

CZARNA KSIĘGA NIERUCHOMOŚCI KRAKOWSKICH

Szanowni Państwo!

Po *Białej księdze nieruchomości krakowskich* przedstawiam Państwu *Czarną księgę nieruchomości krakowskich*. Znajdziecie w niej Państwo informacje o nieruchomościach:

- co do których Urząd Miasta Krakowa podejmował intensywne działania w celu nabycia ich prawa własności na rzecz Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa, które to działania, w odróżnieniu od adresów przedstawionych w *Białej księdze nieruchomości krakowskich*, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów,
- wywłaszczonych i znacjonalizowanych na podstawie decyzji wydanych w oparciu o przepisy obowiązujące w okresie PRL, co do których została stwierdzona nieważność,
- które Skarb Państwa utracił na skutek orzeczeń komisji majątkowych (dla Kościoła katolickiego i dla gmin wyznaniowych żydowskich),
- które objęte były tzw. zarządem państwowym, a następnie zarządem Gminy Miejskiej Kraków, a których zarząd musiał zostać przekazany na rzecz właścicieli ujawnionych w księgach wieczystych, bądź kuratorów ustanowionych przez sąd.

Głównym celem *Czarnej księgi nieruchomości krakowskich* jest przedstawienie mieszkańcom Krakowa wysiłków, jakie na przestrzeni lat podejmował Urząd Miasta Krakowa w celu nabycia na rzecz Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa prawa własności różnych nieruchomości lub aby bronić interesów Skarbu Państwa i Gminy Miejskiej Kraków w postępowaniach, które dotyczyły rewindykacji mienia. Znaczna część tych działań zakończyła się sukcesem, o czym mogliście się Państwo przekonać podczas lektury *Białej księgi*... Niestety, nie zawsze wysiłki pracowników Urzędu Miasta Krakowa przynosiły oczekiwane rezultaty i prowadzone często przez wiele lat postępowania administracyjne i sądowe kończyły się brakiem nabycia prawa własności na rzecz Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa lub utratą własności nieruchomości Skarbu Państwa lub Gminy Miejskiej Kraków. Szczegółowe informacje na temat nieruchomości co do których prowadzone były takie postępowania znajdziecie Państwo w tabelach *Czarnej księgi nieruchomości krakowskich*.

Ponadto w ramach *Czarnej księgi nieruchomości krakowskich* chciałbym Państwu przedstawić informację na temat nieruchomości, które najpierw były objęte „zarządem państwowym”, a następnie zarządem Gminy Miejskiej Kraków, ale z uwagi m.in. na orzeczenia sądowe, zarząd nimi musiał zostać przekazany osobom ujawnionym w księgach wieczystych jako właściciele bądź ustanowionym przez sąd kuratorom. W odniesieniu do tej grupy nieruchomości należy podkreślić, że budynki te zawsze były prywatne – czyli nigdy nie stanowiły własności ani Skarbu Państwa, ani Gminy Miejskiej Kraków, niemniej konieczność wydania ich zarządu na rzecz ujawnionych w księgach wieczystych właścicieli bądź ustanowionych przez sąd kuratorów, często w istotny sposób wpływała na sytuację najemców lokali mieszkalnych znajdujących się w takich budynkach.

Układy indemnizacyjne

Tematyka międzynarodowych układów indemnizacyjnych cieszy się w ostatnim czasie dużym zainteresowaniem polityków, prasy i mediów, a w konsekwencji samych lokatorów, jednak przedstawiane na jej temat informacje często są niekompletne, co wymusza szersze omówienie.

W latach 1946–1971 Polska zawarła 13 dwustronnych umów z rządami 15 państw, na mocy których w zamian za przekazane przez nasze państwo kwoty finansowe lub ich równowartość w naturze, następowało wygaszenie roszczeń obywateli i przedsiębiorstw z danego państwa za mienie pozostawione w Polsce. Mienie to zostało przez władze polskie przejęte na mocy polskiego ustawodawstwa.

Układy miały charakter ryczałtowy, przy czym przekazane przez Polskę kwoty odszkodowań były w wyłącznej dyspozycji państw, które je otrzymały, a podziału dokonywały ich rządy – wedle uznania – przez powołane specjalnie komisje indemnizacyjne. We własnym zakresie zbierały one dokumentację dotyczącą poszczególnych roszczeń i samodzielnie podejmowały decyzję o zasadności roszczenia i wypłacie odszkodowania. Strona polska zasadniczo nie miała więc wpływu ani na rodzaj wydawanych przez inne państwa decyzji w przedmiocie wypłat, odmowy wypłat odszkodowania, ani na wysokość przyznanych odszkodowań. Zakres poszczególnych umów był zróżnicowany. Przykładowo, pierwszy układ, zawarty z Francją już w roku 1946, dotyczył jedynie mienia przemysłowego, znacjonalizowanego na mocy podstawowej ustawy z 3 stycznia 1946 r. „O przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej”. Z punktu widzenia poszczególnych państw, których rządy zawarły układy z Polską, głównym celem układów było uzyskanie odszkodowania za przedsiębiorstwa i banki znacjonalizowane przez władze komunistyczne, a dodatkowo pozyskanie środków na wypłatę odszkodowań dla swych obywateli, którzy pozostawili w Polsce mienie ruchome bądź nieruchome. W znacznej mierze osoby te były poprzednio obywatelami polskimi, a obywatelstwo państw-sygnatariuszy międzynarodowych układów indemnizacyjnych otrzymali dopiero po II wojnie światowej. Jak wynika z pozyskanych przez Urząd Miasta Krakowa fragmentów dokumentacji poszczególnych komisji, generalnie stosowały one możliwie najszerszą interpretację układów odszkodowawczych, aby jak największa część poszkodowanych mogła otrzymać odszkodowania. W konsekwencji komisje, podejmując decyzję o uznaniu roszczeń i wypłacie odszkodowania, niejednokrotnie miały świadomość, że polski Skarb Państwa *de facto* danego mienia nie przejął albo nie przejmie. Dokonana w Urzędzie Miasta Krakowa analiza wykazała, że w niektórych wypadkach już w momencie wypłaty odszkodowania nie było możliwe ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności Skarbu Państwa, gdyż osoby występujące o odszkodowanie nigdy nie były właścicielami nieruchomości albo też sprzedały nieruchomości już w latach 40., czyli przed wypłatą odszkodowania. Należy zauważyć, że polskie władze po otrzymaniu wiadomości o wypłacie z ich punktu widzenia nienależnego odszkodowania, wskazywały władzom państw-sygnatariuszy ową nieprawidłowość – jednak bezskutecznie. Przykładowo, gdy w 1969 r. władze polskie zakomunikowały władzom angielskim, że Jakub Poser otrzymał odszkodowanie m.in. za niezabudowane działki nigdy przezeń nie posiadane, które zostały sprzedane już w 1946 r. przez jego pełnomocnika, a prywatnie brata i współwłaściciela działek, angielskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych odpowiedziało, że brytyjska komisja indemnizacyjna miała uprawnienia *quasi-sądownicze* i skoro zdecydowała o wypłacie odszkodowania, to na pewno miała do tego podstawy. W konsekwencji Brytyjczycy w dyplomatyczny sposób odmówili zmiany decyzji swojej komisji odszkodowawczej.

Na prawidłowość ustaleń komisji indemnizacyjnych duży wpływ miał fakt, że znaczna część osób ubiegających się o odszkodowania, przedstawiała mocno niekompletne dowody na poparcie

swych roszczeń. Normą wręcz było zgłaszanie roszczeń po osobach figurujących w księgach wieczystych bez przeprowadzenia postępowania spadkowego albo nawet wbrew orzeczeniom spadkowym zapadłym w Polsce. Przykładem może tu być nieruchomość przy ul. Kordeckiego 7. Amerykańska komisja przyznała odszkodowanie Simonowi Goldmanowi przy posiadaniu wiedzy, że kamienica ta została w 1946 r. sprzedana przez Adolfa Sturma, mającego do niej potwierdzony przez polski sąd tytuł prawny – postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku. Tę czynność prawną polskiego sądu komisja uznała za wadliwą i w konsekwencji wypłaciła odszkodowanie Simonowi Goldmanowi powołującemu się bez dowodów na prawa do spadku po przedwojennej współwłaścicielce Hani Gross.

Ponieważ same układy indemnizacyjne nie mogły być podstawą do dokonywania w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa, 9 kwietnia 1968 r. Sejm PRL uchwalił Ustawę o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz.U. Nr 12, poz. 65), a następnie na jej podstawie Minister Sprawiedliwości 9 maja 1968 r. wydał rozporządzenie w sprawie trybu dokonywania w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz.U. Nr 17, poz. 109). Te dwa akty prawne stały się podstawą działań Ministra Finansów, na którego ustawa nałożyła obowiązek wydawania decyzji deklaratoryjnych stwierdzających przejście prawa własności mienia odszkodowanego na rzecz Skarbu Państwa. Należy tu mocno podkreślić, że to właśnie Minister Finansów jest jedynym podmiotem uprawnionym do wydania decyzji w tej materii i żaden inny podmiot nie może go w tej roli zastąpić.

Na mocy międzynarodowych układów indemnizacyjnych zostało wypłacone odszkodowanie za ok. 250 nieruchomości krakowskich, przy czym w wielu wypadkach odszkodowanie objęło jedynie udział we własności nieruchomości. Precyzyjne podanie liczby odszkodowanych krakowskich nieruchomości, mimo upływu 50 lat, nadal jest niemożliwe. Wynika to z jednej strony z nieprecyzyjnych danych zawartych we wnioskach i decyzjach odszkodowawczych, a z drugiej z faktu, iż do dnia sporządzenia niniejszej książki, Ministerstwo Finansów nie podało ostatecznego zestawienia nieruchomości objętych międzynarodowymi układami indemnizacyjnymi. Przez szereg lat sam fakt istnienia układów był praktycznie nieznany opinii publicznej. Dopiero w 2009 r. Ministerstwo Finansów po raz pierwszy rozesłało do urzędów wojewódzkich wstępny wykaz nieruchomości objętych układami: polsko-amerykańskim i polsko-brytyjskim, a w kwietniu 2015 r. rozpoczęło na swojej stronie internetowej umieszczanie wykazów nieruchomości, odszkodowanych poszczególnymi układami, przy czym do tej pory nie zostały opublikowane wykazy nieruchomości odszkodowanych na mocy układu polsko-greckiego, polsko-austriackiego i polsko-francuskiego. Niestety, owe internetowe listy nieruchomości obarczone są licznymi błędami, na które Urząd Miasta Krakowa wielokrotnie – bezskutecznie – zwracał uwagę Ministerstwu Finansów. Z dokonanej przez pracowników Urzędu Miasta Krakowa analizy wynika, że pomimo tego, iż takie pozycje, jak np. plac Nowy 9, ul. Krakowska 25, ul. Kraszewskiego 15 czy ul. Metalowców 5 znajdują się w wykazie, to faktycznie za nieruchomości te nie zostało wypłacone odszkodowanie, a adresy te pojawiają się we wnioskach bądź decyzjach komisji odszkodowawczej na skutek błędu, gdyż żadne inne informacje, dane osoby występującej o odszkodowanie, a przede wszystkim dokumenty związane, nie wskazują na faktyczne objęcie nieruchomości odszkodowaniem. Tylko na skutek tzw. czeskiego błędu na liście nieruchomości figuruje kamienica przy ul. Grodzkiej 23, będąca od 1909 r. własnością miasta Krakowa (!). Co więcej, w wykazach figurują jako odszkodowane też takie nieruchomości, w zakresie których w ogóle nikt nie złożył wniosku odszkodowawczego. Tytułem przykładu wskazać należy nieruchomość położoną przy ul. Krakowskiej 1. W jej wypadku odszkodowanie wypłacone zostało jedynie za wyposażenie apteki, która w niej się znajdowała, a nie za sam budynek. Z kolei w odniesieniu do jedynie trzech nieruchomości krakowskich, za które, według strony Ministerstwa,

wypłacono odszkodowanie na mocy układu polsko-kanadyjskiego, postępowanie kanadyjskiej komisji indemnizacyjnej dotyczyło tylko wypłaty odszkodowań kwot zabezpieczonych hipotecznie na tych nieruchomościach przez jednego z adwokatów. Te błędy prowadzą do sytuacji, że lokatorzy jako osoby żywo interesowane stanem prawnym nieruchomości, w której mieszkają, wprowadzani są w błąd, a na Urząd Miasta Krakowa przerzucony zostaje ciężar analizy dokumentów znajdujących się w posiadaniu Ministerstwa Finansów oraz konieczność tłumaczenia nieścisłości, które nie wynikają z działań podjętych przez Urząd. Za poważną niedokładność wszystkich wykazów ministerialnych uznać należy brak określenia udziału, za który odszkodowanie zostało wypłacone. Na skutek nieuwzględnienia tej informacji, osoby postronne często uważają, że odszkodowanie wypłacono za całą nieruchomość, podczas gdy w rzeczywistości niejednokrotnie odszkodowaniem objęta jest jedynie niewielka jej część. Najmniejszy odszkodowany udział wynosi zaledwie 3/640 części nieruchomości położonej przy ul. Legionów Piłsudskiego 11. Z kolei, przykładowo, nieruchomości położone przy ul. Komorowskiego 5 i ul. Krakowskiej 13, figurują na liście więcej niż raz, z uwagi na wypłatę odszkodowania kilku osobom za ich udziały.

