminy podejmowały wszelkie możliwe starania, aby nie dopuścić do zasiedzenia nieruchomości.

Pomimo pozytywnej oceny działań służb miejskich, dokonanej przez Prokuraturę, jako Prezydent uznałem, że koniecznym jest dalsze wzmocnienie działań Miasta, w tym obszarze przy wykorzystaniu także innych niż dotychczasowe instrumentów prawnych.

Wydając polecenie służbowe, będące aktualnie przedmiotem analizy Centralnego Biura Antykorupcyjnego w ramach postępowania kontrolnego DR/38/21, zwróciłem się do wszystkich jednostek w strukturze Miasta, aby w ramach realizacji swoich bieżących zadań określonych regulacjami statutów/zarządzeń zwracały szczególną uwagę na ochronę prawa własności nieruchomości gminnych lub Skarbu Państwa. Kierujący tymi jednostkami mają obowiązek podejmowania wszelkich działań dla zapewnienia nienaruszalności zasobów nieruchomości Gminy oraz Skarbu Państwa, którymi gospodarują/zarządzają/administrują w moim imieniu”.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 140-145]

W punkcie 5 polecenia służbowego nr 4/2019 określono, że traci moc polecenie służbowe nr 2/16/2006 Dyrektora Magistratu z 29 września 2006 r. w sprawie wprowadzenia procedury wewnętrznej dotyczącej zasad postępowania w przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia lub terenów będących własnością Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa.

Zgodnie z procedurą wewnętrzną wprowadzoną poleceniem służbowym Dyrektora Magistratu nr 2/16/2006, w przypadku stwierdzenia nielegalnego zagrozenia obiektem trwałym (np. budynkiem, ogrodzeniem, bramą itp.) dróg publicznych, wewnętrznych oraz terenów będących własnością Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa, odpowiedni zarządca nieruchomości zobowiązany był do wezwania zagrażającego do usunięcia przeszkody. Zarządzający zobowiązani zostali także do podjęcia czynności rozpoznawczych oraz zebrania

informacji na temat zagrozenia obiektem trwałym dróg publicznych, dróg wewnętrznych oraz terenów będących własnością Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa, a w przypadku, gdy zagradzający nie usunie przeszkody w wyznaczonym terminie – zlecenia opracowania dokumentacji geodezyjnej, tj. mapy wznowienia punktów granicznych i szkiców polowych.

W punkcie 3 polecenia służbowego nr 2/16/2006 określono, że traci moc polecenie służbowe Dyrektora Magistratu nr 2/7/2006 z 27.03.2006 r. w *sprawie wprowadzenia procedury wewnętrznej dotyczącej zasad postępowania w przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia lub terenów będących własnością Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa*. Polecenie służbowe Dyrektora Magistratu nr 2/7/2006 wprowadzało procedurę wewnętrzną tożsamą z procedurą wprowadzoną poleceniem służbowym nr 2/16/2006 (dokonano jedynie zmiany nazewnictwa komórek organizacyjnych zobligowanych do działania w ramach procedury).

Nie mniej jednak, zarówno procedura wewnętrzna wprowadzona poleceniem służbowym Dyrektora Magistratu nr 2/16/2006 jak i nr 2/7/2006, w odróżnieniu od treści polecenia Prezydenta Miasta Krakowa nr 4/2019, nie obligowała do podejmowania wprost czynności zachowawczych względem nieruchomości oraz dotyczyła tylko sytuacji stwierdzonego zagrozenia nieruchomości obiektem trwałym.

W zakresie realizacji ww. poleceń Dyrektora Magistratu zwrócono się także do Pani Marty Witkiewicz o złożenie wyjaśnień, w których poinformowała, że: *„Polecenie służbowe było realizowane w ten sposób, że na wniosek jednostki lub gdy sami stwierdziliśmy nielegalne zagrozenie, to wykonywaliśmy dokładnie procedurę wewnętrzną określoną tymi poleceniami. Zarządzenie dotyczyło już sytuacji stwierdzonego nielegalnego zagrozenia nieruchomości. Punkt 2 ww. poleceń – „czynności rozpoznawcze” dotyczył punktu 1, tj. rozpoznania konkretnego już zidentyfikowanego przypadku zagrozenia nieruchomości obiektem trwałym a nie ogólności i prowadzenia czynności rozpoznawczych w stosunku do wszystkich nieruchomości stanowiących własność Gminy czy Skarbu Państwa.”*

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 27-33]

Polecenie służbowe nr 4/2019 z 19.02.2019 r. Prezydent Miasta Krakowa skierował, poza Wydziałem Skarbu Miasta UMK, w szczególności do Zarządu Budynków Komunalnych, Zarządu Infrastruktury Sportowej, Zarządu Dróg Miasta Krakowa, Zarządu Zieleni Miejskiej, względem nieruchomości pozostających co do zasady w zarządach tych jednostek zgodnie ze statutem danej jednostki.

8.6.1. Zarząd Budynków Komunalnych

Z dniem 31.03.2003 r., na podstawie uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 12.03.2003 r. nr VIII/72/03, zakład budżetowy pod nazwą Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie przekształcił się w jednostkę budżetową Zarząd Budynków Komunalnych. Zgodnie ze statutem Zarządu Budynków Komunalnych, określanych uchwałą Rady Miasta Krakowa, do jego zadań należy zwykły zarząd budynkami mieszkalnymi i użytkowymi, wraz z terenem niezbędnym dla

prawidłowego i racjonalnego korzystania z tych budynków oraz urządzeń, w szczególności stanowiącymi własność lub współwłasność Gminy lub Skarbu Państwa. Wykonanie ww. uchwał powierzane było Prezydentowi Miasta Krakowa. Regulamin organizacyjny w okresie do 25.11.2021 r. wprowadzał zarządzeniami Prezydent Miasta Krakowa, a od 25.11.2021 r. regulamin ten wprowadzany jest przez Dyrektora Zarządu Budynków Komunalnych. Z regulaminów organizacyjnych Zarządu Budynków Komunalnych nie wynika, aby w zakresie obowiązków było podejmowanie czynności zachowawczych względem zarządzanego zasobu polegających na bieżącej/okresowej kontroli nieruchomości celem zapobiegania zasiedzeniom.

W toku kontroli odebrano w dniu 19.05.2022 r. ustne wyjaśnienia od Pani Katarzyny Zapał – Dyrektora Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie dot. sposobu realizacji poszczególnych zadań w aspekcie tematyki kontroli.

W wyjaśnieniach tych Pani Katarzyna Zapał wskazała, że:

„ZBK zarządza zasobem lokali mieszkalnych i użytkowych oraz budynków oraz terenów, które są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania tych budynków. Zarządzamy czyli pełnimy wszystkie funkcję zw. z zarządzaniem i administracją budynku, natomiast w stosunku do lokali, które są w budynkach zarządzanych przez wspólnoty mieszkaniowe, pełnimy rolę wynajmującego”;

„Za czasów, kiedy zarządzamy zasobem, nie pamiętam przypadku, który zakończyłby się negatywnym dla Gminy wyrokiem w sprawie o zasiedzenie, w którym to postępowaniu Gmina byłaby reprezentowana przez radców prawnych działających na zlecenie ZBK”;

„Jeśli chodzi o zasób lokali zarządzanych przez ZBK to kwestie możliwości zasiedzenia są istotnie utrudnione, w mojej ocenie raczej niemożliwe w zakresie obowiązujących przepisów, z uwagi na fakt, że lokale którymi zarządzamy objęte są umowami najmu, a więc nawet po wygaśnięciu takiej umowy, posiadanie ma charakter posiadania zależnego, czyli nie jest spełniona przesłanka samoistności. Dodatkowo lokale, którymi zarządzamy nie stanowią odrębnych nieruchomości tylko odpowiadają ułamkowemu udziałowi w nieruchomości. Był przypadek postępowania dot. lokalu użytkowego niewyodrębnionego, w którym po przejściu wszystkich instancji sądowych utrzymało się stanowisko, iż nie jest możliwe zasiedzenie niewyodrębnionego lokalu.

Warto dodać, że rola ZBK jako administratora budynku czy lokalu wiąże się z koniecznością wizji na terenie administrowanych nieruchomości związanych z sprawdzeniem czystości budynku, weryfikacją skarg na zachowania najemców lokalu, zw. z aneksami do umów, awariami itp. Z tej racji cały zarządzany zasób jest na bieżąco monitorowany m.in. poprzez wizje w terenie.

Jeżeli podczas takiej kontroli zostanie ujawniony przypadek bezprawnego zagospodarowania części terenu lub lokalu, podejmowane są niezwłoczne czynności mające na celu wezwanie do zaprzestania działań niezgodnych z prawem, bądź też w przypadku takiego wniosku uregulowanie sposobu korzystania z nieruchomości stosowną umową obligacyjną. Dodatkowo raz na 4 lata dokonywany jest spis inwentarza, podczas którego istnieje obowiązek spisu z natury zarządzanych nieruchomości, który również pozwala na dodatkową okresową weryfikację ew. bezprawnych działań na nieruchomości. Spis z natury polega na fizycznej wizji

w terenie na nieruchomościach. Kontrola taka jest dokumentowana. Taka inwentaryzacja prowadzona jest co najmniej od momentu kiedy jestem Dyrektorem ZBK. Odnosnie gruntów to ustawowo jest wymóg inwentaryzacji w drodze porównania ewidencji księgowej z dokumentami źródłowymi. My przy wizjach w terenie jesteśmy też na gruntach którymi zarządzamy bo są one związane z zarządzanymi budynkami i lokalami więc też mamy na uwadze te grunty”.

Odnosnie podejmowania przez ZBK czynności polegających na bieżącej weryfikacji stanu posiadania nieruchomości celem uniknięcia ich zasiedzenia przez inne podmioty, Pani Katarzyna Zapał wyjaśniła, że „nieruchomości będące w zarządzie ZBK są na bieżąco kontrolowane przez pracowników jednostki pełniących funkcję administratora a dodatkowo raz na 4 lata przez powołaną zarządzeniem Dyrektora komisję inwentaryzacyjną/zespoły spisowe”.

Ponadto Pani Katarzyna Zapał poinformowała, że „W każdym przypadku jeśli wygasa tytuł prawny do lokalu, to wzywamy do wydania tego lokalu a jeśli lokal nie zostaje wydany dobrowolnie i nie ma podstaw do uregulowania tytułu prawnego sprawa kierowana jest na drogę postępowania sądowego o nakazanie opróżnienia lokalu z osób i rzeczy i jego wydanie”.

W zakresie realizacji przez ZBK polecenia służbowego Prezydenta Miasta Krakowa nr 4/2019 o obowiązku podejmowania czynności zachowawczych mających zapobiec utracie prawa własności, Pani Katarzyna Zapał wyjaśniła, że: „Na podstawie poprzednio obowiązującego polecenia służbowego Dyrektora Magistratu z 2006 r. ZBK zobowiązany był do wzywania użytkowników w przypadku stwierdzenia nielegalnego zajęcia terenów bądź budynku do działania zgodnego z prawem bądź też do uregulowania trybu korzystania. W związku z wejściem w życie polecenia służbowego nr 4/2019, które traktujemy jako nowelizację tego polecenia Dyrektora Magistratu z 2006 r., ZBK realizuje dodatkowo działania w zakresie ochrony własności w stosunku do nieruchomości wykorzystywanych przez wspólnoty mieszkaniowe (tzw. podwórka) w stosunku do których jesteśmy ujawnieni jako podmiot gospodarujący. ZBK prowadzi postępowania polegające na regulacji tytułu prawnego wspólnoty mieszkaniowej do danego podwórka bądź też podejmuje czynności polegające na skierowaniu danej sprawy do sądu celem wydania zajętej nieruchomości. W przypadku gdy wspólnota mieszkaniowa jest zainteresowana wykupem terenu, nie zaś zawarciem umowy dzierżawy, sprawa przekazywana jest według właściwości do Wydziału Skarbu Miasta”.

Jednocześnie w zakresie polityki ZBK dot. pustostanów, Pani Katarzyna Zapał wyjaśniła, że: Pustostan powstaje w wyniku opuszczeniu lokalu przez użytkownika bądź w drodze egzekucji komorniczej. Pustostan po jego przejściu zabezpieczany jest poprzez zmianę zamków i w zależności od statusu pustostanu kierowany jest do wynajęcia w trybie aukcji bądź przetargu dla lokali użytkowych, a w przypadku lokalu mieszkalnego podejmowane są czynności stosownie do dyspozycji uzyskanych z Wydziału Mieszkalnictwa. W przypadku gdy lokal mieszkalny przeznaczany ma być dalej na realizację polityki mieszkaniowej typowany jest zakres prac remontowych, zlecany jest remont, a następnie Wydział Mieszkalnictwa wydaje skierowanie do zawarcia umowy najmu lokalu. Wszystkie zarządzane lokale i budynki

ewidencjonowane są przy użyciu zintegrowanego systemu zarządzania nieruchomościami GRANIT. System oparty jest na centralnej relacyjnej bazie danych zainstalowanej na serwerze ZBK. Baza pozwala na szybki dostęp do informacji o zarządzanym zasobie. Aplikacja obsługuje swą funkcjonalnością wszystkie obszary pracy zarządcy, w tym zawiera informacje o użytkownikach lokali. W bazie tej ujęte są także pustostany”.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 77-81]

8.6.2. Zarząd Infrastruktury Sportowej

Zarząd Infrastruktury Sportowej w Krakowie utworzony został uchwałą Rady Miasta Krakowa nr XLIX/637/08 z 27.08.2008 r. Zgodnie ze statutem jednostki jej przedmiotem działalności jest m.in. zarządzanie i gospodarowanie obiektami i urządzeniami sportowo-rekreacyjnymi oraz terenami sportowo-rekreacyjnymi będącymi własnością Gminy Miejskiej Kraków, a od uchwały Rady Miasta Krakowa nr LXXXI/1244/13 z 11.09.2013 r. także Skarbu Państwa. Nadzór nad działalnością Zarządu Infrastruktury Sportowej sprawuje Prezydent Miasta Krakowa.

Ponadto uchwałą Rady Miasta Krakowa nr XXII/460/19 z 17.07.2019 r. do zadań Zarządu Infrastruktury Sportowej w Krakowie dodany został obowiązek wykonywania czynności zachowawczych, względem nieruchomości stanowiących własność, współwłasność Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa, zmierzających do ochrony przysługujących do nieruchomości praw. Obowiązek ten dotyczy w szczególności nieruchomości:

- pozostających w trwałym zarządzie ZIS,
- zagospodarowanych obiektami i urządzeniami sportowo-rekreacyjnymi oraz terenami sportowo-rekreacyjnymi,
- przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod działalność sportową.

Natomiast w regulaminach organizacyjnych Zarządu Infrastruktury Sportowej, nadawanych przez Dyrektora i zatwierdzanych przez Prezydenta Miasta Krakowa, nie znajdują się zapisy zobowiązujące do podejmowania czynności zachowawczych względem zarządzanego zasobu polegających na bieżącej/okresowej kontroli nieruchomości celem zapobiegania zasiedzeniom.

W toku kontroli odebrano w dniu 3.06.2022 r. ustne wyjaśnienia od Pana Krzysztofa Kowala – Dyrektora Zarządu Infrastruktury Sportowej w Krakowie dot. sposobu realizacji poszczególnych zadań w aspekcie tematyki kontroli.

W wyjaśnieniach tych Pan Krzysztof Kowal wskazał, że:

„ZIS zajmuje się zarządzaniem i gospodarowaniem obiektami i urządzeniami sportowo-rekreacyjnymi oraz terenami sportowymi będącymi własnością Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa, nie zarządzanymi przez inne jednostki organizacyjne gminy. Do tej pory nie stwierdzono przypadków zasiedzenia i nie utraciliśmy w ten sposób nieruchomości”

Na pytanie dot. realizacji polecenia Prezydenta Miasta Krakowa nr 4/2019 z 19.02.2019 r. o obowiązku podejmowania czynności zachowawczych mających zapobiec utracie prawa własności nieruchomości, Pan Krzysztof Kowal wyjaśnił, że:

„W ślad za tym poleceniem został zmieniony nasz statut, w którym oprócz gminnych obiektów sportowych zarządzamy także nieruchomościami przeznaczonymi w planie zagospodarowania przestrzennego pod usługi sportowe. Dodany został par. 3 ust. 1 pkt 15 do statutu.

W ramach struktury ZIS istnieje dział regulacji stanów prawnych, który na podstawie decyzji zespołu zadaniowego, powołanego zarządzeniem Prezydenta 3497/2017 z 14.12.2017 r., po przekazaniu terenów w zarząd ZIS, inwentaryzuje w terenie otrzymane nieruchomości i wpisuje je do naszej ewidencji. Każda nieruchomość, która jest nam przekazywana przez zespół zadaniowy jest sprawdzana w terenie. Z każdej wizji w terenie jest sporządzana notatka służbowa i są podejmowane decyzje wykonawcze w zależności od stwierdzonego stanu faktycznego. Takie wizje też były robione wcześniej, ale tylko na terenie który wprost został nam powierzony w zarząd.

Każda nieruchomość, która była w zarządzie lub jest w zarządzie ZIS była sprawdzana także w terenie. Wszystkie działania, które są podejmowane mają zadanie przeciwdziałać próbom zasiedzenia i do tej pory nie było przypadku zasiedzenia nieruchomości.

Aktualnie posiadamy 84 obiekty sportowe i 9 nieruchomości niezagospodarowanych i każdy z nich był zinwentaryzowany w terenie. Ta liczba cały czas wzrasta ze względu na prace ww. zespołu zadaniowego. My też sami występujemy o nieruchomości, jeśli stwierdzimy zasadność ich przekazania do naszej jednostki”

„Polecenie służbowe w naszym przypadku zmieniło tylko to, że do zakresu naszej właściwości dodane zostały tereny, które w planie są przeznaczone pod sport, a nie tylko tereny, które zostały nam przekazane w zarząd bezpośrednio. W momencie powstania ZIS i przekazania nam w 2009 r. obiektu sportowego przejmowaliśmy go protokolarnie i był on zinwentaryzowany i zarządzany zgodnie ze statutem. Natomiast od 2019 r. obiekty te są corocznie inwentaryzowane i podejmowane są działania w zależności od wyników tych wizji. Wcześniej też jednak te obiekty były kontrolowane, gdyż my nimi zarządzaliśmy i chociażby z tej racji mamy bieżącą wiedzę co się w danym i na danym obiekcie dzieje.

To że kontrolujemy obiekty sportowe wynika z regulaminu organizacyjnego, gdzie jest to w zakresach działania poszczególnych działów i zakresach czynności pracowników”

„Przynajmniej dwa razy w roku każdy obiekt jest kontrolowany wraz z przedstawicielem rady dzielnicy. Jest w ZIS dział utrzymania obiektów. Każdy obiekt ma swojego „opiekuna” inspektora, który danym obiektem zajmuje się stale i na bieżąco ma wiedzę co w danym obiekcie się dzieje.

Każdy z tych obiektów przed 2019 był zgodnie ze statutem wydzierżawiony podmiotowi zewnętrznemu, który ma o niego dbać i kontrolować. Dopiero teraz w związku z działalnością ww. zespołu zadaniowego będziemy mieć zadania także w stosunku do nieruchomości w planie przeznaczonych pod sport i takie nieruchomości corocznie będą sprawdzane”.

Pan Krzysztof Kowal, odnośnie czasu od 2003 r., kiedy sprawował funkcję Dyrektora Zarządu Gospodarki Komunalnej a następnie Dyrektora Krakowskiego Zarządu Komunalnego, poinformował, że „nie przypominam sobie sytuacji, że nieruchomość pozostająca w naszym zarządzie została zasiedziana. Wtedy z tego co pamiętam nie było przypisanych konkretnych nieruchomości do naszego zarządu i nie zajmowaliśmy się regulacją stanów własnościowych.

Z tego co pamiętam sprawami regulacji stanów prawnych zajmował się Wydział Skarbu Miasta. Nie potrafię odpowiedzieć czy w tamtym okresie sprawdzaliśmy każdą nieruchomość pod kątem zajmowania jej przez podmioty trzecie bez tytułu prawnego”.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 93-101]

8.6.3. Zarząd Dróg Miasta Krakowa

Zarząd Dróg Miasta Krakowa powstał w wyniku reorganizacji Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie dokonanej z dniem 1.11.2018 r. na podstawie uchwały Rady Miasta Krakowa nr CVIII/2809/18 z 29.08.2018 r. Zgodnie ze statutem Zarząd m.in. zarządza działkami stanowiącymi własność Gminy lub Skarbu Państwa oznaczonych symbolem „dr” w operacie ewidencji gruntów oraz sprawuje zarząd gruntami w pasie drogowym dróg publicznych, a od uchwały Rady Miasta Krakowa nr XXII/463/19 z 17.07.2019 r. do zadań Zarządu należy także zarządzanie nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy lub Skarbu Państwa o użytku gruntowym „dr”, „Ti”, „Tp”, nieruchomościami nabytymi przez Gminę na potrzeby realizacji infrastruktury komunikacyjnej oraz położonymi na terenach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na ww. cele. Nadzór nad Zarządem Dróg Miasta Krakowa sprawuje Prezydent Miasta Krakowa.

Natomiast w regulaminach organizacyjnych Zarządu Dróg Miasta Krakowa, nadawanych przez Dyrektora tej jednostki, do roku 2019 nie znajdowały się zapisy zobowiązujące do podejmowania czynności zachowawczych względem zarządzanego zasobu polegających na bieżącej/okresowej kontroli nieruchomości celem zapobiegania zasiedzeniom. Dopiero zarządzeniem nr 126/2019 z 1.10.2019 r. wprowadzono do regulaminu organizacyjnego zadania dot. podejmowania czynności zachowawczych, tj. utworzono Dział Ochrony Prawnej i Kontroli Nieruchomości, do zadań którego należało podejmowanie czynności zachowawczych i wszelkich działań mających na celu zapobieżenie utracie lub uszczupleniu prawa własności nieruchomości lub użytkowania wieczystego nieruchomości, a zadania te realizowane miały być m.in. poprzez przeprowadzanie oględzin w terenie i ustalanie stanów faktycznego zagospodarowania nieruchomości (od zarządzenia nr 117/2020 z 4.09.2020 r. także przeprowadzanie wizji terenowych oraz kontroli zagospodarowania dróg publicznych pozostających w zarządzie ZDMK oraz podejmowanie dalszych przewidzianych przepisami prawa czynności związanych z wyeliminowaniem stwierdzonych nieprawidłowości).

Natomiast zarządzeniem nr 164/2019 z 31.12.2019 r. wprowadzono do obowiązków Zastępcy Dyrektora ds. Gospodarowania Nieruchomościami m.in. nadzór nad prowadzeniem czynności zachowawczych wobec nieruchomości pozostających w kompetencji podległego pionu.