Uwzględniając powyższe zastrzeżenia należy powrócić do wspomnianych ok. 250 nieruchomości na terenie Krakowa, za które odszkodowania faktycznie zostały przyznane. Spośród nich, 80 przeszło na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów prawa krajowego, m.in. jako mienie opuszczone bądź wywłaszczone, w znacznej mierze jeszcze w latach 50. i 60. ubiegłego wieku, a kolejnych 98 przeszło na rzecz Skarbu Państwa na podstawie decyzji deklaratoryjnych Ministra Finansów, wydanych w latach 1969–2005. Pomijając postępowania wciąż będące w toku, istnieje jednak grupa 43 nieruchomości umieszczonych w wykazach nieruchomości odszkodowanych, których Skarb Państwa definitywnie nie nabył. Przyczyny, dla których Skarb Państwa ich nie nabył, są zróżnicowane. Jak już wyżej wspomniano, w stosunku do części z tych nieruchomości decyzje zagranicznych komisji indemnizacyjnych nie uwzględniały faktycznego stanu prawnego, istniejącego w momencie wydania decyzji odszkodowawczych. W tej grupie mieszczą się zarówno nieruchomości sprzedane już w latach 40., jak i nieruchomości, za które odszkodowanie przyznano osobom niebędącym ich właścicielami lub spadkobiercami właścicieli. Kwestie związane z tymi nieruchomościami nie były zasadniczo przedmiotem badań Urzędu Miasta Krakowa i z tego względu nie zostały one ujęte w załączonym wykazie. Druga grupa, licząca kilkanaście pozycji, obejmuje nieruchomości, które pomimo wypłaty odszkodowań, zostały przez spadkobierców ich właścicieli sprzedane w latach 90. ubiegłego wieku. W polskim prawie do czynienia mamy z rękojmnią wiary publicznej ksiąg wieczystych, uregulowaną w ustawie z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece. Zgodnie z art. 5 wyżej wymienionej ustawy, w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe (rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych). Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych polega na przyjęciu pewnej fikcji, że stan prawny nieruchomości opisany w księdze wieczystej jest zgodny z rzeczywistym stanem prawnym, a osoba, która kierowała się treścią księgi wieczystej nie będzie, co do zasady, ponosić negatywnych skutków tego, że stan prawny jest inny. W takim wypadku jeżeli podmiot A kupuje nieruchomość od podmiotu B, pomimo tego, że B nie jest właścicielem nieruchomości, ale stan taki wynika z treści księgi wieczystej, to A jest chroniony przez prawo pomimo tego, iż dane z księgi wieczystej nie odzwierciedlają rzeczywistości. Nabywając nieruchomość w dobrej wierze od osoby wpisanej w księdze wieczystej, stajemy się właścicielem tej nieruchomości nawet w przypadku, gdy osoba wpisana jako właściciel, w rzeczywistości nim nie jest, bo, przykładowo, przeprowadziła nieprawidłowe postępowanie spadkowe albo zostało jej wypłacone odszkodowanie na mocy układu indemnizacyjnego. W takim

przypadku ujawnienie w księdze wieczystej Skarbu Państwa jest bardzo utrudnione, a w wielu wypadkach niemożliwe do zrealizowania.

O ile w odniesieniu do nieruchomości z pierwszej grupy Ministerstwo Finansów nigdy nie mogło wydać prawidłowej decyzji, na mocy której nieruchomość przeszłaby na rzecz Skarbu Państwa, o tyle możliwość zbycia nieruchomości drugiej grupy wynikała z prostego faktu, że Minister Finansów nie wydał w odpowiednim czasie decyzji o przejściu prawa własności na rzecz Skarbu Państwa, w związku z tym, pomimo wypłaty odszkodowania, w księgach wieczystych nadal figurowali przedwojenni właściciele. W odniesieniu do nieruchomości położonych w Krakowie, w okresie 1969–1989 Minister Finansów wydał jedynie 32 decyzje deklaratoryjne, przy czym ostatnia decyzja przed upadkiem ustroju komunistycznego została wydana w roku 1978. W księgach pozostałych nieruchomości nieprzejętych przez Skarb Państwa na podstawie innych przepisów, ciągle figurowały osoby, które swoich praw rzekły się za odszkodowaniem lub ich spadkobiercy. Osoby te, osobiście lub przy pomocy kilku krajowych pomocników, zbyły swe nieruchomości. Niestety, pomimo że od uchwalenia ustawy z 1968 r. minęło wówczas ponad ćwierć wieku, zazwyczaj dopiero zapytanie Urzędu Rejonowego, czy za daną nieruchomość zostało wypłacone odszkodowanie, powodowało wszczęcie przez Ministerstwo Finansów postępowania administracyjnego, gdyż wcześniej ministerstwo to nie wykonało ustawowego obowiązku i samo nie przeprowadziło postępowania administracyjnego, które winno być wszczęte z urzędu. Po wpłynięciu pytania od Urzędu Rejonowego, bądź od roku 1999 od Urzędu Miasta Krakowa, w większości wypadków Minister Finansów wydawał w końcu decyzje deklaratoryjne, jednak wobec obrotu prawnego i chroniącej nabywców rękoi wiary ksiąg wieczystych, decyzja ta nie mogła być ujawniona w księgach wieczystych.

Po przejęciu w 1999 r. spraw związanych z mieniem odszkodowanym, Urząd Miasta znalazł się w niekorzystnej sytuacji. Wobec dokonanego już obrotu prawnego, jedyną możliwością odzyskania nieruchomości mogło być sądowe unieważnienie aktów notarialnych. Z tego też powodu Prezydent Miasta Krakowa w niektórych wypadkach kierował pozwy w tym zakresie do sądu. Niestety, żaden z nich nie został przez sąd uwzględniony.

Niezależnie od postępowań sądowych o unieważnienie aktów notarialnych, w sprawie niektórych nieruchomości postępowanie prowadziła prokuratura, jednak i jej czynności nie przyniosły rezultatów. W tym miejscu warto zacytować fragment uzasadnienia, dotyczącego umorzenia jednego ze śledztw prokuratorskich: „poza sporem jest również, iż w księgach wieczystych brak było jakiegokolwiek adnotacji wskazującej, iż w stosunku do tych nieruchomości wypłacono odszkodowanie. Trudno czynić zarzut (...), iż uznała, iż dalej przysługuje jej prawo własności, skoro w księgach wieczystych prowadzonych przez organy Państwa Polskiego nie ujawniono nie tylko przeniesienia własności, lecz także dokonania wypłaty odszkodowania. Taki stan trwał przez około 30 lat. Skoro organy państwowe przez 30 lat nie zrobiły nic, aby wykazać choćby swe roszczenie w księdze wieczystej, trudno obarczać (...) odpowiedzialnością za to, iż zastosowała podstawową zasadę rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych”. Powyższy cytat należy uzupełnić przypomnieniem, że organem prowadzącym postępowania administracyjne w celu wydania decyzji deklaratoryjnej o przejściu prawa własności odszkodowanych nieruchomości, było i jest Ministerstwo Finansów. Urząd Miasta Krakowa zainteresowany był tematem układów odszkodowawczych od 1993 r., jednak jako organ samorządowy, aż do 1 stycznia 1999 r. nie posiadał legitymacji do reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach dotyczących nieruchomości. Podejmował jednak już korespondencję z Ministerstwem Finansów. Przez niemal całą pierwszą dekadę po przemianach ustrojowych, kompetentny w tych sprawach był Urząd Rejonowy w Krakowie, który współpracował z Ministerstwem Finansów. Obecnie Prezydent Miasta Krakowa jest podmiotem odpowiedzialnym za ujawnianie prawa własności

nieruchomości w księdze wieczystej na podstawie ostatecznej i prawomocnej decyzji Ministra Finansów, ale bez wydania tej decyzji, zrealizowanie ciążącego na Prezydencie obowiązku ujawnienia praw Skarbu Państwa jest niemożliwe.

Tymczasem już od początku możliwości działania Urzędu Rejonowego, a potem Urzędu Miasta Krakowa, były ograniczone brakiem listy odszkodowanych nieruchomości. Jeszcze przed rokiem 1999, czyli przed przejęciem obowiązków w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa, Prezydent Miasta Krakowa występował do Ministerstwa Finansów w celu ich uzyskania, jednakże nie udało się tego osiągnąć. Podobnie zresztą zakończyły się działania Urzędu Rejonowego. Doszło wówczas do sytuacji paradoksalnej, w której z jednej strony Ministerstwo Finansów w 1996 r. wystosowało do organów administracji pismo, informujące ogólnie o układach indemnizacyjnych, a z drugiej jednak nie przesłało żadnych list nieruchomości, co wymuszało każdorazowe kierowanie do Warszawy pytań o konkretną nieruchomość i oczekiwanie na odpowiedź.

W momencie, gdy Prezydent Miasta Krakowa jako Starosta Grodzki stał się odpowiedzialny za sprawy związane z nieruchomościami Skarbu Państwa, możliwe stało się zintensyfikowanie wysiłków. W latach 1999–2003 doszło do serii wizyt pracowników Urzędu Miasta Krakowa w Ministerstwie Finansów, podczas których uzyskano dostęp do archiwów ministerialnych. Dzięki temu pracownikom Urzędu Miasta Krakowa udało się uzyskać kserokopie dokumentacji z Ministerstwa Finansów oraz sporządzić prowizoryczną listę nieruchomości odszkodowanych, w konsekwencji czego Prezydent Miasta Krakowa mógł wystąpić z wnioskami o wydanie decyzji deklaratoryjnych. Na skutek zaangażowania Urzędu Miasta Krakowa, w latach 1999–2005 na mocy nowych decyzji Ministra Finansów, ujawniono prawo własności Skarbu Państwa aż w 63 przypadkach. Jak już jednak wspomniano, kilkanaście odszkodowanych nieruchomości zostało wcześniej zbytych. W większości przypadków niemożliwe jest naprawienie zaniedbań trwających kilkadziesiąt lat.

W kierowanych do podmiotów trzecich pismach, Ministerstwo Finansów samo wskazuje, że pisownia adresów nieruchomości w dokumentacji często odbiega od tej zastosowanej w dokumentach stanowiących w Polsce o stanie prawnym nieruchomości – z uwagi na brak polskich znaków diakrytycznych lub zmianę nazw ulic. W celu oznaczenia nieruchomości posługiwano się z reguły adresem, a tylko w sporadycznych przypadkach podany jest numer księgi wieczystej, liczba wykazu hipotecznego lub numer działki, a ponadto oznaczenia te z reguły uległy w ciągu kilku dziesięcioleci od zawarcia układów wielokrotnym zmianom, w wyniku podziałów lub łączenia nieruchomości oraz zmian zasad prowadzenia ewidencji gruntów i identyfikowania nieruchomości. Niezbędne jest wobec tego uprzednie dokonanie przez Ministerstwo Finansów identyfikacji nieruchomości, za które przyznane zostało odszkodowanie. Mając na względzie fakt, że od podpisania ostatniej umowy międzynarodowej minęło przeszło 47 lat, proces ten w ocenie Urzędu Miasta Krakowa, trwa zbyt długo.

Nie jest także kompletna dokumentacja posiadana przez Ministerstwo Finansów, dotycząca odszkodowań przyznanych na podstawie trzynastu umów międzynarodowych zawartych z rządami piętnastu państw. Urząd Miasta Krakowa wielokrotnie zwracał się o wystąpienie i uzyskanie dokumentów dotyczących zawartych z państwami-sygnatariuszami międzynarodowych układów odszkodowawczych. Ministerstwo Finansów nie dysponuje pełnymi wykazami nieruchomości, za które wypłacono odszkodowanie, claimami oraz decyzjami, a w konsekwencji adresami nieruchomości oraz danymi beneficjentów, wobec czego sprawdzenie faktu wypłaty odszkodowania u podmiotu odpowiedzialnego za realizację układów indemnizacyjnych nie będzie miarodajne i sprawdzający nie będzie miał pewności, że udzielona odpowiedź jest całkowita – szczególnie, że Ministerstwo Finansów samo zastrzeżenia takie czyni „ze względu na niekompletność dokumentacji wykonania niektórych układów oraz na to, że dokładne oznaczenia nieruchomości nie są podane we

wszystkich sprawach, brak nieruchomości na dostępnych Ministerstwu Finansów listach nie może stanowić ostatecznego dowodu okoliczności, iż za daną nieruchomość nie ubiegano się o odszkodowanie, bądź że nie przyznano odszkodowania. Jedynie w wypadkach, gdy ministerstwo dysponuje kompletnymi wykazami wnioskodawców lub beneficjentów, którym odszkodowania przyznano, bądź podmiotów, które były uprawnione do otrzymania tych odszkodowań – brak umieszczenia wskazanych nieruchomości na listach może potwierdzać, że odszkodowanie nie zostało przyznane”. **Istotne jest przy tym to, że bez wydanej przez Ministra Finansów decyzji, ujawnienie Skarbu Państwa w księdze wieczystej nie jest możliwe.**

Na marginesie należy jedynie stwierdzić, że problem dotyczy również nieruchomości, które dotychczas nie przeszły na własność Skarbu Państwa. Długotrwałe prowadzenie postępowań administracyjnych prowadzić może – w dłuższej perspektywie – do niekorzystnych dla mienia Skarbu Państwa skutków ekonomicznych. Mając bowiem na względzie fakt, że proces wydawania decyzji deklaratoryjnej trwa niejednokrotnie wiele lat, istnieje poważne ryzyko poniesienia przez Skarb Państwa nieodwracalnych szkód materialnych o znacznej wartości. Zdarza się bowiem, że osoby będące właścicielami hipotecznymi nieruchomości bądź też ich następcy prawni, przed wszczęciem postępowania czy też w jego toku, zbywali należące do siebie udziały w nieruchomości, co uniemożliwia dokonanie wpisu w księdze wieczystej prawa własności Skarbu Państwa mimo wydania decyzji. W konsekwencji, na skutek dokonanego obrotu prawnego nieruchomością, Skarb Państwa traci majątek, który winien być jego własnością, a ujawnienie Skarbu Państwa w księdze wieczystej jest niemożliwe. Prezydent Miasta Krakowa podejmował i nadal podejmuje wszelkie przewidziane przez prawo czynności w celu zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa, niemniej sądy w większości wypadków odmawiają wpisania do księgi wieczystej ostrzeżenia o toczącym się przed Ministrem Finansów postępowaniu administracyjnym, bądź ostrzeżenia o niezgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, na skutek czego osoby wpisane w księdze bądź ich następcy prawni mogą bez przeszkód sprzedawać nieruchomość.