W toku kontroli odebrano w dniu 8.06.2022 r. ustne wyjaśnienia od Pana Marcina Hanczakowskiego – Dyrektora Zarządu Dróg Miasta Krakowa dot. sposobu realizacji poszczególnych zadań w aspekcie tematyki kontroli.

W wyjaśnieniach tych Pan Marcin Hanczakowski wskazał, że ZDMK zarządza drogami publicznymi na terenie Miasta z wyjątkiem autostrad oraz drogami wewnętrznymi,

stanowiącymi własność, współwłasność Miasta lub Skarbu Państwa. Na skutek polecenia nr 4/2019 Prezydenta Miasta Krakowa zarządzamy także działkami, które są działkami oznaczonymi geodezyjnie jako „dr”.

Ponadto Pan Marcin Hanczakowski wyjaśnił, że *„Na skutek polecenia służbowego nr 4/2019 utworzyłem Dział Ochrony Prawnej Nieruchomości, zajmuje się on m.in. czynnościami zachowawczymi, regulacją stanów faktycznych tak aby doprowadzić do zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym. W ramach działań sprawdzamy ulica po ulicy w terenie jak ma się stan rzeczywisty do stanu prawnego, tj. czy nieruchomość którą zarządzamy nie jest w posiadaniu osoby trzeciej, która nie ma tytułu prawnego do nieruchomości. Działania kontrolne podejmujemy według planu. Co do zasady mamy zamiar skontrolować wszystkie działki będące w naszym statutowym zarządzie. Według mnie aktualnie w zarządzie statutowo przypisanych do ZDMK jest około 40000 działek. Kontrola jest dokumentowana notatkami służbowymi pracowników”*.

Odnosnie działań zachowawczych podejmowanych przed wydaniem przez Prezydenta Miasta Krakowa polecenia służbowego nr 4/2019 Pan Marcin Hanczakowski poinformował, że *„Przed wydaniem polecenia służbowego Prezydenta nie było w ZDMK systemowej kontroli działek celem unikania zasiedzenia i nie było w tym zakresie szczegółowych procedur czy regulacji”*.

W zakresie polecenia służbowego Dyrektora Magistratu nr 2/16/2006 z 29.09.2006 r. i nr 2/7/2006 z 27.03.2006 r. Pan Marcin Hanczakowski wyjaśnił, że *„Na tej podstawie nie były prowadzone systemowe kontrole ochrony nieruchomości. Od kiedy jestem Dyrektorem ZDMK nie kojarzę sytuacji kiedy zwracaliśmy się do UMK z informacją, w której stwierdziliśmy nielegalne zagrozenie naszej nieruchomości”*.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 131-134]

Celem uzupełnienia ustnych wyjaśnień ZDMK przekazał zestawienie kontroli nieruchomości przeprowadzonych przez Dział Ochrony Prawnej i Kontroli Nieruchomości, z którego wynika, że powołany w 2019 r. Dział przeprowadził już 640 czynności kontrolnych w terenie.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 161-163]

8.6.4. Zarząd Zieleni Miejskiej

Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie utworzony został uchwałą Rady Miasta Krakowa nr VIII/113/15 z 4.03.2015 r. Zgodnie ze statutem jednostki, określanym uchwałami Rady Miasta Krakowa, przedmiotem jej działalności jest m.in. zarządzanie terenami zieleni stanowiącymi własność, współwłasność Gminy Miejskiej Kraków albo Skarbu Państwa. Do roku 2019 w statucie ZZM nie znajdowały się zapisy zobowiązujące do podejmowania czynności zachowawczych względem zarządzanego zasobu polegających na bieżącej/okresowej kontroli nieruchomości celem zapobiegania zasiedzeniom. Uchwałą Rady Miasta Krakowa nr XXII/461/19 z 17.07.2019 r. do zadań Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie dodany został obowiązek wykonywania czynności zachowawczych względem nieruchomości pozostających w zarządzie jednostki oraz nieruchomości przeznaczonych



w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pod zielen publiczną oraz względem nieruchomości nabytych z przeznaczeniem pod zielen publiczną.

Natomiast w regulaminach organizacyjnych Zarządu Zieleni Miejskiej, nadawanych przez Dyrektora tej jednostki, do roku 2020 nie znajdowały się zapisy zobowiązujące do podejmowania czynności zachowawczych względem zarządzanego zasobu polegających na bieżącej/okresowej kontroli nieruchomości celem zapobiegania zasiedzeniom. Dopiero zarządzeniem nr 6/2020 z 11.03.2020 r. Dyrektora ZZM wprowadzono do regulaminu organizacyjnego zadania dot. podejmowania czynności zachowawczych, początkowo w ramach zadań Zespołu Zasobów Gruntowych, a następnie od zarządzenia nr 39/2020 z 31.12.2020 r. w ramach zadań nowopowstałego Zespołu ds. Umów Obligacyjnych i Ochrony Prawa Posiadania, do którego zakresu działania należy m.in. właśnie wykonywanie czynności zachowawczych względem nieruchomości pozostających w zarządzie jednostki oraz nieruchomości przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa pod zielen publiczną urządzoną i nieurządzoną oraz względem nieruchomości nabytych z przeznaczeniem pod zielen publiczną.

Zgodnie ze Statutem oraz regulaminem organizacyjnym nadzór nad Zarządem Zieleni Miejskiej sprawuje Prezydent Miasta Krakowa.

W toku kontroli odebrano w dniu 7.06.2022 r. ustne wyjaśnienia od Pana Piotra Kempfa – Dyrektora Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie dot. sposobu realizacji poszczególnych zadań w aspekcie tematyki kontroli.

W wyjaśnieniach tych Pan Piotr Kempf wskazał, że:

„ZZM zajmuje się terenami zieleni publicznej na terenie Gminy Kraków, które to tereny zostały przekazane nam w trwały zarząd przez inne jednostki, np. parki, zieleńce, skwery, lasy. Zarząd obejmuje opiekę bieżącą, przeprowadzanie inwestycji na tym terenie, zabezpieczanie tych terenów w celu udostępnienia w sposób bezpieczny mieszkańcom. Od 2015 nie zostały zasiedziane nieruchomości będące w zarządzie ZZM”.

Odnosnie polecenia służbowego Prezydenta Miasta Krakowa nr 4/2019 z 19.02.2019 r. Pan Piotr Kempf wyjaśnił: *„W związku z poleceniem służbowym podjęliśmy działania mające na celu zmianę statutu ZZM i został zmieniony w lipcu 2019 uchwałą Rady Miasta Krakowa w celu podjęcia działań określonych w poleceniu służbowym Prezydenta. Po zmianie statutu został uruchomiony zespół zajmujący się umowami obligacyjnymi i ochroną prawa posiadania. Zespół zajmuje się sprawdzaniem zgodnie z poleceniem czy na terenach, które są powierzone ZZM nie zachodzi sytuacja związana z zasiedzeniem. To są kontrole prowadzone w terenie. Tereny do kontroli są typowane na podstawie ortofotomapy lub pracy w terenie przy okazji innych czynności w ZZM, tj. sprawdzamy czy na terenie zielonym są przesłanki wskazujące na zajęcie tego terenu przez osoby trzecie, np. ogrodzenie. W wyniku tych kontroli zostało na chwilę obecną stwierdzonych 125 różnych spraw związanych z ochroną prawa posiadania, w wyniku których np. zawarto 11 umów dzierżawy a kolejne 47 podmiotów złożyło wnioski*

o dzierżawę. W 18 przypadkach wydano nam grunt, 10 spraw zostało przekazanych do Wydziału Skarbu Miasta, w 30 sprawach regulacja stanu prawnego trwa. W 6 przypadkach osoba zajmująca grunt wystąpiła o zasiedzenie tego gruntu do sądu.

Zasadniczo wszystkie nieruchomości będą sprawdzane w toku prowadzonej działalności czy to poprzez typowanie na podstawie bieżących ortofotomap czy kontroli w terenie”.

W zakresie czynności podejmowanych przez ZZM do momentu wydania ww. polecenia służbowego Prezydenta Miasta Krakowa mających na celu zapobiegać zasiedzeniom nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa Pan Piotr Kempf poinformował, że „Mieliśmy sytuacje kiedy udało się zidentyfikować osoby, które zagroziły nieruchomości i w tym zakresie podejmowaliśmy właściwe działania, np. sprawa Parku Młynówka Królewska, gdzie stwierdziliśmy zagrozenie, ale zostało ostatecznie ogrodzenie usunięte przez nas i nie było w tej sprawie wniosku o zasiedzenie. Dot. to jednak tylko terenów, które mieliśmy przekazane wprost w zarząd. Taka identyfikacja wynikała z innych działań np. prace porządkowe w parku. Nie była prowadzona np. analiza ortofotomap w celu typowania nieruchomości, które były zajęte bez tytułu prawnego przez osoby trzecie. Te czynności zachowawcze zostały wprowadzone do statutu i do regulaminu organizacyjnego dopiero w wyniku polecenia służbowego nr 4/2019 Prezydenta Miasta Krakowa”.

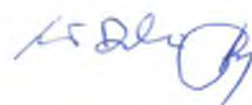
[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 127-130]

8.7. Zespoły Zadaniowe powołane zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa nr 982/2003 z 8.07.2003 r., nr 3081/2012 z 26.10.2012, nr 3497/2017 z 14.12.2017 r. oraz polecenia nr 5/2015 z 15.04.2015 r., 14/2016 z 23.12.2016 r.

8.7.1. Zespół Zadaniowy ds. wskazania sposobu zagospodarowania nieruchomości stanowiących własność Miasta Krakowa planowanych do zbycia, powołany zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa nr 982/2003 z 8.07.2003 r.

Prezydent Miasta Krakowa zarządzeniem nr 982/2003 z 8.07.2003 r. powołał Zespół Zadaniowy ds. wskazania sposobu zagospodarowania nieruchomości stanowiących własność Miasta Krakowa planowanych do zbycia. Do zadań Zespołu należało m.in.: wybór i ocena zasadności przeznaczenia nieruchomości do zbycia oraz opracowanie propozycji sposobu zagospodarowania nieruchomości w celu przygotowania wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla nieruchomości planowanych do zbycia. Zespół ten funkcjonował do 31.07.2012 r. Sprawozdanie końcowe Zespołu zostało przyjęte przez Prezydenta Miasta Krakowa zarządzeniem nr 2232/2012 z 20.08.2012 r. Ze sprawozdania końcowego wynika, że w okresie swojej działalności Zespół odbył 46 posiedzeń, a w wyniku prac Zespołu przeprowadzono 1640 przetargów i zawarto 390 umów sprzedaży nieruchomości.

W ustnych wyjaśnieniach z dnia 25.04.2022 r. Pani Marta Witkiewicz – Zastępca Przewodniczącego Zespołu, w zakresie celu i zakresu działalności Zespołu, poinformowała: „Wydział Skarbu Miasta miał już wytypowane te nieruchomości przed powstaniem Zespołu. Zostały one zbadane czy nie ma do nich roszczeń. Ten zespół miał za zadanie wskazać sposób zagospodarowania tych nieruchomości, np. czy uzyskać decyzję o warunkach zabudowy,



inaczej mówiąc jak najlepiej wykorzystać nieruchomość, która była przeznaczona do zbycia. Sprawy tego Zespołu pozostają poza kwestią zasiedzeń objętą kontrolą CBA."

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 27-33]

8.7.2. Zespół Zadaniowy ds. wskazania sposobu zagospodarowania nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków i Skarbu Państwa, zabudowanych budynkami, obiektami oraz infrastrukturą, niezdadnymi do eksploatacji, wymagającymi przeprowadzenia prac remontowych, naprawczych, zabezpieczających bądź rozbiórkowych, a także do spraw oceny zasadności rozpoczęcia sprzedaży lokali usytuowanych w budynkach stanowiących w 100% własność Gminy Miejskiej Kraków, w przypadku nieruchomości o niskiej intensywności zabudowy, powołany zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa nr 3081/2012 z 26.10.2012 r.

Prezydent Miasta Krakowa zarządzeniem nr 3081/2012 z 26.10.2012 r. powołał ww. Zespół Zadaniowy, do zadań którego należy m.in. wskazanie zarządcy nieruchomości do czasu docelowego zagospodarowania, opracowanie sposobu zagospodarowania nieruchomości czy w przypadku lokali – dokonanie oceny zasadności zbycia w drodze bezprzetargowej.

W ustnych wyjaśnieniach z dnia 25.04.2022 r. Pani Marta Witkowicz – Przewodniczący Zespołu, w zakresie celu i zakresu działalności Zespołu, poinformowała:

„Ten Zespół miał taki sam cel jak Zespół powołany w 2003 r., tylko zakres jego działania został poszerzony o nieruchomości zabudowane budynkami i lokale. Zadaniem Zespołu jest ustalenie, czy ww. nieruchomości mają pozostać w zasobie Gminy Miejskiej Kraków, czy też powinny zostać przeznaczone do sprzedaży. Na posiedzenie Zespołu sprawy typowane są dodatkowo, oprócz Wydziału Skarbu Miasta, przez wydziały i jednostki Gminy. Sprawy tego Zespołu pozostają poza kwestią zasiedzeń objętą kontrolą CBA”.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 27-33]

8.7.3. Zespół Zadaniowy ds. uzupełnienia w bazie danych ewidencji gruntów i budynków informacji o podmiotach zarządzających bądź gospodarujących nieruchomościami będącymi wyłączną własnością Gminy Miejskiej Kraków, powołany zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa nr 3497/2017 z 14.12.2017 r.

Zarządzeniem nr 3497/2017 z 14.12.2017 r. Prezydent Miasta Krakowa powołał Zespół zadaniowy ds. uzupełnienia w bazie danych ewidencji gruntów i budynków informacji o podmiotach zarządzających bądź gospodarujących nieruchomościami będącymi wyłączną własnością Gminy Miejskiej Kraków. Do zadań Zespołu należy identyfikacja podmiotów zarządzających lub gospodarujących nieruchomościami będących własnością Gminy Miejskiej Kraków, co do których w bazie ewidencji gruntów i budynków brak jest informacji dot. takich podmiotów, a następnie przekazanie stosownej informacji do Wydziału Geodezji. Wykonanie zarządzenia zostało powierzone Dyrektorowi Wydziału Geodezji.

W ustnych wyjaśnieniach z dnia 16.05.2022 r. Dyrektor Wydziału Geodezji Pani Maria Kolińska, odnośnie celu, dla którego został powołany ww. Zespół, wskazała, że:

„Celem jest uzupełnienie ewidencji o podmioty prawne władające naszymi gruntami i budynkami. Chodzi o nasze komórki organizacyjne i jednostki miejskie. Chodzi o to aby każdy grunt i budynek miał przypisane, kto daną nieruchomość ma we władaniu. Jest to kolejny etap uszczegółowiania zapisów w ewidencji gruntów i budynków. Również są robione raporty z bazy razem z klaso-użytkiem. Było około 20000 działek do zidentyfikowania. I do tych działek są dopisywane odpowiednie jednostki, np. jeżeli sad czy łąka to ZZM, jeżeli droga to ZDMK. Problem jest wtedy, jeżeli są działki łączone i droga i łąka i sad. I wtedy Pan Andrzej Karpierz – przewodniczący tego zespołu, rozsyła takie działki do właściwych jednostek i ustala się do kogo daną działkę przypisać. Takie działanie moim zdaniem także będzie zapobiegać zasiedzeniu, bo będzie wiadomo, która jednostka czy komórka organizacyjna odpowiada za daną działkę i wtedy ta jednostka będzie musiała podejmować wprost czynności na nieruchomości, która została do niej przypisana”.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 54-59]

8.7.4. Zespół Zadaniowy do spraw bieżącej weryfikacji stanu prawnego nieruchomości zarządzanych przez Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie pozostających w samoistnym posiadaniu Gminy Miejskiej Kraków/Skarbu Państwa, powołany poleceniem służbowym Prezydenta Miasta Krakowa nr 5/2015 z 15.04.2015 r. i 14/2016 z 23.12.2016 r.

Prezydent Miasta Krakowa zarządzeniem nr 5/2015 z 15.04.2015 r. powołał Zespół Zadaniowy, którego zadaniem była weryfikacja stanu prawnego nieruchomości pozostających w samoistnym posiadaniu Gminy Miejskiej Kraków/Skarbu Państwa. Zespół powołany został do 31.12.2015 r. Następnie zarządzeniem nr 14/2016 z 23.12.2016 r. Prezydent Miasta Krakowa powołał kolejny tożsamy Zespół Zadaniowy.

W ustnych wyjaśnieniach z dnia 18.05.2022 r. Pan Andrzej Poznański – Dyrektor Wydziału Mieszkalnictwa oraz jednocześnie obecny Przewodniczący ww. Zespołu, poinformował, że:

„Do zadań zespołu należy weryfikacja stanu prawnego nieruchomości pozostających w samoistnym posiadaniu Gminy lub Skarbu Państwa. Z Każdego posiedzenia Zespołu sporządzany jest protokół oraz coroczne sprawozdania do właściwego rzeczowo Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa. W celu przedstawienia szczegółów prac Zespołu zobowiązujemy się do przesłania odpowiednich protokołów, które obrazują jego pracę. Istota posiadania samoistnego sprowadza się do władania rzeczą jak właściciel przy równoczesnym braku posiadania formalnego tytułu praw własności”.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 72-76]

Natomiast w ustnych wyjaśnieniach z dnia 19.05.2022 r. Pani Katarzyna Zapał – Dyrektor Zarządu Budynków Komunalnych wskazała, że: *„Celem działania zespołu jest weryfikacja stanu prawnego nieruchomości będących w samoistnym posiadaniu Gminy lub Skarbu Państwa, a jego zadania polegają na analizie sytuacji poszczególnych nieruchomości z uwzględnieniem wyniku działań podejmowanych przez Gminę lub Prokuraturę Generalną*

w zakresie nabycia nieruchomości na podstawie przewidzianych przepisami tytułów prawnych na rzecz Gminy lub Skarbu Państwa. Czyli Gmina zachowuje się jak właściciel w stosunku do danej nieruchomości, choć formalnie nie ma tytułu prawnego, i w stosunku do tych nieruchomości Zespół ma za zadanie właśnie weryfikować stan prawny w celu zarządzania zgodnie z aktualnym statusem budynku, do czasu ostatecznego ustalenia stanu prawnego danej nieruchomości Czynności faktyczne w stosunku do nieruchomości są analogiczne jak w stosunku do innych nieruchomości będących w zasobie”.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 77-81]

Ponadto celem uzupełnienia ustnych wyjaśnień Pan Andrzej Poznański przekazał pismem z dnia 2.06.2022 r. sprawozdania z działalności ww. Zespołów, a także sprawozdania z działalności z tożsamych zespołów powołanych przez Prezydenta Miasta Krakowa w roku 2013 (polecenie służbowe nr 26/2013 z 5.09.2013 r.) i 2014 (polecenie służbowe nr 12/2014 z 12.08.2014 r.), obrazujących efekt realizacji działań.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 102-126]

8.8. Dane dot. nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa utraconych w wyniku ich zasiedzenia.

Z danych przekazanych przez Kontrolowanego w toku kontroli wynika, że w wyniku zasiedzenia, którego termin nastąpił w okresie od 01.01.2007 r., utracono w okresie 2007-2021 – 74 działki stanowiące własność Gminy Miejskiej Kraków oraz 34 działki stanowiące własność Skarbu Państwa. Dane te dot. jednak tylko działek, co do których zapadł prawomocny wyrok stwierdzający zasiedzenie oraz data zasiedzenia przypada w okresie 2007-2021. Dane te nie obejmują zatem działek utraconych w wyniku zasiedzenia, co do których nie zapadł jeszcze prawomocny wyrok sądu.

W tym miejscu można także wskazać, że z samego zestawienia przygotowanego przez UMK dla radnego Rady Miasta Krakowa Pana Łukasza Gibały (interpelacja/nr sprawy OR-03.0003.1935.2020) wynika, że tylko w okresie od 2012 r. do 15.06.2020 – 168 postępowań o zasiedzenie skończyło się prawomocnym wyrokiem stwierdzającym utratę przez Gminę Miejską Kraków prawa własności przez zasiedzenie (niezależnie od daty upływu terminu zasiedzenia).

W toku kontroli wytypowano i dokonano analizy nw. 18 akt spraw o zasiedzenie prowadzonych w Wydziale Skarbu Miasta i Zespole Radców Prawnych spośród nieruchomości utraconych w wyniku zasiedzenia, które nastąpiło w okresie po 1.01.2007 r.

W toku kontroli zwrócono się ponadto do Kontrolowanego o uzupełnienie ww. zestawienia nieruchomości utraconych w wyniku zasiedzenia o dane za okres od 01.01.2002 r. Z przekazanych danych wynika, że w latach 2002-2006 utracono w wyniku zasiedzenia 192 działki (122 działki Gminy Miejskiej Kraków i 70 działek Skarbu Państwa). Należy zwrócić także uwagę, że 186 działek zostało utraconych w wyniku zasiedzenia, które nastąpiło w roku 2005, a więc w pierwszym możliwym okresie, w którym upływał termin zasiedzenia dla



posiadacza samoistnego w złej wierze nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Sprawa nr GS.12.6871.13.2014.AO

W przedmiotowej sprawie z wnioskiem z dnia 7 lutego 2014 r. o zasiedzenie do Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze w Krakowie zwrócił się [REDAKTOWANO]. We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się m.in. do faktu opłacania podatku od nieruchomości, zagospodarowania działki ogrodzeniem.

Przedmiotowa nieruchomość stanowiła własność Skarbu Państwa w związku z przeprowadzonym postępowaniem spadkowym. Natomiast Skarb Państwa od 1974 r. nigdy nie objął nieruchomości w posiadanie, nie została nawet zinwentaryzowana jako majątek Skarbu Państwa.

SR dla Krakowa-Podgórze w Krakowie Postanowieniem (I Ns 309/14/P) z dnia 8 maja 2014 r. stwierdził, że [REDAKTOWANO] nabył z dniem 01.06.2011 r. przez zasiedzenie prawo własności nieruchomości dz. ew. 125. Sąd wskazał w uzasadnieniu m.in. fakt opłacania podatku, wymiany ogrodzenia, nasadzeń drzew i krzewów.

Powyższe zostało potwierdzone wyrokiem Sądu Okręgowego w Krakowie II Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 20 maja 2015 r. w którym to Sąd oddalił apelację złożoną przez uczestnika Skarb Państwa.

[Dowód: akta kontroli, Tom XXI k. 196-233]

GS.12.684.20.2011.AO

W przedmiotowej sprawie z wnioskiem z dnia 8 lipca 2011 r. o zasiedzenie do Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie zwrócił się [REDAKTOWANO]. We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się do m.in. faktu opłacania podatku od nieruchomości, zabudowania działki garażem.

W dniu 30.09.2011 r. pracownik Wydziału Skarbu Miasta – insp. Barbara Mierła – przeprowadziła oględziny nieruchomości w miejscu; działka ogrodzona.