Niezależnie od wskazanych wyżej trudności, Urząd Miasta Krakowa podejmuje zintensyfikowane czynności, mające na celu doprowadzenie do wydania przez Ministerstwo Finansów decyzji o przejściu prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. W tym celu pracownicy urzędu pozostają w stałym kontakcie telefonicznym, mailowym i pisemnym z pracownikami Ministerstwa Finansów. Co więcej, odbywają również osobiste wizyty w ministerstwie. W przypadku złożenia wniosku o wydanie decyzji, Urząd Miasta Krakowa, w celu usprawnienia oraz przyspieszenia procesu wydawania decyzji, przedkłada ministerstwu kompletną dokumentację historyczną, geodezyjną, oraz, co najważniejsze, wskazuje osobę, do której decyzja winna zostać skierowana. Pomimo tego, od 2005 r. Ministerstwo Finansów nie wydało żadnej decyzji skutkującej przejściem prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Wprawdzie w 2016 r. wydana została jedna, ale okazała się wadliwa, gdyż skierowana do osoby zmarłej i stwierdzono jej nieważność. W 2017 r. Ministerstwo Finansów wydało jedną decyzję, od której został przez stronę złożony wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w 2018 r. dwie decyzje negatywne dla Skarbu Państwa, od których to decyzji zostały przez Prezydenta Miasta Krakowa złożone wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Należy też zauważyć, że prowadzone przez Ministerstwo Finansów postępowania charakteryzują się niezwykle przewlekłością. Zgodnie z art. 35 par. 1 oraz 3 kodeksu postępowania administracyjnego, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki; załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Niestety, terminy te nie są dotrzymywane. Smutnym rekordem są sprawy nieruchomości położonej przy ul. Krakowskiej 29/Węglowej 1, w stosunku do której na

otrzymanie ostatecznej i prawomocnej decyzji Urząd Miasta Krakowa czeka już 22 lata oraz nieruchomości przy ul. Krakowskiej 13, gdzie uregulowanie jednego udziału trwa od lat 17.

Stwierdzenie nabycia spadku na rzecz Skarbu Państwa

Przejęcie nieruchomości w drodze stwierdzenia nabycia spadku na rzecz Skarbu Państwa następuje z chwilą, gdy zebrane w sprawie dokumenty dają podstawy do ustalenia, że z uwagi na brak krewnych powołanych do dziedziczenia z ustawy oraz brak sporządzenia przez spadkodawcę testamentu, jedynym spadkobiercą jest Skarb Państwa. Spadek otwiera się z chwilą śmierci spadkodawcy. Z kolei spadkobierca nabywa spadek z chwilą jego otwarcia, wobec czego, w zależności od daty śmierci spadkodawcy, Urząd Miasta Krakowa bada powyższe przesłanki w oparciu o trzy akty prawne: Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (w skrócie ABGB) – austriacki kodeks cywilny z 1811 r., dekret z 8 października 1946 r. Prawo spadkowe oraz ustawę z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.

Pierwszym oraz podstawowym zadaniem pracowników Urzędu Miasta Krakowa zajmujących się merytorycznie prowadzoną sprawą, jest ustalenie danych biograficznych osób wpisanych do księgi wieczystej, a następnie odtworzenie ich drzewa genealogicznego. Czynności te, mimo niewątpliwych ułatwień, jakie niesie za sobą rozwój Internetu, są pracochłonne i czasochłonne. W wielu wypadkach satysfakcjonujące wyniki udaje się osiągnąć po kilku, a czasami nawet kilkunastoletnich staraniach.

Zdarza się, i co warto podkreślić, nie są to wypadki odosobnione, że dużym wyzwaniem jest już samo zidentyfikowanie osoby występującej w księdze wieczystej jako właściciel nieruchomości. Sytuacja ta dotyczy szczególnie właścicieli, którzy nie pochodzili z Krakowa ani tu nie mieszkali, a nabycie realności w naszym mieście traktowali głównie jako lokatę kapitału. Inną dużą grupą właścicieli niezwiązanych na stałe z Krakowem tworzą osoby, które odziedziczyły udziały w krakowskich nieruchomościach po dalszych krewnych, zmarłych bądź zamordowanych w latach okupacji. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że dokumenty sądowe oraz notarialne z 1. połowy XX wieku zawierają niewiele informacji o stronach/uczestnikach postępowań i nie są to materiały zbieżne z aktualnie funkcjonującymi w obrocie prawnym, w których podawane są takie dane, jak imię, nazwisko, miejsce zamieszkania, dokumenty, którymi te podmioty się legitymują, a także inne bardziej szczegółowe personalia. Często się bowiem zdarza, że poza imieniem i nazwiskiem, notariusz określał stronę aktu jedynie za pomocą słów: „osobiście mi znany”, „prywatna w Przemyślu” czy „kupiec w Podgórzu”. Nie były podawane nawet imiona rodziców, co dodatkowo utrudnia identyfikację osób. Takie dane, zwłaszcza przy popularniejszych nazwiskach, są barierą, której pokonanie pochłania zwykle wiele trudu. Wielokrotnie zresztą nawet uzyskanie z akt dokładniejszego adresu nie jest gwarancją sukcesu, gdyż zachowała się jedynie część dawnych ksiąg meldunkowych, a używanej jeszcze pod koniec lat 40. kartoteki meldunkowej Zarządu Miasta Krakowa nie udało się odnaleźć. Ponadto zdarzały się przypadki, że zakupu dokonywały osoby mieszkające na terenach poza obecnymi granicami Polski, co również utrudnia zidentyfikowanie na podstawie danych z aktów notarialnych czy postępowań sądowych.

Poruszony wyżej problem kompletności dostępnych archiwaliów jest zresztą znacznie szerszy. Podczas II wojny światowej całkowitemu zniszczeniu uległy nawet całe urzędy metrykalne, szczególnie wyznania mojżeszowego, a także znakomita większość akt administracyjnych, w tym akta meldunkowe, akta dowodów osobistych i paszportów, akta sądowe, starsze akta meldunkowe. W okresie powojennym akcja brakowania akt objęła m.in. część akt sądowych. Warto przy tym wskazać, że dla niektórych akt sądowych okres przechowywania do dziś wynosi jedynie 30 lat. Jeszcze w latach 90. zdarzało się tzw. kasowanie metryczek i kopert dowodów osobistych

bezpośrednio po zgonie właściciela dowodu. W Krakowie straty wojenne i praktyki brakowania miały ograniczony zasięg, ale i w naszym mieście procedura mająca na celu zniszczenie dokumentacji niearchiwalnej przyniosła spore szkody. Obecnie polityka archiwalna uległa zmianie, jednak odtworzenie zniszczonych akt jest po prostu niemożliwe.

Tymczasem w celu wystąpienia z wnioskiem do sądu, niezależnie od tego, czy będzie to wniosek o stwierdzenie nabycia spadku przez Skarb Państwa, czy o ustanowienie kuratora, z którym to postępowaniem można spotkać się w przypadku inicjowania postępowania o nabycie prawa własności nieruchomości przez przemilczenie i zasiedzenie, wnioskodawca – którym w tym wypadku jest Skarb Państwa/Gmina Miejska Kraków – zobowiązany jest przedstawić akty stanu cywilnego, które zasadniczo są podstawowymi dopuszczalnymi dowodami wykazania przed sądem ciągu następstw prawnych. Proces ich pozyskiwania jest zwykle długotrwały. Biorąc pod uwagę fakt, że podczas II wojny światowej i po jej zakończeniu właściciele krakowskich nieruchomości osiedli na stałe na całym świecie, Urząd Miasta Krakowa prowadzi korespondencję, starając się samodzielnie lub przy pomocy polskich placówek konsularnych, uzyskać odpowiednie akty stanu cywilnego. W ciągu kilkunastu lat pracownicy Urzędu Miasta Krakowa pozyskiwali akty i dokumenty ze wszystkich zamieszkałych kontynentów. Wśród pozyskanych aktów zgonu znalazły się nawet tak niezwykle dokumenty, jak świadectwo zgonu zesłańca, zmarłego w 1955 r. w Workucie. Konkludując, stwierdzić należy, że samo uzyskanie aktów i dokumentów stanowi dość skomplikowany i niekiedy również kosztowny proces.

Współpraca Urzędu Miasta Krakowa z większością polskich placówek konsularnych układała się i nadal się układa dobrze, a niekiedy, jak w przypadku Konsulatu Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej w Nowym Jorku, wręcz wzorowo. Nawet jednak przy najbardziej sprzyjającym nastawieniu stron, ściągnięcie aktu stanu cywilnego czy innego dokumentu, takiego jak np. testamentu bądź poświadczenia obywatelstwa, trwa kilka miesięcy, a jest to jedynie niewielki zakres materiału, który należy w toku prowadzonego postępowania zgromadzić. Przez cały omawiany okres 1999–2018, największym problemem jest pozyskiwanie aktów stanu cywilnego z Izraela. Z państwem tym Polska nie ma podpisanej konwencji konsularnej, a stosunek izraelskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do składanych przez Ambasadę Rzeczypospolitej Polskiej w Tel Awiwie wniosków jest nieprzychylny. Niejednokrotnie wniosek zostaje zrealizowany dopiero po kilkukrotnym jego złożeniu, co w sposób oczywisty oznacza całe lata wyczekiwania, a niekiedy nie zostaje zrealizowany w ogóle. Urząd Miasta Krakowa kilkakrotnie interweniował w tej sprawie w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i samej ambasadzie, jednak sytuacja nie uległa zmianie.

Jak już wspomniano, precyzyjne odtworzenie drzewa genealogicznego właścicieli nieruchomości jest podstawową czynnością wykonywaną podczas postępowań w Urzędzie Miasta Krakowa, jest to także czynność decydująca o dalszym biegu sprawy. Jak wynika ze statystyki nieruchomości ujętych w *Białej Księdze...*, największa część nieruchomości (ponad 2/3 ogólnej liczby) została przejęta w drodze stwierdzenia nabycia spadku na rzecz Skarbu Państwa bądź Gminy Miejskiej Kraków. Ta droga pozyskiwania nieruchomości wymaga wykazania, że po właścicielach wieczystoksięgowych, ostatecznym spadkobiercą jest jeden z wymienionych powyżej podmiotów. Należy tu jednak od razu odnotować dysonans pomiędzy oczekiwaniami lokatorów w zakresie przejmowania mienia tą drogą, a liczbą rzeczywiście przejętych spadkiem nieruchomości i określić jego przyczyny.

W powszechnej świadomości głęboko zakorzenione jest przekonanie, że w wyniku Holocaustu niemal wszyscy polscy Żydzi stracili życie, co z kolei prowadzi do przekonania, iż prawie całe „mienie żydowskie” powinno już dawno stać się własnością Skarbu Państwa. Świadomość ciężkich strat wojennych wśród Polaków powoduje zaś, że pogląd taki ulega dalszej generalizacji, rozciągając

się na prawie wszystkie nieruchomości, które przed rokiem 1990 pozostawały we władaniu państwa. W kierowanych do Urzędu Miasta Krakowa wnioskach lokatorzy nieruchomości często przywołują fakt, że właściciel jest nieobecny od czasów II wojny światowej lub że zmarł w zaawansowanym wieku bezpotomnie i z tego faktu wyciągają wniosek, iż jego majątek należy się Skarbowi Państwa. Otóż pogląd taki nie jest prawdziwy, gdyż w rzeczywistości krąg osób uprawnionych do dziedziczenia ustawowego był i jest znacznie szerszy.

Najszerzy krąg dziedziczenia przewidywał austriacki kodeks cywilny (ABGB – *Allgemeine Bürgerliche Gesetz-Buch*), który na ziemiach byłej Galicji obowiązywał aż do końca 1946 r. Zgodnie z nim, prawo do dziedziczenia przysługiwało przede wszystkim zstępnym spadkodawcy (dzieci, wnuki itd.), jego rodzicom, rodzeństwu i ich zstępnym oraz współmałżonkowi. Jednak w wypadku braku wszystkich wyżej wymienionych osób, prawo dziedziczenia przechodziło na dziadów spadkodawcy oraz ich potomstwo, a gdyby i ich zabrakło na pierwszych, drugich i trzecich pradziadów oraz ich potomstwo. Przy tak szerokim kręgu uprawnionych do spadkobrania, często dochodziło do sytuacji, gdy do dziedziczenia dochodziły osoby przysłowiowo określane jako „dziesiąta woda po kisielu” – ich pokrewieństwo ze spadkodawcą było już bardzo odległe. Ponieważ do dziedziczenia stosuje się stale przepisy obowiązujące w momencie śmierci spadkodawcy, powyżej zarysowane przepisy ABGB mają zastosowanie do wszystkich osób, które zmarły do końca 1946 r. włącznie, w tym do wszystkich ofiar II wojny światowej. Warto podkreślić, że przepisy te stosuje się nawet w wypadku, jeśli spadkodawca zostanie dopiero w naszych czasach uznany za zmarłego z datą zgonu przed rokiem 1947.