W toku prowadzonego postępowania ustalono, że objęta żądaniem wniosku nieruchomość stanowi współwłasność Skarbu Państwa, który nabył spadek po [REDAKTOWANO]

[REDAKTOWANO] na podstawie postanowienia z dnia 13 marca 2006 r. Sądu Rejonowego dla Krakowa — Podgórze Wydział I Cywilny sygn. akt I NS 1095/04/P .

Udział Skarbu Państwa we współwłasności wyżej wymienionej nieruchomości nie podlega komunalizacji z mocy prawa w trybie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 „Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych” (Dz.U. nr 32 poz. 191 z późn. zm.), ponieważ w dniu 27 maja 1990 r. stanowił własność osoby fizycznej.

SR dla Krakowa Śródmieścia w Krakowie Postanowieniem (VI Ns 397/13/S) z dnia 6 listopada 2013 r. stwierdził, że [REDAKTOWANO] z dniem 1 listopada 2010 r. nabył przez zasiedzenie własność 55/160 części nieruchomości położonej w Krakowie przy ul. [REDAKTOWANO] oznaczonej jako działka nr 468 o pow. 8 arów 96 m kw. objętą księgą wieczystą [REDAKTOWANO].

Sąd wskazał w uzasadnieniu m.in. fakt opłacania podatku, wyrażenia zgody na wybudowanie garażu, fakt powstania ogrodzenia i bramy.

[Dowód: akta kontroli, Tom XXI k. 274-305]

Sprawa nr GS.12.6871.24.2013.AO

W przedmiotowej sprawie z wnioskiem z dnia 27 marca 2013 r. o zasiedzenie do Sądu Rejonowego dla Krakowa – Nowej Huty Wydział I Cywilny zwróciła się [REDAKOWANE]. We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się do m.in. faktu zagospodarowania działek trwałym ogrodzeniem, posadowienia garażu i altany.

W wyroku z dnia 26 października 2017 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa Nowej-Huty w Krakowie Wydział I Cywilny stwierdził zasiedzenie z dniem 1 stycznia 2007 r. nieruchomości (działek nr 735/2, 703, 704, 705) na rzecz wnioskodawcy wskazując w uzasadnieniu m.in. fakt zagospodarowania działek w części trwałym ogrodzeniem, w części nasadzeniami drzew i krzewów, zabudowaniami; altanką, garaż (blaszak).

Ponadto z akt sprawy wynika, że teren ten podlegał wywłaszczeniu w roku 1976, a nie został przejęty we władanie przez Skarb Państwa.

[Dowód: akta kontroli, Tom XXI k. 306-368]

Sprawa nr GS.03.6871.3.12.2019.DP

W przedmiotowej sprawie z wnioskiem z dnia 25 lipca 2019 r. o zasiedzenie do Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze I Wydział Cywilny zwróciły się [REDAKOWANE]. We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się do m.in. faktu zagospodarowania działki trwałym ogrodzeniem, zabudowania garażem i innymi obiektami gospodarczymi. Z akt sprawy wynika, iż wnioskodawczynie nie figurowały w ewidencji podatników podatku od nieruchomości i rolnego jako podatnicy za przedmiotową działkę.

W wyroku z dnia 21.07.2020 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa - Podgórze w Krakowie stwierdził zasiedzenie z dniem 16 listopada 2012 r. nieruchomości (działki nr 118) na rzecz wnioskodawczyń wskazując w uzasadnieniu m.in. fakt zagospodarowania działki trwałym „dogrodeniem” do działek wnioskodawczyń (brak wewnętrznych ogrodzeń, czy fizycznego rozgraniczenia tych działek), nasadzeń drzew i krzewów, wzniesienia zabudowań w postaci budynku z blachy oraz szopy.

Powyższe zostało potwierdzone wyrokiem Sądu Okręgowego w Krakowie II Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 25 maja 2021 r. w którym to Sąd oddalił apelację złożoną przez uczestnika Gminy Miejskiej Kraków.

Ponadto z akt sprawy wynika, że wnioskodawca wcześniej zwracał się już o wykup przedmiotowej nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli, Tom XVIII k. 140-274]

Sprawa nr GS.03.6871.3.2.2014.DP

W przedmiotowej sprawie z wnioskiem z dnia 03.09.2013 r. o zasiedzenie do Sądu zwróciły się [REDAKOWANE]. We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się do m.in. faktu zagospodarowania działki zabudowaniami: piwnica, drewnutnia, garaż itp. W wyroku z dnia 30 maja 2018 r. Sąd stwierdził zasiedzenie z dniem 27 maja 2009 r. nieruchomości na rzecz wnioskodawczyń wskazując w uzasadnieniu m.in. fakt zagospodarowania terenu w tatach 70 poprzez nasadzenia drzew owocowych, koszenie trawy, wybudowanie ziemianki, w późniejszych latach, tj. 90 m.in. wybudowanie garażu, drewnutni. Wskutek postępowania apelacyjnego w wyroku z dnia 14 lutego 2019 r. Sąd Okręgowy w Krakowie II Wydział Cywilny Odwoławczy stwierdził zasiedzenie z dniem 1 stycznia 2009 r. nieruchomości na rzecz wnioskodawczyń.

Dowód: akta kontroli, Tom XV k. 1-283]

Sprawa nr GS.03.6871.2.6.2014.WW

W przedmiotowej sprawie z wnioskiem z dnia 16.04.2014 r. o zasiedzenie do Sądu Rejonowego dla Krakowa-Krowodrzy w Krakowie zwrócił się [REDAKOWANE]. We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się do m.in. do faktu zagospodarowania działki trwałym ogrodzeniem w części nieruchomości oraz wybudowaniem parkingu poprzez częściowe wybetonowanie. Wcześniej z dniem 3 lutego 2014 r. Gmina Kraków wezwała wnioskodawcę do wydania części nieruchomości będących przedmiotem nin. sprawy, 13 marca 2013 r. wniesiono o zawezwanie [REDAKOWANE] do próby ugodowej.

W wyroku z dnia 6 czerwca 2017 r. Sąd stwierdził zasiedzenie z dniem 31 grudnia 2007 r. nieruchomości tj. sześciu działek na rzecz wnioskodawcy, wskazując w uzasadnieniu m.in. fakt uzewnętrznienia władztwa poprzez postawienie przenośnego ogrodzenia, podniesienie i utwardzenie terenu.

Powyższe zostało potwierdzone wyrokiem Sądu Okręgowego w Krakowie II Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 12 kwietnia 2019 r. w którym to Sąd oddalił apelację złożoną przez uczestnika Gminy Miejskiej Kraków. Następnie Sąd Najwyższy Postanowieniem z dnia 18 czerwca 2020 r. na skutek skargi kasacyjnej uczestnika Gminy Miejskiej Kraków od postanowienia Sądu Okręgowego z dnia 12 kwietnia 2019 r. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Dowód: akta kontroli, Tom XVI k. 1-285, Tom XVII k. 1-321]

Sprawa nr GS.03.6871.4.13.2015.RM

W przedmiotowej sprawie z wnioskiem o zasiedzenie z dnia 24.09.2015 r. do Sądu Rejonowego dla Krakowa – Nowej Huty zwrócili się [REDAKOWANE]. We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się do m.in. faktu opłacania podatku od nieruchomości i rolnego (w decyzjach podatkowych z „ostatnich lat” wskazywani byli wprost jako posiadacze samoistni lub właściciele). W wyroku z dnia 13.07.2016 r. Sąd stwierdził zasiedzenie z dniem 1 stycznia 2011 r. nieruchomości na rzecz wnioskodawców wskazując w uzasadnieniu m.in. fakt opłacania podatku. Powyższe zostało potwierdzone wyrokiem Sądu Okręgowego w Krakowie

II Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 3 marca 2017 r. (w związku ze złożoną apelacją), w którym to Sąd wskazał również na fakt opłacania podatku.

Ponadto z akt sprawy wynika, że nieruchomość pozostawała własnością Gminy Miejskiej Kraków, na podstawie Decyzji Wojewody Małopolskiego z dnia 20.05.2011 r.

W dziale III KW widnieje adnotacja o przydzieleniu [REDAKTOWANO] działek do bezpłatnego użytkowania decyzją Urzędu Dzielnicowego Kraków z dnia 27.06.1978 r. Na mocy decyzji przejęte zostało na rzecz Państwa gospodarstwo rolne [REDAKTOWANO] w trybie ustawy z dnia 27.10.1997 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeń dla rolników i ich rodzin (Dz.U. Nr 32 poz. 140 z późn.zm.).

Decyzją z dnia 21.01.2004 r. PINB nakazał Wydziałowi Skarbu Miasta UM Krakowa rozbiórkę budynku znajdującego się na przedmiotowej działce. Pod nr sprawy GS-05.72241-4-18/04 prowadzone było postępowanie w przedmiocie zbycia działki w drodze przetargu – wstrzymane w uwagi na procedowanie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie były prowadzone postępowania zmierzające do wydania działki Gminie Miejskiej Kraków.

[Dowód: akta kontroli, Tom XXI k. 1-124]

Sprawa nr GS-03.6871.3.15.2012.DP

W przedmiotowej sprawie wnioskiem z dnia 14.05.2012 r. o zasiedzenie do Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze w Krakowie zwróciła się [REDAKTOWANO]. We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się do m.in. faktu opłacania podatku od nieruchomości.

Z informacji Wydziału Skarbu Miasta Krakowa wynika, iż wnioskodawczyni figuruje jako podatnik dla trzech wnioskowanych działek.

W wyroku z dnia 4 września 2018 r. Sąd stwierdził zasiedzenie z dniem 12 lutego 2009 r. nieruchomości tj. trzech działek na rzecz wnioskodawcy z udziałem pozostałych wskazując w uzasadnieniu m.in. fakt zagospodarowania ogrodzeniem. Wyrokiem Sądu Okręgowego w Krakowie II Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 21 stycznia 2020 r., Sąd oddalił apelację uczestnika Gminy Miejskiej Kraków.

[Dowód: akta kontroli, Tom XII k. 1-335, Tom XIII k. 1-332]

Sprawa nr GS.03.JB.72253-3-30/07

W przedmiotowej sprawie z wnioskiem z dnia 04.01.2006 r. o zasiedzenie do Sądu Rejonowego dla Krakowa – Podgórze w Krakowie zwrócili się [REDAKTOWANO].

We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się do m.in. faktu opłacania podatku od nieruchomości. Na podstawie Notatki służbowej UMK Wydział Skarbu Miasta z dnia 21.06.2007 r. stwierdzono, iż teren jest ogrodzony, na działce 1203 znajduje się obiekt metalowy typu garaż. Postanowieniem z dnia 2 sierpnia 2019 r. Sąd oddalił wniosek o zasiedzenie. Następnie Wyrokiem Sądu Okręgowego w Krakowie II Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 31 marca 2021 r. (II Ca 509/20) na skutek apelacji wnioskodawców [REDAKTOWANO] – postanowił zmienić zaskarżone postanowienie, stwierdzając, że wnioskodawcy [REDAKTOWANO] nabyli z mocy prawa przez zasiedzenie z dniem 8 listopada 2008 r. prawo własności nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli, Tom XI k. 1-248]

Sprawa nr GS.03.6871.3.8.2016.WW

W przedmiotowej sprawie z wnioskiem z dnia 23 marca 2016 r. o zasiedzenie do Sądu Rejonowego dla Krakowa – Podgórze w Krakowie zwrócił się Robotniczy Klub Sportowy GARBARNIA. We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się do m.in. faktu zagospodarowania działki trwałym ogrodzeniem, utwardzeniem części terenu.

W wyroku z dnia 6 marca 2019 r. Sąd stwierdził zasiedzenie z dniem 31 sierpnia 2008 r. nieruchomości na rzecz wnioskodawcy wskazując w uzasadnieniu m.in. fakt zagospodarowania terenu trwałym ogrodzeniem, urządzenia drogi i parkingu, utwardzenia działki płytami betonowymi, doprowadzenia oświetlenia, gazu i wody. Wyrokiem z dnia 27 września 2019 r. Sąd Okręgowy w Krakowie II Wydział Cywilny Odwoławczy potwierdził zasiedzenie z dniem 31 sierpnia 2008 r. w części udziałów a w części udziałów z dniem 18 października 2014 r. nieruchomości na rzecz wnioskodawcy.

[Dowód: akta kontroli, Tom XIX k. 1-375]

Sprawa nr GS.12.6871.39.2013.AO

W przedmiotowej sprawie z wnioskiem z dnia 07.01.2008 r. o zasiedzenie do Sądu Rejonowego dla Krakowa – Podgórze Wydział I Cywilny zwrócili się [REDAKOWANE]

[REDAKOWANE] We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się do m.in. faktu przyłączenia wnioskowanych działek do swojej działki, wykorzystując je rolniczo oraz jako przedłużenie ogródka.

W wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze w Krakowie I Wydział Cywilny stwierdził nabycie działek przez wnioskodawców z dniem 4.12.2016 r. Z akt sprawy wynika, iż świadkowie zeznali, że nieruchomość była ogrodzona, w części ogrodzeniem „stałym”, w części prowizorycznym „drutami, drewnianymi balaskami”.

[Dowód: akta kontroli, Tom XXI k. 172-195]

Sprawa nr GS.12.72253-2-7/2010

W przedmiotowej sprawie z wnioskiem z dnia 19 lipca 2010 r. o zasiedzenie do Sądu Rejonowego dla Krakowa – Krowodrzy w Krakowie zwrócił się [REDAKOWANE]. We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się do m.in. faktu zagospodarowania działki drobną zabudową budynkami gospodarczymi oraz opłacania podatku. Z wizji w terenie przeprowadzonej 14.02.2011 r. wynika, iż nieruchomość objęta wnioskiem stanowiła całość gospodarczą z działką ogrodzoną siatką.

W wyroku z dnia 17 stycznia 2012 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa - Krowodrzy w Krakowie stwierdził zasiedzenie z dniem 1 stycznia 2008 r. nieruchomości (działek nr 706, 707, 708, 709) na rzecz wnioskodawcy wskazując w uzasadnieniu m.in. fakt zagospodarowania działek trwałym ogrodzeniem wraz z domem wnioskodawcy, zabudowaniami gospodarczymi (szklarniami), nasadzeniami drzew oraz fakt opłacania podatku.

[Dowód: akta kontroli, Tom XXI k. 125-171]

Sprawa nr GS.03.6871.4.8.2016.RM

W przedmiotowej sprawie [REDAKTOWANE] złożył wniosek w dniu 19 kwietnia 2016 r. o zasiedzenie do Sądu Rejonowego dla Krakowa – Nowej Huty w Krakowie Wydział I Cywilny. We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się do m.in. faktu zagospodarowania działki trwałym ogrodzeniem.

W wyroku z dnia 11 kwietnia 2019 r. Sąd stwierdził zasiedzenie z dniem 1 stycznia 2011 r. nieruchomości na rzecz wnioskodawcy wskazując w uzasadnieniu m.in. fakt zagospodarowania terenu trwałym ogrodzeniem, założenia oświetlenia.

[Dowód: akta kontroli, Tom XX k. 1-213]

Sprawa nr I Ns 773/13/N

W dniu 19.04.2013 r. [REDAKTOWANE] złożyli do SR dla Krakowa Nowej-Huty w Krakowie wniosek o stwierdzenie zasiedzenia własności nieruchomości. We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się do m.in. faktu zagospodarowania działki trwałym drewnianym ogrodzeniem.

SR dla Krakowa Nowej-Huty w Krakowie Postanowieniem (I Ns 773/13/N) z dnia 28 listopada 2016 r. stwierdził zasiedzenie z dniem 1 stycznia 2010 r. nieruchomości na rzecz wnioskodawców.

[Dowód: akta kontroli, Tom XXII k. 1-149]

Sprawa nr I Ns 1236/11/P

W dniu 12.07.2011 r. [REDAKTOWANE] złożyły do SR dla Krakowa – Podgórze w Krakowie wniosek o stwierdzenie zasiedzenia własności nieruchomości.

SR dla Krakowa –Podgórze w Krakowie Postanowieniem (I Ns 1236/11/P) z dnia 12 grudnia 2012 r. stwierdził zasiedzenie z dniem 1 stycznia 2009 r. nieruchomości na rzecz wnioskodawców, wskazując w uzasadnieniu m.in. fakt zagospodarowania terenu częściowym ogrodzeniem, zasadzeniem drzew, krzewów i kwiatów.

[Dowód: akta kontroli, Tom XXII k. 150-212]

Sprawa nr GS.03.6871.4.16.2013.RM

W przedmiotowej sprawie z wnioskiem o zasiedzenie z dnia 10 maja 2013 r. do Sądu Rejonowego dla Krakowa – Nowej Huty zwrócili się [REDAKTOWANE]. We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się do m.in. faktu opłacania podatku od całej nieruchomości oraz zagospodarowania terenu poprzez jego ogrodzenie. W wyroku z dnia 20 grudnia 2017 r. Sąd stwierdził zasiedzenie nieruchomości z dniem 28 maja 2005 r. działki 141/1, z dniem 1 stycznia 2009 r. działek 140/2 i 140/3 na rzecz wnioskodawców wskazując w uzasadnieniu m.in. fakt zagospodarowania terenu trwałym ogrodzeniem, obsadzeniem drzewami i krzewami. W Wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie II Wydział

15.04.2019

Cywilny Odwoławczy z dnia 8 listopada 2018 r. Sąd oddalił apelację i zażalenie uczestnika Gminy Miejskiej Kraków.

[Dowód: akta kontroli, Tom XIV k. 1-271]

Sprawa nr GS.03.6871.4.14.2015.RM

W przedmiotowej sprawie z wnioskiem o zasiedzenie z dnia 26 czerwca 2015 r. do Sądu Rejonowego dla Krakowa – Nowej Huty w Krakowie zwróciła się [REDAKOWANE]. We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się do m.in. do faktu opłacania podatku gruntowego oraz faktu, iż działki pozostawały położone w bezpośrednim sąsiedztwie domu Wnioskodawczyni, we wcześniejszych latach stanowiły integralną część gospodarstwa rolnego. Nadto wnioskodawczyni zawierała umowy dzierżawy jednej z działek.

W wyroku z dnia 12 września 2018 r. Sąd stwierdził zasiedzenie nieruchomości z dniem 2 kwietnia 2014 r., tj. działek 10/4, 10/3, 10/2 na rzecz wnioskodawcy wskazując w uzasadnieniu m.in. fakt prowadzenia na całej nieruchomości gospodarstwa rolnego, wydierżawianie jednej z działek oraz opłacania podatku od przedmiotowej nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli, Tom XVIII k. 1-139]

Sprawa nr GS.03.6871.2.1.2015.WW

W dniu 16.04.2014 r. do Sądu Rejonowego dla Krakowa – Krowodrzy w Krakowie wpłynął wniosek [REDAKOWANE] o zasiedzenie. We wniosku o zasiedzenie w uzasadnieniu odwołano się m.in. do faktu opłacania podatku od nieruchomości.

W wyroku z dnia 9 czerwca 2016 r. Sąd stwierdził zasiedzenie nieruchomości z dniem 1 listopada 2013 r. działki 197 na rzecz wnioskodawcy oraz [REDAKOWANE], wskazując w uzasadnieniu m.in. fakt zamieszkiwania w budynku, prowadzenia i finansowania remontów, oraz na fakt, iż nikt wzywał ich do wydania nieruchomości, ani do uiszczania opłat za użytkowanie nieruchomości, bieg terminu przedawnienia nie został przerwany a podatek od przedmiotowej nieruchomości uiszcza [REDAKOWANE].

[Dowód: akta kontroli, Tom XXI k. 234-273]

Jednocześnie w trakcie analizy dokumentacji spraw o zasiedzenie zwrócono uwagę, że w wielu przypadkach osoby występujące z roszczeniem o zasiedzenie nieruchomości powoływały się na fakt opłacania podatku od nieruchomości w stosunku do nieruchomości, którą chciały zasiedzieć, w tym podatek ten był opłacany zanim upłynął termin zasiedzenia.

W związku z tym zwrócono się do Prezydenta Miasta Krakowa Pana Jacka Majchrowskiego z prośbą o wyjaśnienie czy Prezydent Miasta Krakowa, działający także jako organ podatkowy w sprawie podatków od nieruchomości, ma możliwość uzyskania danych działek, będących własnością Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa, co do których podatek od nieruchomości jest opłacany przez osoby trzecie, lecz sama działka nie jest oddana osobie trzeciej w posiadanie zależne, ew. także dokonanie takich ustaleń bez konieczności sięgania do danych osobowych poszczególnych podatników, gdyby naruszało to ochronę tajemnicy skarbowej, a następnie przekazanie danych działek wyselekcjonowanych w ww. sposób

do Wydziału Skarbu Miasta albo innej komórki lub jednostki odpowiadającej za daną nieruchomość, celem weryfikacji i kontroli w terenie, czy nieruchomość nie jest w posiadaniu samoistnym osoby trzeciej mogącym prowadzić do zasiedzenia nieruchomości.

W pisemnych wyjaśnieniach z dnia 21.06.2022 r. Pan Jacek Majchrowski wyjaśnił, że: „Prezydent Miasta Krakowa, będący organem podatkowym, na podstawie art. 13 ustawy Ordynacja podatkowa działający poprzez Wydział Podatków i Oplat UMK na podstawie art. 15 i 16 cyt. ustawy przestrzega z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Właściwość rzeczowa i miejscowa jest ustalana z uwzględnieniem zakresu zadań i terytorialnego zasięgu działania organów podatkowych, określonych na podstawie odrębnych przepisów. Właściwość rzeczową organów podatkowych ustala się według przepisów określających zakres ich działania. Oznacza to, że organ podatkowy, działający w sferze imperium, nie ma podstaw prawnych do działań nie mieszczących się w zakresie właściwości rzeczowej tegoż organu i wykraczających poza kompetencje zawarte w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (w zakresie podatku od nieruchomości), a także w ustawach o podatku rolnym oraz o podatku leśnym, a także w Ordynacji podatkowej. Proponowane w piśmie Centralnego Biura Antykorupcyjnego działania z zakresu gospodarowania nieruchomościami gminy i Skarbu Państwa nie mieszczą się w obowiązującym porządku prawnym i stanowiłyby naruszenie przepisów prawa i w związku z powyższym nie mogą być realizowane przez Prezydenta Miasta Krakowa działającego jako organ podatkowy”.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 140-145]

W powyższym zakresie 25.04.2022 r. odebrano także ustne wyjaśnienia od Dyrektora Wydziału Skarbu Miasta Pani Marty Witkiewicz, która na pytanie „z uzyskanych w toku kontroli danych (akt prowadzonych spraw dot. zasiedzeń) wynika, że w stosunku do wielu nieruchomości, których własność została utracona w skutek zasiedzenia, podatek od nieruchomości (w tym rolny) przed upływem terminu zasiedzenia opłacała osoba, która następnie nieruchomość zasiedziała, pomimo tego, że nie posiadała ona żadnego tytułu prawnego do nieruchomości (np. umowy z UMK); czy w związku z tym była lub jest prowadzona wymiana informacji z Wydziałem Podatków i Oplat UMK w zakresie ustalania nieruchomości, co do których podatek od nieruchomości (rolny) opłaca osoba nie mająca tytułu prawnego do nieruchomości, zanim do UMK wpłynię wnioszek o zasiedzenie.”, wyjaśniła:

„Podatek od nieruchomości z wiedzy jaką ja posiadam nie musi płacić właściciel. Podatek może płacić każda osoba, która złoży odpowiednią deklarację. Podatek od nieruchomości jest niezależny od prawa własności. My bardzo często broniąc się przed zasiedzeniem podnosimy argument, że ktoś nie płacił podatku. W ocenie sądu kwestia czy ktoś opłacał podatek czy nie, nie ma znaczenia dla faktu zasiedzenia nieruchomości. Wydział Podatków nie informował nas o tym, czy ktoś kto nie ma tytułu prawnego do nieruchomości opłaca podatek, ponieważ jest to objęte tajemnicą skarbową. Taka informacja jest udzielana tylko na wezwanie sądu już w takcie postępowania sądowego ws. zasiedzenia konkretnej nieruchomości”.