Zasadniczą zmianę kręgu dziedziczenia przyniósł dekret Prawo spadkowe, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1947 r. Zawęził on bardzo krąg osób uprawnionych do dziedziczenia, do którego powołani byli odtąd jedynie: zstępni (dzieci, wnuki itd.), współmałżonek, rodzice i rodzeństwo oraz zstępni rodzeństwa. Przepisy dekretu zostały niemal bez zmian przejęte przez Kodeks cywilny, który wszedł w życie 1 stycznia 1965 r. W roku 2009 przepisy kodeksu w zakresie spadkobrania zostały znówelizowane i od tego roku ponownie dziadkowie oraz ich zstępni weszli do kręgu spadkobierców.

Ta pobieżna prezentacja przepisów spadkowych obowiązujących w ciągu XX wieku na terenie Krakowa pokazuje, że w rzeczywistości całkowite wygasanie gałęzi poszczególnych rodzin, pozwalające na przejęcie nieruchomości drogą stwierdzenia nabycia spadku przez Skarb Państwa, jest raczej wyjątkiem niż regułą, zwłaszcza biorąc pod uwagę dawny wielodzietny model rodziny. Częstość w swojej praktyce Urząd Miasta Krakowa spotyka się ze stwierdzeniem, że właściciel nie miał spadkobierców, wobec czego spadkobiercą ustawowym winien być Skarb Państwa bądź Gmina Miejska Kraków. Niestety, w większości informacje te nie znajdują potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym. W tym miejscu warto powrócić do wspomnianego wyżej panującego przekonania, że po zmarłych bezpotomnie właścicielach dziedziczy Skarb Państwa. W rzeczywistości z przeglądu spraw, które były w Urzędzie badane pod kątem spadkobrania wynika, że po bezdzietnych i ewentualnie bezzennych spadkodawcach, najczęstszymi spadkobiercami okazywały się właśnie dzieci rodzeństwa, czyli bratankowie i siostrzeńcy zmarłego, często mieszkający w innych miastach bądź za granicą, o których nawet współmieszkańcy czy znajomi spadkodawcy nie posiadali wiedzy i dopiero drobiazgowe badania doprowadziły do ich odnalezienia. A zatem stosunkowo rzadkie są sytuacje, by w trakcie II wojny światowej, nawet wśród osób pochodzenia żydowskiego, zginął właściciel nieruchomości i wszystkie osoby, które z mocy prawa mogły po nim dziedziczyć. Z reguły w pierwszych latach po wojnie osoby, którym przysługiwały prawa dziedziczenia po dotychczasowych właścicielach, przeprowadziły postępowania spadkowe i odebrały formalnie zarząd nad swą własnością, po czym opuściły Polskę, względnie przeprowadzały te postępowania spadkowe już przebywając za granicą. Oczywistą konsekwencją odkrycia spadkobierców ustawowych jest wykluczenie dziedziczenia ustawowego przez Skarb Państwa. Co ważniejsze, informacje wskazujące

na to, że cała rodzina nie żyje bądź zginęła, często nie znajdują potwierdzenia, gdyż najczęściej odnoszą się jedynie do pierwszego kręgu dziedziczenia, tj. małżonka i dzieci. Ponadto nie wystarczy samo stwierdzenie bądź zapewnienie, konieczne jest udokumentowanie tego faktu aktami stanu cywilnego. Na marginesie należy również wspomnieć, że spadkodawcy sporządzają testamenty, które również eliminują Skarb Państwa z dziedziczenia.

W niniejszej księdze opisanych jest kilka przypadków, w których sąd przyznał spadek Skarbowi Państwa ze względu na brak innych spadkobierców ustawowych, a następnie, gdy okazało się, że spadkobiercy ci jednak istnieją, postanowienia sądowe zostały na ich wniosek zmienione i spadek przypadł osobom fizycznym. Takie przypadki zmiany postanowień spadkowych, na szczęście niezbyt liczne, wynikają z przepisów kodeksowych, dających pretendantom do spadku relatywnie szerokie możliwości w zakresie zmiany postanowień.

W tym miejscu przejść należy do rozważań ogólniejszych, dotyczących stwierdzenia nabycia spadku – niezwiązanych już bezpośrednio z indywidualnie prowadzonymi sprawami, które to kwestie wymagają wyjaśnienia. W pierwszej kolejności wskazać należy, że fakt, iż właściciel nieruchomości nie jest znany lokatorom, nie ujawnił się od kilkudziesięciu lat oraz nie zajmuje się realnością, nie oznacza, że w rzeczywistości go nie ma. **Przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie ustalają bowiem żadnych terminów dla przeprowadzenia postępowania o stwierdzenie nabycia spadku oraz objęcia spadku.** Dlatego też sytuacja, w której stan prawny nieruchomości pozostaje nieuregulowany nie uprawnia automatycznie Skarbu Państwa do nabycia prawa własności nieruchomości w drodze spadkobrania, gdyż spadkobiercy najczęściej istnieją, a jedynie nie dopełnili koniecznych formalności. Co więcej, w Polsce nie istnieje obowiązek niezwłocznego przeprowadzenia takiego postępowania w przypadku, w którym w skład spadku wchodzi nieruchomość bądź udział w niej, jak ma to np. miejsce w Austrii. Powoduje to niepewność w zakresie prawa własności nieruchomości oraz nieaktualność wpisów dotyczących jej stanu prawnego. Dlatego też w praktyce spotkać można się z nieruchomościami, w której jako właściciele widnieją osoby wpisane w XIX oraz XX wieku, pomimo tego, że od dawna nie żyją. Istotne jest również fakt, że w przypadku braku wszczęcia takiego postępowania oraz istnienia spadkobierców ustawowych innych niż Skarb Państwa, prawo statuuje domniemanie, zgodnie z którym rodzina zmarłego przyjęła spadek, niezależnie od tego, czy legitymuje się prawomocnym postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku bądź aktem poświadczenia dziedziczenia, oraz niezależnie od tego, czy spadkiem się interesuje. Polskie prawo nie przewiduje także terminu dla zmiany postanowienia spadkowego w przypadku, w którym jest ono nieprawidłowe, chyba, że osoba, która z takim żądaniem występuje, była uczestnikiem postępowania o stwierdzenie nabycia spadku. Wtedy obowiązuje ją roczny termin, po upływie którego nie może już doprowadzić do zmiany następcy prawnego zmarłego. W konsekwencji prowadzić może to do sytuacji, w której Skarb Państwa nabył prawo własności nieruchomości na podstawie przepisów o spadkobraniu, a potem prawo to, nawet po upływie wielu lat, jest podważane przez właściwych spadkobierców.

Sam fakt, że ktoś posiada wielomilionowy majątek na terenie Krakowa, względem którego nie przejawia żadnego zainteresowania może być zaskakujący dla większości osób, niemniej wynika on z wielu, często również Urzędowi nieznanymi, powodów. Na przestrzeni lat Urząd Miasta Krakowa spotkał się z przypadkami, w których właściciele nieruchomości nie wiedzieli o posiadanym majątku w Polsce i uzyskali o nim wiedzę dopiero w czasach ówczesnych, bądź też brak zainteresowania wynikał z przeżyć doznanych w trakcie wojny oraz niechęci utrzymywania jakichkolwiek związków z Polską. Powyższe okoliczności nie zmieniają jednak faktu, że dopóki formalnie osoby takie nie zrezygnują z posiadanego prawa własności, Skarb Państwa nie ma podstaw prawnych do przejęcia majątku. W dalszej kolejności wskazać należy, że wbrew powszechnemu przekonaniu, Skarb Państwa

nie uczestniczy we wszystkich postępowaniach o stwierdzenie nabycia spadku, które toczą się w sądzie, a które dotyczą nieruchomości. Wręcz przeciwnie, postępowania te są prowadzone zazwyczaj bez udziału przedstawicieli Skarbu Państwa, gdyż inicjowane są przez osoby fizyczne. Urząd Miasta Krakowa nie ma wpływu na postępowania prowadzone przed sądami wieczystoksięgowymi oraz na postępowania spadkowe toczące się przed sądami cywilnymi, chyba że ewentualnym spadkobiercą może być Skarb Państwa. W takiej sytuacji uczestnikiem postępowań spadkowych staje się Prezydent Miasta Krakowa jako reprezentant Skarbu Państwa. Częstym zjawiskiem jest wobec tego fakt, że Urząd Miasta Krakowa nie wie o tym, iż w sądach w całej Polsce toczy się postępowanie spadkowe po właścicielu nieruchomości, a następnie spadkobiercy ujawniają swoje prawo własności w księdze wieczystej oraz swoją obecność lokatorom. Wynik całego postępowania spadkowego zależy wyłącznie od właściwego sądu cywilnego. Urząd Miasta Krakowa nie jest podmiotem, który kontroluje prawidłowość dziedziczenia przedstawianego w sądzie i nie ponosi odpowiedzialności za orzeczenie spadku na rzecz nieprawidłowych osób. O kolejności oraz prawidłowości dziedziczenia decyduje bowiem sąd na podstawie przedkładanych dokumentów.

Mienie opuszczone określone w dekrete z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich – przemilczenie

Zgodnie z art. 1 ust. 1 wyżej powołanego dekretu, majątkiem opuszczonym określa się wszelki majątek osób, które w związku z rozpoczętą 1 września 1939 r. wojną, utraciły jego posiadanie, a następnie go nie odzyskały. Ustalenie prawa własności następuje, gdy nieruchomość stanowi majątek opuszczony, ponieważ upłynął 10-letni okres, ustanowiony w art. 34 ust. 1 lit. a, powołanego dekretu, licząc od dnia 31 grudnia 1945 r. do dnia 31 grudnia 1955 r., oraz jednocześnie ani właściciel, ani nikt z następców prawnych wymienionych w art. 15 i 16 dekretu, ani umocowany przez te osoby pełnomocnik w trybie art. 19 i 20 dekretu, nie wykazał woli objęcia w posiadanie nieruchomości. Zgodnie z art. 34 ust. 1 dekretu z 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, Skarb Państwa i związki samorządu terytorialnego nabywały, na podstawie orzeczenia sądu przez przedawnienie (wówczas nazywanego zasiedzeniem), tytuł własności majątków opuszczonych (nieruchomości) z upływem lat 10 od końca roku kalendarzowego, w którym wojna została ukończona. Nabycie własności w trybie powyższego artykułu jest następstwem tego, że uprawniony nie wykonywał swojego prawa przez określony czas. Niezwykle istotne znaczenie, w przypadku przejmowania nieruchomości w powyższym trybie, ma orzecznictwo sądów powszechnych, które na przestrzeni lat ulegało ciągłym modyfikacjom. Urząd Miasta Krakowa niejednokrotnie spotykał się ze stwierdzeniem, że skoro właściciel nieruchomości nie interesuje się nieruchomością, nie pojawił się od czasu zakończenia działań wojennych, to nieruchomość stanowi mienie opuszczone, które winno stać się własnością Skarbu Państwa. Niestety, jest to zgodne jedynie z potocznym rozumieniem tego pojęcia, które nie znajduje potwierdzenia w obowiązującym prawie. Jak już wspomniano, wbrew rozpowszechnionemu w społeczeństwie przekonaniu, nie jest prawdą, że z Holocaustu „ocaleli tylko nieliczni”. W zespole archiwalnym akt Okręgowego Urzędu Likwidacyjnego w Krakowie znajdują się m.in. akta dotyczące tzw. przywrócenia posiadania przez właścicieli w latach 1945–1949. Pomimo tego, że zespół nie jest kompletny, jest tam około 2000 spraw, w których przedwojenni właściciele nieruchomości bądź ich rodzina, w znacznej mierze pochodzenia żydowskiego, wystąpili o zwrot posiadania i w zdecydowanej większości posiadanie im zwrócono. Złożenie wniosku do Okręgowego Urzędu Likwidacyjnego w Krakowie o przywrócenie posiadania, a także podejmowanie innych czynności, mających na celu odzyskanie nieruchomości, powodowało przerwanie biegu dziesięcioletniego terminu przemilczenia, co uniemożliwia Skarbowi Państwa nabycie prawa własności realności. Co więcej, żądanie współwłaściciela wydania nieruchomości opuszczonej,

zarówno w drodze powództwa windykacyjnego, jak i wniosku o przywrócenie posiadania, przerywało bieg terminu przemilczenia określonego w art. 37 ustawy z 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych oraz w art. 34 ust. 1 dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich także na rzecz pozostałych współwłaścicieli. Pomimo tego, że w przypadku postanowień, które zapadały w latach 50. oraz 60. możliwe było uznanie za mienie opuszczone jedynie udziału w nieruchomości, aktualnie na skutek zmiany poglądu sądów, nawet jeśli współwłaścicieli było wielu, wystarcza aktywność zaledwie jednego z nich. Dlatego też w niniejszym opracowaniu, jako wykluczenie możliwości przejęcia nieruchomości na podstawie powyższych przepisów, Urząd Miasta Krakowa wskazuje wydanie postanowienia o przywróceniu posiadania.