[Dowód: akta kontroli, Tom I k. 27-33]

15.04.2022 

9. **W WYNIKU PRZEPROWADZONYCH CZYNNOŚCI NIE STWIERDZONO KONIECZNOŚCI POBRANIA RZECZY.**
10. **W WYNIKU PRZEPROWADZONYCH CZYNNOŚCI NIE STWIERDZONO KONIECZNOŚCI PRZEPROWADZANIA OGLĘDZIN.**
11. **W WYNIKU PRZEPROWADZONYCH CZYNNOŚCI NIE STWIERDZONO KONIECZNOŚCI PRZEPROWADZANIA BADAŃ Z UDZIAŁEM BIEGŁEGO.**
12. **W TRAKCIE PRZEPROWADZONYCH CZYNNOŚCI KONTROLNYCH STWIERDZONO NASTĘPUJĄCE NIEPRAWIDŁOWOŚCI:**

12.1. W okresie objętym kontrolą do dnia wydania przez Prezydenta Miasta Krakowa polecenia służbowego nr 4/2019 nie obowiązywały w Gminie Miejskiej Kraków szczegółowe regulacje (procedury) zobowiązujące do podejmowania czynności zachowawczych, polegających na systemowej, prewencyjnej, bieżącej kontroli i weryfikacji stanu faktycznego nieruchomości celem identyfikowania nieruchomości zajmowanych bez tytułu prawnego przez osoby trzecie, zapobiegających zasiedzeniom nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa.

Osoba odpowiedzialna:

- Prezydent Miasta Krakowa Pan Jacek Majchrowski – jako Kierownik Urzędu Miasta Krakowa, organ wykonawczy Gminy Miejskiej Kraków oraz wykonujący zadania i kompetencje Starosty.

Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą do 19.02.2019 r., tj. do dnia wydania przez Prezydenta Miasta Krakowa polecenia służbowego nr 4/2019 oraz, w konsekwencji jego wydania, zmiany zakresu działania poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Krakowa i jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Kraków, brak było w zakresie działań komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Krakowa oraz jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Kraków, szczegółowych regulacji wprost zobowiązujących do prowadzenia działań zachowawczych zapobiegających zasiedzeniom nieruchomości polegających m.in. na bieżącym kontrolowaniu stanu faktycznego nieruchomości celem samodzielnego identyfikowania i ujawniania przypadków bezumownego zajmowania nieruchomości, stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa.

Zdaniem funkcjonariuszy kontrolujących, zmiana przepisów prawa dot. szczególnej ochrony własności państwowej, polegającej w szczególności na braku możliwości zasiedzenia nieruchomości gminnych czy Skarbu Państwa, która miała miejsce w 1990 r., zmieniła sytuację prawną i faktyczną właściciela takich nieruchomości, w tym także jego obowiązki. Zmiana prawa spowodowała bowiem realną możliwość utraty prawa własności w skutek zasiedzenia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym powinna spowodować podjęcie przez właściciela wszelkich możliwych działań, aby prawo własności nieruchomości zachować, a nieruchomości móc

15.01.2020

wykorzystywać zgodnie z jej przeznaczeniem dla celów mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową i realizacji zadań samorządu.

Uwzględniając wyjaśnienia odebrane w toku kontroli wskazujące na podejmowanie w okresie objętym kontrolą, także w okresie przed wydaniem ww. polecenia służbowego nr 4/2019, działań mających na celu zapobieganie zasiedzeniom, szczegółowo opisanych przede wszystkim w wyjaśnieniach Dyrektor Wydziału Skarbu Miasta, należy przyznać, że zapobieganiu zasiedzeniom i ochronie prawa własności, chociażby pośrednio, służą wszelkie czynności z zakresu szeroko rozumianego gospodarowania nieruchomościami, m.in. zbywanie, zawieranie umów dzierżawy, najmu, ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych, ale także wszystkie podejmowane czynności w ramach prowadzonych w tym zakresie postępowań związane są z szeroko pojętą ochroną własności tych nieruchomości. Ponadto jak wynika z odebranych w toku kontroli wyjaśnień, w sytuacji gdy w ramach prowadzonych postępowań uzyskano informację o zajmowaniu nieruchomości bez tytułu prawnego przez osoby trzecie to podejmowane były stosowne czynności, takie jak naliczanie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, wezwania do uregulowania tytułu prawnego czy wezwania do wydania bezumownie zajmowanej nieruchomości, co oczywiście także należy uznać za działania zapobiegające zasiedzeniom. W tym miejscu należy wskazać na dokonywaną regularnie kontrole zasobu mieszkaniowego przez Zarząd Budynków Komunalnych oraz prowadzoną w tym zakresie politykę dot. pustostanów, co, pomijając kwestię możliwości zasiedzenia lokalu mieszkalnego niestanowiącego odrębnej własności, w wysokim stopniu zapobiega zasiedzeniom przedmiotowego majątku. Pozytywnie także należy ocenić, w kontekście tematyki ochrony prawa własności przed zasiedzeniem, powołanie zespołów zadaniowych opisanych w punkcie 8.7. protokołu kontroli, których zakres działania, chociaż bezpośrednio nie dot. kwestii zasiedzeń, związany jest szeroko rozumianą kwestią ochrony prawa własności. Z ww. przyczyn 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 zasiedzeniom, gdyż działania takie powyżej opisane oczywiście były podejmowane.

Nie mniej jednak zdaniem funkcjonariuszy prowadzących kontrolę nie wyczerpuje to pełnej możliwości działań, które mogą być podejmowane w celu ochrony prawa własności, w szczególności w stosunku do nieruchomości gruntowych, które nie były przedmiotem obrotu i czynności prawnych określonych w art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami a Gmina Miejska Kraków nie korzysta z nich bezpośrednio w ramach prowadzonej działalności.

W stosunku do tych nieruchomości w zasadzie tylko czynności o charakterze stricte prewencyjnym mające na celu bieżącą należytą weryfikację stanu faktycznego takich nieruchomości, w szczególności właśnie pod kątem ich ewentualnego zajmowania bez tytułu prawnego przez osoby trzecie, wypełni całościowo zbiór czynności, które powinien podejmować właściciel w stosunku do własnej nieruchomości. Kontrole takie powinny być podejmowane całkowicie niezależnie od podejmowania innych działań przez komórki organizacyjne UMK czy miejskie jednostki organizacyjne a ich głównym celem powinno być właśnie ustalenie czy z nieruchomości stanowiącej własność Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa nie korzysta przypadkiem podmiot trzeci bez tytułu prawnego, co mogłoby

doprowadzić, bez stosownej aktywności właściciela, do utraty prawa własności wskutek zasiedzenia. Skuteczne działania zapobiegające zasiedzeniom to takie, które pozwolą zidentyfikować bezumowne korzystanie z nieruchomości zanim upłynie termin jej zasiedzenia.

Brak podejmowania tego typu czynności o charakterze zachowawczym/prewencyjnym stanowić będzie lukę w działaniach, która zwiększa ryzyko utraty prawa własności przez zasiedzenie. Taka sytuacja dot. w szczególności 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. Inaczej rzecz ujmując szczególną starannością i nadzorem należałoby objąć właśnie takie nieruchomości i w stosunku do nich prowadzić bieżącą i należytą weryfikację stanu faktycznego pod kątem ochrony prawa własności (posiadania) a także czynności takie prowadzić z urzędu systemowo aby w stopniu możliwie jak najwyższym ograniczyć możliwość zasiedzenia nieruchomości. Gmina powinna w sposób systematyczny, uwzględniając ustawowe okresy zasiedzenia, sprawdzać czy należące do niej nieruchomości nie są wykorzystywane przez osoby trzecie, które nie dysponują w tym zakresie żadnym tytułem prawnym. Brak prewencyjnych sprawdzeń i ustaleń w tym zakresie może bowiem doprowadzić do utraty prawa własności w wyniku zasiedzenia.

Z ustaleń kontroli wynika natomiast, że do momentu wydania polecenia służbowego nr 4/2019, nie były prowadzone takie czynności, które polegałyby na systemowej, prewencyjnej, bieżącej, kontroli stanu faktycznego nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa właśnie wyłącznie pod kątem ochrony prawa własności i zapobiegania zasiedzeniom, w szczególności prewencyjnej kontroli stanu faktycznego nieruchomości celem ustalenia czy dana nieruchomość nie znalazła się być może w posiadaniu samoistnym osoby trzeciej. Do pełnej ochrony prawa własności nie jest wystarczające wykonywanie czynności zapobiegających zasiedzeniom jedynie w ramach wykonywania innych działań poszczególnej komórki organizacyjnej i w ramach tych działań zwracania uwagi na przedmiotową kwestię. Ochrona prawa własności będzie bowiem tylko wtedy pełna i kompletna gdy działania będą nakierowane bezpośrednio na podejmowanie systemowych, aktywnych, prewencyjnych kontroli, których celem będzie identyfikowanie sytuacji bezumownego, nielegalnego zajmowania nieruchomości stanowiących własność Gminy lub Skarbu Państwa przez osoby trzecie. Ponadto celem takiej kontroli, w sytuacji gdy jej ustalenia potwierdzą, że nieruchomość nie jest wykorzystywane przez osoby trzecie, będzie także uzyskanie materiału dowodowego potwierdzającego stan faktyczny nieruchomości celem przedstawienia w ewentualnym procesie o zasiedzenie.

W tym miejscu należy stwierdzić, że czynności podejmowane przez poszczególne komórki organizacyjne UMK czy miejskie jednostki organizacyjne, przed wydaniem polecenia służbowego nr 4/2019, skupiały się raczej na reakcji na stwierdzone, w ramach prowadzonych innych działań, bezumowne korzystanie z nieruchomości, a nie na tym, aby aktywnie, samodzielnie, regularnie i systemowo kontrolować stan faktyczny nieruchomości w celu ujawnienia ewentualnego zajmowania nieruchomości bez tytułu prawnego. I o ile kontrola CBA nie wykazała, aby czynności podejmowane już po ujawnieniu przypadku zajęcia nieruchomości bez tytułu prawnego przebiegały nieprawidłowo czy też nie dochowano

należytej staranności w tym zakresie, to w ocenie funkcjonariuszy prowadzących kontrolę, brak było w okresie do wydania polecenia służbowego nr 4/2019 i w jego konsekwencji zmiany zakresu działania poszczególnych komórek organizacyjnych i miejskich jednostek organizacyjnych, precyzyjnych i bezpośrednich regulacji, skutkujących obowiązkiem prowadzenia bieżących, systemowych działań kontrolnych mających na celu ujawnianie przypadków bezumownego zajmowania nieruchomości przez osoby trzecie.