Zasiedzenie

Zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego, do nabycia prawa własności rzeczy w drodze zasiedzenia konieczne jest jej posiadanie przez określony czas. Posiadanie jest stanem faktycznym podlegającym ochronie prawnej i występuje w dwóch rodzajach: posiadania samoistnego i posiadania zależnego. W artykule 172 § 1 i § 2 kodeksu cywilnego ustawodawca przewidział, że nabycie prawa własności nieruchomości przez zasiedzenie następuje wskutek jej nieprzerwanego posiadania jako posiadacz samoistny przez okres dwudziestu lat w przypadku dobrej wiary i trzydziestu, gdy posiadacz wszedł w posiadanie będąc w złej wierze. W okresie od 1 stycznia 1965 r. do 30 września 1990 r. terminy te były krótsze – odpowiednio 10 lat przy posiadaniu w dobrej wierze i 20 lat przy posiadaniu w złej wierze. W okresie od 1 stycznia 1947 r. do 31 grudnia 1964 r., w czasie obowiązywania dekretu Prawo rzeczowe, terminy te, podobnie jak po 1 października 1990 r., wynosiły, odpowiednio, 20 i 30 lat. Posiadacza samoistnego cechuje to, że włada rzeczą jak właściciel, czyli wykonuje wszystkie przysługujące mu prawa oraz nałożone obowiązki, nie będąc przy tym – w sensie normatywnym – właścicielem rzeczy. Na posiadanie samoistne składają się zatem dwa elementy: samo faktyczne władanie rzeczą (*corpus*) i zamiar władania nią dla siebie jak właściciel (*animus*). Innymi słowy, posiadacz uważa, że jest właścicielem i zachowuje się jak właściciel. Ustawodawca wyszedł z założenia, że gdy tak opisany stan faktyczny trwa wystarczająco długo, konieczna jest eliminacja rozbieżności pomiędzy faktycznym wykonywaniem uprawnień właścicielskich, a formalnoprawnym stanem własności, co przyczyni się do ustabilizowania i uporządkowania stosunków społecznych. W dużym uproszczeniu zasiedzenie jest konstrukcją prawną, na podstawie której osoba bądź instytucja długotrwale władająca cudzą rzeczą, może uzyskać formalne, sądowe stwierdzenie, że nabyła do niej prawo własności. Najbardziej podstawowymi elementami, warunkującymi nabycie nieruchomości tą drogą, są odpowiednia nieprzerwana długotrwałość tego posiadania oraz charakter sprawowanej nad rzeczą posiadaną władzy.

O ile wykazanie przesłanki posiadania przez okres dwudziestu bądź trzydziestu nie nastręcza większych trudności, o tyle fakt bycia posiadaczem samoistnym winien zostać wykazany przed sądem zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym. Do 1995 r. zarząd oraz administrację nieruchomościami sprawowały Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej w Krakowie, a po ich likwidacji – Zarząd Budynków Komunalnych, który w imieniu Gminy Miejskiej Kraków przejął od tych przedsiębiorstw zarząd budynkami wielorodzinnymi, których to zarząd jeszcze nie został wydany właścicielom. Niestety, w latach 80. oraz 90. zniszczona została znaczna część akt po likwidowanych Przedsiębiorstwach Gospodarki Mieszkaniowej, a akta te mogły mieć duże znaczenie w udowadnianiu charakteru władania przez Skarb Państwa nieruchomościami, co jest wszak podstawowym elementem postępowań sądowych o zasiedzenie. Braki te wprawdzie nie przeszkadzają w bieżącym administrowaniu i zarządzaniu nieruchomością, ale czasami uniemożliwiają nawet wyznaczenie daty objęcia danej nieruchomości w posiadanie, a także ustalenie dat i zakresu podejmowanych względem

realności czynności. Należy stwierdzić, że, niestety, te braki, wywołane dawną polityką archiwizacyjną, bywają czasami skuteczną barierą, wręcz uniemożliwiającą Urzędowi Miasta Kraków złożenie wniosku z powodu niemożności wykazania twierdzeń o długości i charakterze władania. Sytuacja ta jest szczególnie problematyczna w przypadku nieruchomości niezabudowanych.

Tym, co pozwala odróżnić posiadanie samoistne, które umożliwia nabycie prawa własności nieruchomości w drodze zasiedzenia, od posiadania zależnego, jest czynnik woli – rzeczywista wola posiadacza, która decyduje o charakterze samego posiadania. Taką rzeczywistą wolę ustala się na podstawie zaimplementowanych na zewnątrz przejawów władania rzeczą i musi odnosić się do okoliczności konkretnego przypadku. Przesłanki posiadania samoistnego, wykonywanego z pominięciem formalnego właściciela rzeczy, obejmują w przypadku nieruchomości zabudowanych, m.in. remonty bieżące i kapitalne, przebudowy, rozbudowy, nadbudowy i modernizacje nieruchomości, samowolne decydowanie o najmie lub dzierżawie względnie – w przypadku nieruchomości niezabudowanych – uprawianie ziemi i zbieranie pożytków, zagospodarowywanie nieruchomości. Posiadacz samoistny najczęściej również na własny rachunek, opłaca podatki i ubezpiecza nieruchomość.

Już powyższa, bardzo ogólna, charakterystyka najważniejszych elementów branych pod uwagę w postępowaniu o stwierdzenie nabycia prawa własności przez zasiedzenie pokazuje, że sformułowanie odpowiedniego wniosku do sądu wymaga od wnioskodawcy, w tym wypadku Skarbu Państwa bądź Gminy Miejskiej Kraków, zebrania wyjątkowo obszernej dokumentacji, która potwierdzi zarówno długość władania nieruchomością przez podmiot publiczny, jak i samoistny charakter tego władania. Dodatkowo, podobnie jak i przy innych rodzajach postępowania, Urząd Miasta Krakowa musi wskazać wszystkie osoby, które są wieczystoksięgowymi właścicielami przedmiotowej realności lub ustanowić dla nich reprezentanta – kuratora, będącego obrońcą ich praw w toku prowadzonego postępowania.

Przejmowanie nieruchomości w administrację państwową w okresie PRL-u miało, niestety, w większości wypadków charakter zachowawczy. Odpowiednie organy władzy państwowej wydawały decyzję o przejęciu nieruchomości w zarząd w wypadku nieobecności bądź śmierci właściciela albo administratora czy też – w wypadku osób starszych – wręcz na wniosek właściciela. W każdym z przywołanych przypadków przejęcie w zarząd państwowy miało na celu jedynie zapewnienie możliwie sprawnego administrowania nieruchomością i utrzymanie jej w zdadnym do dalszego korzystania stanie technicznym, nie zaś przejęcie nieruchomości na własność, na czym państwu nie zależało. Na polecenie władz miejskich wykonywano niezbędne remonty, niekiedy wręcz generalne, połączone z wykwaterowaniem lokatorów, wydziały lokalowe dzielnicowych rad narodowych podejmowały decyzje o najmie bądź dzierżawie nieruchomości, a zarządzające przedsiębiorstwo regulowało konieczne płatności. Wszystkie te czynności jednak były wykonywane zazwyczaj przez podmioty publiczne nie tyle „jak właściciel i na własną rzecz”, ile „w zastępstwie właściciela”. Z punktu widzenia możliwości zasiedzenia, taka filozofia sprawowania władztwa nad nieruchomością praktycznie wyklucza możliwość uznania go za posiadanie samoistne, nawet przy braku kontaktu z właścicielem.

W zestawieniu z innymi drogami pozyskiwania własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, zasiedzenie wyróżnia się także stosunkowo największą uznaniowością sądu w ocenie materiału dowodowego. W rzeczywistości identyczny stan faktyczny może zostać przez dwa różne sądy sędziowskie oceniony zupełnie odmiennie. Z tego między innymi względu, postępowania w sprawie nabycia prawa własności nieruchomości przez zasiedzenie rozpatrywane są nie tylko w dwóch instancjach, ale nawet często na ich temat wypowiada się Sąd Najwyższy. Tytułem przykładu wskazać można nieruchomość przy ul. Rogozińskiego 5 w Krakowie, które to postępowanie nadal

pozostaje w toku. 16 czerwca 2011 r. Urząd Miasta Krakowa wystąpił do Sądu Rejonowego dla Krakowa - Śródmieścia w Krakowie, z wnioskiem o nabycie prawa własności przedmiotowej nieruchomości przez zasiedzenie. Postanowieniem z 21 grudnia 2012 r., Sąd Rejonowy dla Krakowa - Śródmieścia w Krakowie, stwierdził, że Gmina Miejska Kraków nabyła przez zasiedzenie z dniem 5 maja 2001 r. prawo własności realności. Od tego postanowienia strona przeciwna wniosła apelację. Na skutek tego, postanowieniem z 15 stycznia 2014 r. Sąd Okręgowy w Krakowie Wydział II Cywilny Odwoławczy, zmienił zaskarżone postanowienie w ten sposób, że oddalił wniosek Gminy Miejskiej Kraków. Gmina Miejska Kraków od niekorzystnego dla siebie orzeczenia wniosła skargę kasacyjną. Postanowieniem z 3 grudnia 2015 r. Sąd Najwyższy uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w Krakowie do ponownego rozpoznania. Postanowieniem z 6 października 2016 r. Sąd Okręgowy uchylił postanowienie stwierdzające nabycie przez Gminę Miejską Kraków przez zasiedzenie nieruchomości położonych przy ul. Rogozińskiego 5 w Krakowie. 28 grudnia 2016 r. Gmina Miejska Kraków wniosła skargę kasacyjną od tego postanowienia. Obecnie Urząd Miasta Krakowa oczekuje na rozstrzygnięcie sprawy. W przypadku nieruchomości przy ul. Krakowskiej 13, która znajduje się od wielu lat w zarządzie i administracji Gminy Miejskiej Kraków, a poprzednio Skarbu Państwa, sąd w toku prowadzonego postępowania o nabycie prawa własności nieruchomości przez zasiedzenie, wskazał, że: „żaden z dokumentów wymienionych we wniosku nie wskazuje na samoistność władania. Dokumenty przedmiotowe nie dowodzą posiadania nieruchomości i zarządzania nią we własnym imieniu i na własny rachunek”. W konsekwencji sąd stwierdził, że „przedstawione okoliczności wykluczają uznanie, że Skarb Państwa czy też inny podmiot – Gmina Miejska Kraków – wykazywał wolę posiadania samoistnego z wyłączeniem praw właścicieli. W konsekwencji, na podstawie art. 172 2 kc, wniosek podlegał oddaleniu”.

Wobec powyższego, zasiedzenie staje się bodaj najtrudniejszą metodą skutecznego pozyskania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa.

Postępowania rewindykacyjne

Postępowania rewindykacyjne dotyczą spraw, które miały swój początek w większości przypadków bezpośrednio po wojnie w okresie kształtowania się państwa, odbudowywania oraz tworzenia norm prawnych. W latach 1944–1989 państwo stawało się właścicielem nieruchomości w Krakowie na podstawie różnych przepisów prawa, między innymi:

- dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej,
- ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej,
- dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich,
- dekretu z 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945,
- dekretu z 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych,
- ustawy z 29 grudnia 1951 r. zmieniającej dekret z 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych,
- ustawy z 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym w związku z dekretem z 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego,

→ ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości,

→ ustawy z 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz o wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków,

→ ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Obecnie sprawy rewindykacyjne rozpatrywane są w oparciu o ukształtowane wieloletnimi doświadczeniami przepisy i ich interpretacje, które odbiegają od ówczesnie obowiązujących standardów postępowań. Decyzje stanowiące podstawę nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa w latach powojennych oraz w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej charakteryzuje swobodne podejście do przepisów, stąd liczne braki formalne decyzji i orzeczeń o przejęciu na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, pomimo *de facto* zasadności tych decyzji. Za taką niefrasobliwość i niedokładność koszty ponoszą obecnie samorządy, osoby fizyczne i prawne, które w dobrej wierze zainwestowały swój majątek w przejęte nieruchomości.

Do rewindykacji dochodzi po zakończeniu postępowań administracyjnych i sądowo-administracyjnych bądź cywilnych. Postępowania te są dwuinstancyjne i mają na celu uchylenie lub zmianę zapadłych kilkadziesiąt lat temu orzeczeń (decyzji, wyroków, postanowień). Pomimo tego, że postępowania rewindykacyjne są niezwykle skomplikowane, to sama procedura jest stosunkowo prosta. Strona składa stosowny wniosek do organu administracyjnego (ministra, wojewody, samorządowego kolegium odwoławczego), który wydaje orzeczenie. Przysługuje na nie środek odwoławczy (odwołanie, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, zażalenie). Po wniesieniu któregoś ze wspomnianych środków, zostaje wydane kolejne orzeczenie, które, niestety, z reguły powiela treść pierwotnego rozstrzygnięcia. Stronie niezadowolonej z wyniku sprawy przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a po wydaniu przez niego wyroku – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Obecnie obowiązujące przepisy kodeksu postępowania administracyjnego umożliwiają skrócenie tejże procedury, zezwalając na skierowanie skargi do sądu bezpośrednio po pierwszej decyzji. Postępowanie cywilne co do zasady przebiega w podobny sposób. Strona składa do sądu powszechnego (rejonowego lub okręgowego) pozew lub wniosek. Sąd wydaje stosowne orzeczenie, na które przysługuje środek odwoławczy w postaci apelacji bądź zażalenia. W przypadku odwołania się strony do sądu II instancji, wydaje on orzeczenie, które staje się prawomocne, a stronie niezadowolonej z takiego rozstrzygnięcia przysługuje nadzwyczajny środek odwoławczy do Sądu Najwyższego, tj. skarga kasacyjna. Należy przy tym zaznaczyć, że uchylenie orzeczeń na którymkolwiek z etapów wspomnianych postępowań, prowadzi do rozpoczęcia całej procedury od początku. Warto zwrócić uwagę na fakt, że postępowania rewindykacyjne są zatem postępowaniami długoterminowymi, trwającymi nawet kilkadziesiąt lat. W efekcie powstaje długotrwały okres niepewności, dotyczący stanu prawnego nieruchomości, a tym samym zawieszenie jakichkolwiek czynności prawnych i zarządczych w stosunku do takiej nieruchomości.