Jednocześnie w tym miejscu należy zwrócić uwagę, że zasiedzenie mienia państwowego (komunalnego) stało się możliwe na skutek uchylenia art. 177 Kodeksu cywilnego na mocy ustawy z dnia 28.07.1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny. Tym samym kwestia podejmowania czynności kontrolnych prewencyjnych mających na celu sprawdzanie stanu faktycznego nieruchomości celem identyfikowania przypadków bezumownego posiadania nieruchomości, co miałyby zapobiegać utracie prawa własności przez zasiedzenie, powinna być podejmowana właściwie, nie od upływu pierwszego możliwego terminu zasiedzenia (2000/2005 rok), lecz stosowne powyżej opisane działania powinny mieć miejsce już od momentu uchylenia art. 177 Kodeksu cywilnego chroniącego mienie państwowe przed zasiedzeniem, gdyż już w tym okresie pojawiło się ryzyko utraty prawa własności w skutek zasiedzenia, jeżeli w odpowiednim czasie nie zostałyby podjęte działania mające na celu przerwanie biegu zasiedzenia.

Trafnie bowiem wyjaśnił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17.01.2019 r., IV CSK 537/17, odnosząc się do podstawowych założeń instytucji zasiedzenia, że: *„Skutkiem upływu terminu zasiedzenia jest utrata własności rzeczy na korzyść samoistnego posiadacza rzeczy w wyniku niewykonywania przez właściciela swych uprawnień w terminie zasiedzenia. 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 nonn valenti non currit praescriptio* – możliwość przeciwdziałania skutkom upływu terminu”*. Niewątpliwie już od momentu uchylenia art. 177 Kodeksu cywilnego takie możliwości przeciwdziałania skutkom upływu terminu istniały i powinny zostać podjęte.

Ponadto, w wyroku z dnia 28.10.2003 r., P 3/03, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, rozpatrując kwestię zgodności z Konstytucją RP art. 10 ustawy z dnia 28.07.1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny, umożliwiającego skrócenie terminu zasiedzenia, m.in., iż *„Skutek w postaci utraty prawa wiąże się bowiem z brakiem reakcji właściciela na istnienie stanu faktycznego niezgodnego ze stanem prawnym ale w warunkach, w których – zgodnie z obowiązującym prawem – powinien był on co najmniej liczyć się z takim skutkiem”*. Natomiast w wyroku z 14.12.2005 r., SK 61/03, Trybunał Konstytucyjny wskazał w uzasadnieniu m.in., że zasiedzenie *„Paralelnie stymulować winno właścicieli (i inne podmioty praw rzeczowych) do wykonywania ich uprawnień wobec rzeczy, a zarazem – przeciwdziałać (zapobiegać) długotrwałym poniekaniem realizacji uprawnień właścicielskich lub pochodnych”*. W uchwale Sądu Najwyższego z 31.01.2002 r., III CZP 72/01, stwierdzono w ramach uzasadnienia co do wykładni art. 10 ustawy z dnia 28.07.1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny, m.in., że *„Art. 10 ust.zm.k.c. (...) ma na celu ułatwienie zasiedzenia rzeczy, które dotąd nie można było zasiedzieć, przy poszanowaniu interesów właściciela przez przyjęcie,*

15.02.2020

że skrócony termin zasiedzenia biegnie dopiero od dnia uchylecia art. 177 k.c. W tym skróconym terminie właściciel może podejmować działania zmierzające do odzyskania władztwa nad rzeczą, dlatego termin ten, zapewniający właścicielowi odpowiednią ochronę, nie powinien być więcej uszczuplany". W postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 15.12.1999 r., Ts 111/99, stwierdzono wprost odnosząc się do instytucji zasiedzenia, że jej „istota polega na nabyciu prawa własności rzeczy w następstwie posiadania samoistnego tej rzeczy przez określony ustawowo czas. Przed jego upływem właściciel ma możliwość odzyskania posiadania swej rzeczy, a zatem utratę przysługującego mu prawa można traktować również, jako skutek braku określonej aktywności ze strony właściciela”.

W związku z powyższym, zdaniem funkcjonariuszy kontrolujących, obowiązek podejmowania czynności zachowawczych względem nieruchomości powinien być wyrażony wprost i w sposób nie budzący wątpliwości przez organ mający kompetencje do wydania tego typu regulacji, np. właśnie tak jak zostało to uczynione poleceniem służbowym Prezydenta Miasta Krakowa nr 4/2019 i w ślad za nim odpowiednią zmianą szczegółowego zakresu działania właściwych komórek i jednostek miejskich, co zapobiega wątpliwościom co do obowiązku realizacji ww. czynności związanych z ochroną prawa własności. Dlatego też pozytywnie należy ocenić wydanie przez Prezydenta Miasta Krakowa polecenia nr 4/2019 z 19.02.2019 r. a następnie w ślad za poleceniem zmiany dokonane w szczegółowych zakresach działania właściwych komórek organizacyjnych i miejskich jednostkach organizacyjnych. Z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień wynika, że zobowiązane poleceniem komórki organizacyjne oraz jednostki miejskie prowadzą aktualnie działania mające na celu zapobieganie zasiedzeniom poprzez podejmowanie czynności zachowawczych polegających na kontroli stanu faktycznego nieruchomości w stopniu szerszym niż czyniły to przed wydaniem przedmiotowego polecenia.

Jednocześnie jednak nie jest w ocenie funkcjonariuszy prowadzących kontrolę prawidłowa sytuacja, w której brak było szczegółowych regulacji i procedur, wprost, bez jakichkolwiek wątpliwości określających obowiązek prowadzenia takich działań przez komórki organizacyjne UMK i miejskie jednostki organizacyjne gospodarujące, zarządzające nieruchomościami, jednoznacznie wskazujących kto i w jaki sposób ma daną nieruchomość gospodarować czy zarządzać w aspekcie ochrony prawa własności i jaką bieżącą kontrolę nad nieruchomością sprawować celem zapobiegania zasiedzeniom. Regulacje zobowiązujące do podejmowania działań zachowawczych, jako rozwiązanie systemowe, stworzyłyby bowiem szanse na skuteczniejsze zapobieganie zasiedzeniom. Powyższe jest tym bardziej uzasadnione w sytuacji, gdy w okresie tym dochodziło do przypadków utraty prawa własności przez zasiedzenie.

Nie powinno budzić ponadto żadnych wątpliwości, że to na właścicielu mienia ciąży obowiązek podejmowania wszelkich możliwych czynności mających na celu odzyskanie władztwa nad rzeczą. Aby jednak podjąć stosowne czynności mające na celu przerwanie biegu zasiedzenia najpierw należy ustalić, że doszło do bezprawnego zajęcia nieruchomości i właśnie w tym zakresie należy podejmować czynności kontrolne, których wyłącznym celem jest ustalanie czy nieruchomości stanowiące własność Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa nie

są zajmowane bez tytułu prawnego przez osoby trzecie, a tym samym czy nie biegnie już termin zasiedzenia konkretnej nieruchomości. Bez takiego uprzedniego ustalenia nie może być mowy o podejmowaniu pełnej ochrony prawa własności, bowiem brak wiedzy o bezumownym zajęciu nieruchomości uniemożliwia podjęcie stosownych działań prawnych przerywających bieg terminu zasiedzenia. Raz jeszcze należy także wskazać, że skuteczne działania zapobiegające zasiedzeniom to takie, które pozwolą zidentyfikować bezumowne korzystanie z nieruchomości zanim upłynie termin jej zasiedzenia i w tym kierunku powinny być podejmowane prewencyjne działania kontrolne w ramach bieżących, okresowych sprawdzeń stanu faktycznego nieruchomości.

W kontekście powyższego należy zwrócić uwagę także na treść art. 50 usg i określonego w nim wymogu zachowywania szczególnej staranności oraz na treść art. 12 ugn i zasady prawidłowej gospodarki. O ile zatem właściciel, nie będący jednostką samorządu terytorialnego czy Skarbem Państwa, traci rzecz w wyniku zasiedzenia na skutek braku stosownych własnych działań i bez szkody dla innych osób, o tyle utrata mienia przez jednostkę samorządu terytorialnego czy Skarb Państwa stanowi utratę mienia, które z założenia służyć powinno wspólnocie (samorządowej) i realizacji celów publicznych, stąd też zdaniem funkcjonariuszy prowadzących kontrolę powinno to obligować do możliwie jak najwyższego stopnia dbałości o majątek (szczególnej staranności) i podejmowania wszelkich możliwych działań chroniących prawo własności.

W ocenie CBA całościowy system ochrony mienia komunalnego i Skarbu Państwa przed zasiedzeniem powinien właśnie zawierać te elementy, które zobowiązują do podejmowania czynności mających na celu prewencyjną kontrolę stanu faktycznego nieruchomości celem możliwie jak najszerzej identyfikacji przypadków zajmowania nieruchomości bez tytułu prawnego mogącego w dłuższej perspektywie przy braku stosownej aktywności właściciela prowadzić do zasiedzenia nieruchomości. Regulacje zobowiązujące do podejmowania działań zachowawczych, jako rozwiązanie systemowe, tworzą bowiem szanse na skuteczne zapobieganie zasiedzeniom i tym samym w ocenie funkcjonariuszy kontrolujących czynią zadość ww. wymaganiom art. 50 usg i art. 12 ugn w aspekcie ochrony prawa własności i zapobiegania utracie prawa własności nieruchomości należących do zasobu gminnego i zasobu Skarbu Państwa. Oczywiście nawet wprowadzenie takich regulacji nie zapobiegnie całkowicie ryzyku utraty nieruchomości wskutek zasiedzenia, ale na pewno znacząco zwiększa szanse ochrony prawa własności.

Szczegółowy opis ustalonego stanu faktycznego znajduje się w punkcie 8 protokołu kontroli.



13. INTEGRALNĄ CZĘŚĆ PROTOKOŁU STANOWIĄ NASTĘPUJĄCE ZAŁĄCZNIKI:

Załącznik nr 1 – wykaz dokumentów zebranych w trakcie kontroli.

Załącznik nr 2 (tylko egzemplarz dla Kontrolowanego) – protokoły przyjęcia ustnych wyjaśnień.

Kontrolowany podmiot został poinformowany o prawie wniesienia umotywowanych zastrzeżeń do treści protokołu przed jego podpisaniem oraz o prawie odmowy podpisania protokołu i możliwości przedstawienia swojego stanowiska na piśmie Szefowi CBA w terminie 7 dni.

Niniejszy protokół sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach i po odczytaniu podpisano. Wszystkie strony pierwszego egzemplarza protokołu dwustronnie parafowano.

Dokonano wpisu w książce kontroli pod numerem 7.

Jeden egzemplarz podpisanego protokołu przekazano kontrolowanemu.

W dniu wniesiono zastrzeżenia/odmówiono podpisania protokołu *)

.....
.....
.....

(powody odmowy podpisania, sposób rozpatrzenia zażaleń)

Kraków, dnia 20.....

.....
Prezydent Miasta Krakowa

Kontrolujący:

Michał Dachowski

Michał Dachowski

Aldona Wójcik
.....
Aldona Wójcik

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.

*) niepotrzebne skreślić