Niezwykle istotne jest, że Prezydent Miasta Krakowa, reprezentujący w tych postępowaniach interes Gminy Miejskiej Kraków bądź Skarbu Państwa, występuje w charakterze strony. Oznacza to, ni mniej ni więcej, że przysługują mu takie same prawa i obowiązki, jak każdej innej stronie w tym postępowaniu. Nie ma żadnych szczególnych uprawnień, stawiających go w bardziej uprzywilejowanej pozycji.

Największym problemem związanym ze wspomnianymi postępowaniami rewindykacyjnymi jest upływ czasu oraz całkowity brak możliwości dochodzenia ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych, wynikających z poniesionych nakładów na przejęte nieruchomości. Upływ czasu był jednym z czynników, które w efekcie doprowadził do wybrakowania materiałów archiwalnych dotyczących

przejmowanych nieruchomości. Był on również czynnikiem stanowiącym podstawę do zmian przepisów, ich interpretacji oraz ogólnego podejścia do zagadnienia przejmowania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Metody, które dawniej stanowiły normy i standardy działań, obecnie są nie do pomyślenia, a jednak są przyczyną istnienia w poprzednio prowadzonych postępowaniach administracyjnych takich wad, które obecnie są podstawą składania wniosków mających na celu wzruszenie rozstrzygnięć tych postępowania, co może prowadzić do odebrania Skarbowi Państwa nieruchomości po kilkudziesięciu latach.

Podstawowymi formami wzruszania zapadłych w przeszłości orzeczeń są: skarga o stwierdzenie nieważności ostatecznych decyzji, skarga o wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją, a niekiedy wniosek o stwierdzenie przez właściwy organ, że dana nieruchomość nie podlegała przepisom określonej ustawy (tak jest w przypadku ustawy o reformie rolnej). Przy czym główną podstawą wszczynania postępowania rewindykacyjnych jest przesłanka stwierdzenia nieważności rażącego naruszenia prawa, opisana w art. 156 § 1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego. Jest to przesłanka już sama w sobie zawierająca wyrażenie nieostre, to znaczy takie, które wymaga interpretacji i określenia jego znaczenia. Przez wiele lat definicja „rażącego naruszenia prawa” ulegała zmianie i modyfikacji. Obecnie jej interpretacja jest tak szeroka, że w zasadzie obejmuje wszelkie przypadki dokonanych naruszeń. Ponadto jest to jedna z przesłanek stwierdzenia nieważności, do której nie stosuje się ograniczenia czasowego opisanego w przepisie art. 156 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego, uniemożliwiającego stwierdzenie nieważności orzeczenia. Oznacza to, że w przeciwieństwie do innych przesłanek, nie ma zakreślonego czasu, po którym nie może zapaść decyzja o stwierdzeniu nieważności, a jedynie decyzja stwierdzająca wydanie orzeczenia z naruszeniem prawa, skutkująca powstaniem roszczeń odszkodowawczych, a nie obowiązkiem wydania nieruchomości w naturze.

Zmianę w tym zakresie upatrywano w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, który zwrócił uwagę właśnie na kwestię upływu czasu, jaki minął od momentu wydania decyzji o przejęciu na własność Skarbu Państwa nieruchomości do momentu stwierdzenia jej nieważności. W orzeczeniu z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13, Trybunał wskazał, że art. 156 § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.), w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał wskazał, że zasada praworządności nie uzasadnia rozwiązania prawnego umożliwiającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, gdy decyzja ta korzystała przez kilkadziesiąt lat z domniemania zgodności z prawem, wywołuje skutki polegające na nabyciu prawa lub ukształtowaniu ekspektatywy nabycia praw przez jej adresatów, a dodatkowo przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji ma charakter niedookreślony i jej wykładnia ukształtowała się w orzecznictwie na długo po wydaniu decyzji. W sytuacji, w której występuje nagromadzenie powyższych okoliczności, zasada praworządności nie służyłaby realizacji zasady pewności prawa. Stwierdzenie nieważności decyzji może powodować zmianę ukształtowanej od kilkudziesięciu lat sytuacji prawnej adresatów decyzji, a to nie służyłoby realizacji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady pewności prawa, wynikających z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednakże niepokojące są działania organów administracji publicznej, które orzekając w sprawach o stwierdzenie nieważności decyzji, zdają się nie zwracać uwagi na treść i doniosłość wspomnianego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zasłaniając się brzmieniem obowiązujących przepisów prawa i *de facto* brakiem jednoznacznego – ich zdaniem – stwierdzenia naruszenia konstytucji przez przepis kodeksu postępowania administracyjnego. Przy czym organy administracji

publicznej i sądy administracyjne nie mają wątpliwości dotyczących stosowania tego orzeczenia w sytuacji naruszeń dotyczących m.in. przepisów podatkowych lub budowlanych.

Organy te wskazują ponadto, że wyrok jest skierowany wyłącznie do ustawodawcy, którego obowiązkiem jest zmiana przepisu zgodnie z zaleceniami Trybunału. Obowiązek ten zrealizować powinna senacka komisja ustawodawcza, która w 2015 r. przygotowała stosowny projekt zmiany kodeksu postępowania administracyjnego. Prezydent Miasta Krakowa przedstawił swoje stanowisko w piśmie z 31 sierpnia 2016 r., skierowanym do Stanisława Gogacza – przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, a delegowani przez Prezydenta Miasta Krakowa pracownicy Urzędu Miasta Krakowa przedstawili je dodatkowo na wspólnym posiedzeniu senackich komisji 19 października 2016 r.: Ustawodawczej oraz Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Stanowisko to przychyliło się do propozycji Sądu Najwyższego które sprowadzało się do nadania paragrafowi 2 artykułu 156 kodeksu postępowania administracyjnego brzmienia: „Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w 1 pkt 1, 2, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne”.

W toku dyskusji reprezentanci Prezydenta Miasta Krakowa przedstawili uzupełniającą opinię oraz przykłady postępowań, w których Skarb Państwa utracił prawo własności pomimo przesłanek wskazanych w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. Niestety, na posiedzeniu senator sprawozdawca wobec zaprezentowanych stanowisk wniósł o zakończenie procedowania projektu ustawy, który to wniosek został przegłosowany. Tym samym komisja nie podjęła dalszych działań, zmierzających do wykonania wyroku Trybunału. W związku z powyższym Prezydent Miasta Krakowa 6 grudnia 2017 r. wystosował pisma do 18 parlamentarzystów (posłów i senatorów) z okręgu krakowskiego oraz niektórych członków senackiej komisji ustawodawczej, w którym zaapelował o zainteresowanie się problemem, jednocześnie deklarując wolę współpracy i pomoc w przygotowaniu stosownych propozycji zmian przepisów i projektów ustaw. Na to wystąpienie zareagowała tylko posłanka Agnieszka Ścigaj: złożyła 17 stycznia 2017 r. interpelację w tej sprawie do ministra sprawiedliwości, o czym zawiadomiła Prezydenta Miasta Krakowa pismem z 3 lutego 2017 r. Prezydent wystąpił również do Marszałka Senatu z prośbą o informację dotyczącą ewentualnych dalszych inicjatyw ustawodawczych Senatu, podjętych zgodnie z działem IXa „Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego” Regulaminu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Brak bowiem dalszych prac nad nowelizacją art. 156 2 kpa powoduje, że nadal utrzymuje się stan niepewności majątkowo-prawnej samorządów. Na to pismo nie otrzymał odpowiedzi.

Reasumując, wprowadzenie przepisu regulującego w jasny i przejrzysty sposób zasady dotyczące stwierdzania nieważności decyzji, ustalenie długiego, nawet 20-letniego terminu, który będzie skutkować wyłączeniem dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych, znacznie zwiększy stabilność majątkową i gospodarczą wszystkich samorządów, tym bardziej, że w praktyce chodzi o sprawy sprzed roku 1990, czyli obecnego systemu samorządu terytorialnego, a termin będzie analogiczny do cywilnoprawnego terminu zasiedzenia nieruchomości w dobrej wierze.

Jednocześnie należy wskazać na brak systemowego rozwiązania, dotyczącego roszczeń restryktacyjnych i rewindykacyjnych, obejmującego całą Polskę, nie tylko Warszawę. Ich liczba, pomimo upływu lat, bynajmniej się nie zmniejsza. Bieg typowej sprawy restryktacyjnej (rewindykacyjnej) rozpoczyna się przed organem właściwym do wydania decyzji nadzorczej (wojewodowie, ministrowie, samorządowe kolegia odwoławcze) w trybie art. 158 kpa. Jeżeli wówczas brakuje podstaw do ograniczenia decyzji nadzorczej tylko do stwierdzenia naruszenia prawa (art. 158 § 2 kpa), to wystąpienie przesłanki z art. 156 § 2 kpa doprowadzi do stwierdzenia nieważności decyzji pierwotnej. Skutki dla interesu publicznego oraz osób trzecich (np. najemców lokali komunalnych) nie są wówczas brane pod uwagę, tym bardziej, że osoby trzecie nie są stronami tych postępowań. Należy

zdawać sobie sprawę, że stwierdzenie nieważności decyzji oznacza utratę jej mocy obowiązującej ze skutkiem *ex tunc*, a więc powstaje skutek prawny działający z mocą wsteczną. Jeżeli więc nieruchomości zostały nabyte przez Skarb Państwa do 1989 r., a potem zgodnie z przepisami ustawy wprowadzającej samorząd terytorialny, zostały skomunalizowane, to stwierdzenie decyzji nieważności decyzji odnoszących się do nabytego przez jednostkę samorządu terytorialnego majątku powoduje wyzucie tej ostatniej z mienia służącego realizacji celów publicznych (np. prowadzeniu szkół, przedszkoli, szpitali czy komunalnej gospodarki mieszkaniowej). Takie sytuacje nie należą wcale do rzadkości, a z punktu widzenia interesu publicznego są nie do zaakceptowania.

Warto tu również zauważyć, że w wielu wypadkach toczących się postępowań rewindykacyjnych, poprzedni właściciele nieruchomości otrzymali zadośćuczynienie za przejęte nieruchomości w postaci odszkodowań pieniężnych bądź nieruchomości zamiennych. Jednakże pomimo tego składają wnioski o uchylenie orzeczeń stanowiących podstawę do przejęcia nieruchomości na własność Skarbu Państwa. Niestety, istniejące wady prawne takich orzeczeń stanowią podstawę do wszczęcia wspomnianych postępowań oraz wydania decyzji, m.in. o stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnych, bez względu na okoliczność, że doszło już do wypełnienia obowiązku odszkodowawczego. Przy czym, w przypadku przegranej, Skarb Państwa nie ma żadnych środków prawnych umożliwiających ubieganie się o zwrot zrealizowanego odszkodowania lub poniesionych nakładów na nieruchomość. Tym samym w wielu przypadkach strony skarżące zyskują podwójnie.

Należy również dodać, że postępowanie rewindykacyjne to nie tylko postępowania toczące się przed organami administracyjnymi i sądami administracyjnymi. To również postępowania toczące się przed sądami powszechnymi i mającymi na celu zmianę lub uchylenie zapadłych w przeszłości wyroków. Chodzi głównie o postępowania w sprawie stwierdzenia nabycia spadku na rzecz Skarbu Państwa. Niestety coraz częściej zdarza się, że po kilkudziesięciu latach odnajdują się nie ujawnione wcześniej postanowienie spadkowe, bądź pojawiają się osoby będące spadkobiercami zmarłych, które wcześniej nigdy nie ujawniały swojego prawa do spadku. W takich sytuacjach sądy po przeprowadzeniu stosownego postępowania wyjaśniającego, najczęściej orzekają o zmianie postanowień spadkowych, co skutkuje utratą majątku przez Skarb Państwa lub Gminę Miejską Kraków.

Sytuację mogłoby zdecydowanie poprawić uchwalenie ustawy regulującej roszczenia osób pozbawionych nieruchomości w drodze decyzji administracyjnych i wyroków sądowych w okresie powojennym. Niestety, podjęta próba stworzenia i uchwalenia takiej ustawy w ostatnim okresie zakończyła się niepowodzeniem. Ustawodawca zawiesił prace nad jej treścią na bliżej nieokreślony czas. Prezydent Miasta Krakowa przedstawiał pisemne uwagi do projektu ustawy, a przedstawiciele Urzędu Miasta Krakowa brali czynny udział w spotkaniach organizowanych przez Związek Miast Polskich, byli obecni na posiedzeniach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Wskazać też należy, że z punktu widzenia sytuacji miasta Krakowa, ten projekt ustawy reprivatyzacyjnej w zasadzie niczego by nie zmienił. Wykluczał on bowiem większość przypadków, z którymi boryka się nasze miasto. Poza ustawą pozostawały, między innymi, roszczenia wynikające z przepisów ustawy o reformie rolnej, ustawy o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, czyli tzw. ustawa nacjonalizacyjna, oraz ustaw dotyczących wywłaszczenia nieruchomości. Nie ma wątpliwości, że w obecnej sytuacji ustawa reprivatyzacyjna jest niezbędna, ale musi to być ustawa rozstrzygająca przynajmniej większość istniejących roszczeń rewindykacyjnych, zabezpieczająca zarówno interesy poprzednich właścicieli nieruchomości, jak i tych podmiotów, które obecnie władają tymi nieruchomościami i zainwestowali w nie swój czas i majątek.

Komisje Majątkowe

Komisje Majątkowe, działające przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji od 1989 r., rozpatrywały sprawy zwrotu Kościołom i innym związkom wyznaniowym majątku odebranego w okresie PRL z naruszeniem ówczesnego prawa lub przekazania w zamian odpowiedniej rekompensaty. Od decyzji komisji nie było odwołania. Powołano 5 komisji:

- dla Kościoła katolickiego (zlikwidowana w lutym 2011 r.),
- dla Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP,
- dla Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego,
- dla Gmin Wyznaniowych Żydowskich,
- Międzykościelną Komisję Regulacyjną (dla pozostałych Kościołów i innych związków wyznaniowych).

Podstawę prawną działania Komisji dla Kościoła katolickiego stanowiła ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.). Komisja Majątkowa nie była organem władzy sądowej ani organem władzy administracji publicznej, choć zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy z 17 maja 1989 r., ugody przed nią zawarte miały moc sądowych tytułów egzekucyjnych. Postępowanie regulacyjne przed Komisją Majątkową zgodnie z art. 62 ust. 4 i art. 64 ust. 2 ustawy z 17 maja 1989 r., zastępowało postępowanie sądowe i administracyjne i przypominało w pewnym stopniu postępowanie polubowne, co znalazło potwierdzenie w uzasadnieniu uchwały z 24 czerwca 1992 r. w sprawie wykładni art. 61 ustawy z 17 maja 1989 r. przez Trybunał Konstytucyjny. Komisja Majątkowa była podmiotem rządowo-kościelnym, działającym w trybie mediacyjno-polubownym. Z tego względu zapadłe orzeczenia i ugody miały moc prawną równą ugodom przed sądem oraz od orzeczeń nie przysługiwało odwołanie – jeśli decyzja zapadła przy pełnym składzie komisji. Jeśli Komisja Majątkowa przy pełnym składzie nie wypracowała wspólnego stanowiska, pisemnie zawiadamiała uczestników postępowania regulacyjnego, którzy w terminie sześciu miesięcy od zawiadomienia uzyskiwali prawo do wznowienia postępowania sądowego lub administracyjnego, a w przypadku gdy postępowanie nie było wszczęte – wystąpienia do sądu o zasądzenie roszczenia. Zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy z 17 maja 1989 r., uczestnicy postępowania regulacyjnego mogli przed składem orzekającym zawrzeć ugodę. Jeżeli nie zawarli ugody, zespół wydawał orzeczenie. Wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego można było zgłaszać w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy z 17 maja 1989 r., choć ostatecznie ze względu na zmianę ustawy, termin został przedłużony do 31 grudnia 1992 r. Przedmiotem postępowania regulacyjnego mogło być zarówno mienie państwowe, jak i mienie jednostek samorządu terytorialnego. Decyzją Komisji Majątkowej z 29 marca 2006 r. objęto postępowaniem regulacyjnym nieruchomości położone na terenach tzw. ziem odzyskanych. Postępowanie regulacyjne następowało na wniosek kościelnych osób prawnych w celu przywrócenia im własności, upaństwowionych w całości lub w części:

- które nie pozostają we władaniu instytucji kościelnych, chyba że w dniu wejścia w życie ustawy były we władaniu innych związków wyznaniowych,
- przejętych przez państwo w związku z ustawą z 20 marca 1950 r. o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, jeżeli nie wydzielono z nich należnych w myśl tej ustawy gospodarstw rolnych proboszczów,
- które zostały przejęte od zakonów bezhabitowych i stowarzyszeń kościelnych na podstawie rozporządzenia Ministra Administracji Publicznej z 10 marca 1950 r. w sprawie przystosowania stowarzyszeń do przepisów prawa o stowarzyszeniach,

- mienia fundacji kościelnych,
- przejętych po 1948 r. w trybie egzekucji zaległości podatkowych,
- wywłaszczonych, jeżeli odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość nie zostało wypłacone lub nie zostało podjęte,
- przejętych na podstawie dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy,
- przejętych we władanie państwowych jednostek organizacyjnych bez tytułu prawnego, bez względu na późniejsze ustawodawstwo konwalidujące te przejęcia.

W związku z licznymi nieprawidłowościami, prowadzono szereg postępowań w stosunku do osób związanych z Komisjami Majątkowymi, w tym śledztwa prokuratorskie oraz postępowania w CBA i ABW. W trakcie z nich ustalono, że z punktu widzenia prawa, Komisja nie była organem administracyjnym ani sądem, nie zarządzała mieniem i nie miała go pomnażać, nie była też zobowiązana dbać o interes państwa. W związku z tym oraz niemożnością potraktowania członków komisji jak funkcjonariuszy publicznych, zdecydowana większość śledztw kończyła się umorzeniem z braku podstaw prawnych dla postawienia zarzutów.

W zakresie działalności komisji majątkowych wypowiadał się również Trybunał Konstytucyjny i Europejski Trybunał Praw Człowieka. Trybunał Konstytucyjny w 2011 r. orzekł, że spośród 8 zaskarżonych przez ówczesny Sojusz Lewicy Demokratycznej zapisów, jeden jest niekonstytucyjny, dotyczący mienia jednostek Skarbu Państwa lub samorządu. Pozostałe wnioski zostały umorzone. Trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego złożyło zdania odrębne.

W 2010 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego złożył również Rzecznik Praw Obywatelskich, argumentując, że od decyzji komisji nie ma odwołania, a jednostki samorządowe, które oddają majątek, nie zawsze mają status uczestnika postępowania. W 2013 r. Trybunał umorzył postępowanie dotyczące Komisji dla Kościoła katolickiego i uznał konstytucyjność zapisów o trybie zwrotu mienia stosowanym w Komisji dla Gmin Wyznaniowych Żydowskich.

Wyroki te były krytykowane za niesłuszne przekładanie interesu Skarbu Państwa nad interes samorządów, które w przypadku innych orzeczeń mogłyby żądać od niego rekompensaty.

Europejski Trybunał Praw Człowieka 21 września 2004 r. orzekł naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez art. 60–70a ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w RP.

Krytycy Komisji wskazują na samosąd Kościoła katolickiego, tajność i nieprzejrzystość jej działań, lekceważenie interesu lokalnych społeczności i samorządów oraz zaniżanie wycen gruntu. Kontrowersje budzi także to, że członkowie Komisji nie byli funkcjonariuszami publicznymi, a mimo to otrzymywali wynagrodzenie z publicznych pieniędzy.

Podstawę prawną działania Komisji Regulacyjnej ds. Gmin Wyznaniowych Żydowskich, stanowiła ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2014 r. poz. 1798 tj.). Na wniosek gminy żydowskiej lub Związku Gmin, Komisja wszczyna postępowanie w przedmiocie przeniesienia na rzecz gminy żydowskiej lub Związku Gmin, własności nieruchomości lub ich części przejętych przez Państwo:

→ które w dniu 1 września 1939 r. były własnością gmin żydowskich lub innych wyznaniowych żydowskich osób prawnych, działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli:

- 1) w tym dniu znajdowały się na nich cmentarze żydowskie lub synagogi,

2) w dniu wejścia w życie ustawy, znajdują się na nich budynki stanowiące uprzednio siedziby gmin żydowskich oraz budynki służące uprzednio celom kultu religijnego, działalności oświatowo-wychowawczej i charytatywno-opiekuńczej,

→ stanowiących na Ziemiach Zachodnich i Północnych w dniu 30 stycznia 1933 r. własność gmin synagogałnych, działających na podstawie tytułu II ustawy z 23 lipca 1847 r. o stosunkach Żydów (Zbiór ustaw pruskich Nr 30), i innych wyznaniowych żydowskich osób prawnych lub nieruchomości i ich części, których stan prawny nie jest ustalony:

- 1) jeżeli w dniu 30 stycznia 1933 r. znajdowały się na nich cmentarze żydowskie lub synagogi,
- 2) które stanowiły uprzednio siedziby gmin synagogałnych w miejscowościach będących w dniu wejścia w życie ustawy siedzibami gmin żydowskich,
- 3) w celu przywrócenia kultu religijnego, działalności oświatowo-wychowawczej i charytatywno-opiekuńczej.

Regulacja ta może polegać na:

- 1) przeniesieniu własności nieruchomości lub ich części,
- 2) przyznaniu odpowiedniej nieruchomości zamiennej, gdyby przeniesienie własności natrafiało na trudne do przewyciężenia przeszkody,
- 3) przyznaniu odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości, w razie niemożności dokonania regulacji przewidzianych w pkt 1 i 2,
- 4) w odniesieniu do cmentarzy żydowskich oraz nieruchomości określonych w art. 30 ust. 2 może polegać wyłącznie na przekazaniu nieruchomości lub ich części. W razie niemożności dokonania takiej regulacji postępowanie podlega umorzeniu.

Odnosząc się do nieruchomości krakowskich należy wskazać, że Urząd Miasta Krakowa posiada informacje o 57 postępowaniach dotyczących Komisji Majątkowej Kościelnej, z czego w 19 przypadkach Skarb Państwa utrzymał prawo własności nieruchomości, w 38 przypadkach postępowania zakończyły się przegraną Skarbu Państwa i utratą własności lub udziałów w nieruchomości, przyznaniem nieruchomości zamiennych lub wypłatą odszkodowania. W odniesieniu do Komisji Regulacyjnej ds. Gmin Wyznaniowych Żydowskich Urząd Miasta Krakowa posiada informacje o 47 postępowaniach, z czego w 16 przypadkach Skarb Państwa utrzymał prawo własności nieruchomości, w 4 przypadkach Skarb Państwa wypłacił odszkodowanie, w tym w jednym dodatkowo orzeczono o zwrocie nieruchomości.

Ukształtowane przed 2013 r. orzecznictwo sądów administracyjnych wskazywało na brak możliwości zaskarżenia orzeczeń Komisji Regulacyjnej ds. Gmin Wyznaniowych Żydowskich do sądu administracyjnego (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r., II OSK 1570/06, ONSAiWSA 2008/6/116, LEX nr 413967). Niemniej, w wyroku z 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10 (Dz.U. z 2013 r. poz. 432), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 33 ust. 5 w związku z art. 33 ust. 2 zdanie trzecie ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, rozumiany w ten sposób, że nie wyłącza innych, niż odwołanie środków prawnych od orzeczenia Komisji Regulacyjnej, jest zgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu powołanego wyroku Trybunał Konstytucyjny podniósł, że orzeczenia Komisji Regulacyjnej stanowią przejaw szeroko rozumianej działalności administracyjnej i podlegają kontroli sądów administracyjnych. Natomiast uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym

interes prawny, a więc uczestnicy postępowania regulacyjnego oraz każda osoba trzecia, której interes prawny został naruszony orzeczeniem Komisji.

Tym samym wskazać można, że orzeczenie Komisji Regulacyjnej charakteryzuje się cechami uzasadniającymi zakwalifikowanie tego aktu jako decyzji administracyjnej. A skoro orzeczenie Komisji Regulacyjnej stanowi *de facto* decyzję administracyjną, jego zaskarżenie do sądu administracyjnego przez podmiot do tego uprawniony, uwarunkowane jest uprzednim wezwaniem Komisji do usunięcia naruszenia prawa, które to wezwanie wnosi się w trybie określonym art. 52 § 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. To z kolei oznacza, że skuteczne dokonanie czynności wezwania Komisji nie jest ograniczone żadnym terminem – może nastąpić w dowolnym czasie po wydaniu orzeczenia.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że po wydaniu powołanego wyżej wyroku TK z 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10, Gmina stała na stanowisku, iż interpretacja ustawy o stosunku Państwa do Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, dokonana przez Trybunał, będzie działać na przyszłość. To znaczy w przypadkach, w których orzeczenie Komisji będzie zdaniem Gminy Miejskiej Kraków naruszać przesłanki ustawowe przeniesienia własności na rzecz Gminy Wyznaniowej Żydowskiej, będzie istnieć możliwość jego zaskarżenia do sądu administracyjnego.

Na mocy tego wyroku Trybunału, zasadne było dokonanie przez Gminę Miejską Kraków analizy już zapadłych orzeczeń Komisji w kontekście spełnienia przez te orzeczenia przesłanek ustawowych, warunkujących przeniesienie własności nieruchomości na rzecz Gminy Wyznaniowej Żydowskiej, w większości bowiem przypadków orzeczenia te dotyczyły nieruchomości stanowiących przed 1939 r. własność stowarzyszeń żydowskich, a tylko w kilku przypadkach przedwojennej Gminy Wyznaniowej Żydowskiej w Krakowie.

Prezydent Miasta Krakowa stoi na stanowisku, że jedną z zasadniczych kwestii przy ewentualnym zaskarżaniu orzeczeń Komisji Regulacyjnej jest wykazanie, czy wskazywane przez Gminę Wyznaniową Żydowską stowarzyszenia – uprzedni właściciele nieruchomości według stanu na dzień 1 września 1939 r. – były „wyznaniową żydowską osobą prawną”, o jakiej mowa w art. 30 ustawy. Zdaniem Prezydenta Miasta Krakowa, stowarzyszenia, które nie zostały zarejestrowane zgodnie z przepisami art. 32 rozporządzenia Prezydenta RP z 14 października 1927 r. o uporządkowaniu stanu prawnego w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego (Dz.U. z 1928 r. Nr 52, poz. 500) – nie mieszczą się w pojęciu „wyznaniowej żydowskiej osoby prawnej”.

Art. 32 tego rozporządzenia stanowił, że stowarzyszenia wyznaniowe mogły być tworzone w celu urządzenia i utrzymywania synagog i innych urządzeń religijnych. Miały także obowiązek posiadać i utrzymywać własny cmentarz. Po wciągnięcia do rejestru Rady Religijnej uzyskiwały one osobowość prawną (do chwili wyboru Rady Religijnej, czynności jej sprawowała naczelna władza nadzorcza, czyli Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego – art. 54 w zw. z art. 50 rozporządzenia). Status stowarzyszenia wyznaniowego mogły uzyskać również stowarzyszenia utrzymujące domy modlitwy, jeżeli zorganizowały się jako stowarzyszenie wyznaniowe, według przepisów powołanego rozporządzenia – art. 33.

Zdaniem Gminy Miejskiej Kraków, tylko takie stowarzyszenia mieszczą się w pojęciu „wyznaniowa żydowska osoba prawna”, o której mowa w art. 30 ust. 1 ustawy z 20 lutego 1997 r., działały bowiem na podstawie przepisów regulujących funkcjonowanie żydowskiego związku wyznaniowego.

Na zasadność powyższego stanowiska wskazuje treść wyroku Sądu Najwyższego z 9 lutego 2007 r., III CSK 411/06 (Biul. SN 2007/6/14) i przyjęta przez ten Sąd wykładnia ustawy o stosunku

Państwa do Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, nakazująca przy określaniu, co należy rozumieć pod pojęciem wyznaniowej osoby prawnej – posługiwanie się wyłącznie kryterium formalnoprawnym stworzonym przez ustawodawcę, a nie faktyczną oceną działalności danej organizacji.

W ocenie Gminy Miejskiej Kraków, przyjęta przez Sąd Najwyższy w wyroku z 9 lutego 2007 r. definicja pojęcia wyznaniowej żydowskiej osoby prawnej, nie powinna być ignorowana, ponieważ linia orzecznicza w tym zakresie została już utrwalona, na co wskazuje wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2009 r., sygn. III CSK 265/08 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lutego 2009 r., sygn. III CSK 323/08, bądź też wyrok z 25 czerwca 2009 r., sygn. akt I C 221/09 Sądu Okręgowego w Krakowie, którym sąd oddalił powództwo Gminy Wyznaniowej Żydowskiej w Krakowie o zobowiązanie Gminy Miejskiej Kraków do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie przeniesienia własności nieruchomości zamiennej lub zapłaty odszkodowania za parter części oficynowej oraz parter części frontowej budynku przy ul. Szpitalnej 24 w Krakowie, wskazując, że Sąd Okręgowy, podzielając stanowisko Sądu Najwyższego, odmawia Stowarzyszeniu Miłości Bliźniego statusu wyznaniowej żydowskiej osoby prawnej.

Warto podkreślić, że Sąd Najwyższy w cytowanych orzeczeniach podnosi, iż „przyjętej wykładni art. 30 ust. 1 ustawy nie podważa zarzut, że przed dniem 1 września 1939 r. nie zarejestrowano żadnego stowarzyszenia wyznaniowego na podstawie rozporządzenia z 1927 r. W chwili uchwalania ustawy [o stosunku Państwa do Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP] był to niewątpliwie fakt znany i jeżeli wolą ustawodawcy było, aby na podstawie ustawy gminy żydowskie mogły uzyskać własność nieruchomości stanowiących w dniu 1 września 1939 r. własność nie tylko wyznaniowych żydowskich osób prawnych, to art. 30 ustawy musiałby posługiwać się innym określeniem”. Dlatego też po analizie zakończonych spraw dotyczących orzeczeń i ugód zawartych przed Komisję Regulacyjną ds. Gmin Wyznaniowych Żydowskich, Prezydent Miasta Krakowa samodzielnie lub z udziałem prokuratury krakowskiej wszczął 27 postępowań.

Odnosząc się do informacji wskazanych w dołączonej do niniejszej *Księgi...* tabeli, ze względu na fakt, że postępowania dotyczyły dawnych nieruchomości, w stosunku do których nastąpiły z czasem wielokrotne zmiany powierzchni, konfiguracji oraz oznaczeń, informacje przedstawione są w postaci adresu nieruchomości, bądź oznaczenia geodezyjnego lub z braku takich danych, informacje dotyczą położenia gruntu.

Ze względu na fakt, że wynikiem postępowań było orzeczenie o zwrocie, zamianie nieruchomości bądź udziału w nieruchomości lub też o wypłacie odszkodowania, w kolumnie „Utracona powierzchnia w [ha]/Wypłacone odszkodowanie”, wykazano sumę powierzchni zwróconych kościelnym osobom prawnym lub wysokości zwróconych udziałów w nieruchomościach o danych powierzchniach lub kwotę wypłaconego odszkodowania.

Nieruchomości objęte tzw. zarządem państwowym, a następnie zarządem gminy, których zarząd musiał zostać przekazany osobom ujawnionym w księgach wieczystych jako właściciele, bądź ustanowionym przez sąd kuratorom

W tej części *Czarnej księgi nieruchomości krakowskich* zostały przedstawione informacje na temat nieruchomości, które objęte były tzw. zarządem państwowym, a następnie zarządem Gminy Miejskiej Kraków, lecz z uwagi m.in. na orzeczenia sądowe, zarząd nimi musiał zostać przekazany

osobom ujawnionym w księgach wieczystych jako właściciele, bądź ustanowionym przez sąd kuratorom.

Podstawową grupę nieruchomości, którymi zarządzała lub nadal zarządza Gmina poprzez Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie, pomimo że w księgach wieczystych ujawnieni są jako właściciele podmioty prywatne, stanowią nieruchomości „**osób nieznanych z miejsca pobytu**”.

Aby przybliżyć pojęcie „osób nieznanych z miejsca pobytu”, warto przypomnieć (o czym szczegółowo była mowa w *Białej księdze nieruchomości krakowskich*), że **sytuacja prawna nieruchomości położonych na terenie Krakowa była i jest zupełnie inna, niż sytuacja mająca miejsce w Warszawie**. Podstawowa różnica polega na tym, że w Warszawie wszystkie nieruchomości z mocy prawa na podstawie tzw. Dekretu Bieruta, zostały po wojnie przejęte na własność Gminy m.st. Warszawy. W Krakowie nie było takich przepisów, które z mocy prawa przenosiłyby własność nieruchomości na rzecz Miasta Kraków lub Skarbu Państwa.

W wyniku działań wojennych część mieszkańców Krakowa zginęła lub wyemigrowała z Polski. Wśród nich byli m.in. przedwojenni właściciele kamienic. Tak więc w księgach wieczystych części nieruchomości ujawnieni byli przedwojenni właściciele, którzy zaginęli podczas wojny lub wyemigrowali z Polski i nie byli w stanie zająć się swoim majątkiem. Zdarzały się też przypadki, w których właściciele nieruchomości byli znani, ale nie wyrażali woli objęcia w zarząd swoich nieruchomości.

Takie kamienice były **przejmowane w zarząd państwowy**, a do znajdujących się w nich lokali kierowani byli lokatorzy na zasadzie przydziałów mieszkań przez władzę państwową (tzw. kwaterunek). W sytuacjach tych Skarb Państwa **nie przejmował budynku na własność**, miał natomiast jedynie wpływ na zasiedlanie lokali mieszkalnych i wysokość czynszu.

Przez wiele lat wspomniane nieruchomości zarządzane były przez publiczne instytucje na takich zasadach jak nieruchomości państwowe. Jednocześnie podejmowane były działania w kierunku uporządkowania ich stanu prawnego, poprzez przejmowanie na własność Skarbu Państwa, m.in. na podstawie przepisów, o których mowa w części A.

W 1995 r. w związku z likwidacją Przedsiębiorstw Gospodarki Mieszkaniowej (PGM), wspomniane nieruchomości zostały przejęte w zarząd Gminy (Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie). Gmina Miejska Kraków nie była właścicielem omawianych nieruchomości, zaś podstawę, która po przekształceniach ustrojowych umożliwia jej zarządzanie przedmiotowymi budynkami, stanowią przepisy kodeksu cywilnego, dotyczące „**prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia**” (art. 752 k.c. i następne). Zgodnie z tymi przepisami, Gmina może zarządzać cudzymi nieruchomościami tylko w przypadku, gdy właściciel nieruchomości sam nie może lub nie chce się nią zająć (np. nie jest znane miejsce pobytu właściciela, brak przeprowadzonych postępowań spadkowych po przedwojennym właścicielu nieruchomości).

W sytuacji natomiast, gdy właściciel nieruchomości wnioskuje o wydanie zarządu, zaś jego uprawnienia właścicielskie zweryfikowane zostały w drodze postępowania sądowego (np. wnioskodawca uznany został za spadkobiercę dawnego właściciela lub w drodze umowy nabył własność nieruchomości i na tej podstawie wpisany został do księgi wieczystej), Gmina zobowiązana jest do zaprzestania wykonywania zarządu.

Obowiązek ten wynika m.in. z treści art. 753 § 1 k.c., zgodnie z którym „Prowadzący cudzą sprawę bez zlecenia powinien w miarę możliwości zawiadomić o tym osobę, której sprawę prowadzi, i stosownie do okoliczności albo oczekiwać jej zleceń, albo prowadzić sprawę dopóty, dopóki osoba ta nie będzie mogła sama się nią zająć”.

Do wydania zarządu Gmina zobowiązana jest również wówczas, gdy z wnioskiem takim wystąpi powołany przez sąd kurator dla osoby nieznanej z miejsca pobytu lub kurator spadku. Zgodnie z art. 667 § 2 k.p.c., zarząd majątkiem spadkowym, pod nadzorem sądu, należy do obowiązków kuratora spadku. Ponadto do zadań kuratora spadku należy również wyjaśnienie, kto jest spadkobiercą i zawiadomienie spadkobierców o otwarciu spadku. Tak więc podstawowym zadaniem kuratora spadku jest odszukanie spadkobierców oraz zarządzanie majątkiem spadkowym pod nadzorem sądu, co przejawia się w możliwości żądania przez kuratora przekazania zarządu majątkiem, w tym nieruchomości.

Analogicznie sytuacja wygląda w przypadku ustanowienia przez sąd kuratora dla osoby nieznanej z miejsca pobytu, z tą różnicą, że jego zadaniem jest odnalezienie żyjącego właściciela nieruchomości oraz zarząd majątkiem tej osoby pod nadzorem sądu.

Tak więc po zmianach ustrojowych i konstytucyjnych w latach 1989–1990, w których prawo własności znów uzyskało konstytucyjną ochronę, Gmina nie posiada możliwości odmówienia właścicielowi nieruchomości lub ustanowionemu przez sąd kuratorowi przekazania zarządu nieruchomością. W sytuacji powołania kuratora lub ustalenia w postępowaniu sądowym kręgu spadkobierców, sądy wielokrotnie w wydawanych orzeczeniach, wskazywały na brak podstaw prawnych do dalszego zarządzania taką nieruchomością przez Gminę. Obowiązujące przepisy dają bowiem pierwszeństwo w zarządzaniu właścicielowi budynku lub kuratorowi, nie pozostawiając w takiej sytuacji uprawnienia do prowadzenia zarządu przez Gminę.

Jak zostało wyżej wskazane, w stosunku do nieruchomości objętych zarządem państwowym prowadzone były działania mające na celu przejęcie ich własności na rzecz Skarbu Państwa lub Gminy Miejskiej Kraków. Oczywiście w przypadku prowadzenia któregośkolwiek z opisanych w części A postępowań, zarząd poszczególnymi budynkami, pomimo zgłaszanych wniosków właścicieli lub kuratorów, nie był i nie jest przekazywany przez Gminę Miejską Kraków. Zdarzało się, że w przypadku odmowy wydania zarządu przez Gminę, właściciele lub kuratorzy kierowali pozwy o wydanie zarządu bezpośrednio na drogę sądową. Sąd nakazywał wówczas przekazanie zarządu daną kamienicą, wydając postanowienie zakazujące Gminie Miejskiej Kraków wykonywania czynności zarządczych wobec nieruchomości lub polecając komornikowi wprowadzenie kuratora w zarząd. Tego rodzaju orzeczenia zostały wydane np. w odniesieniu do nieruchomości położonych przy:

→ ul. Zamoyskiego 1, gdzie Sąd wyrokiem z 5 kwietnia 2013 r. nakazał Gminie Miejskiej Kraków zaniechania naruszania prawa własności przedmiotowej nieruchomości poprzez dokonywanie jakichkolwiek czynności z zakresu zarządu przedmiotową nieruchomością,

→ ul. Starowiślnej 36, gdzie Sąd postanowieniem z 5 września 2013 r. ustanowił zarządcę sądowego dla nieruchomości i zlecił komornikowi sądowemu wykonanie postanowienia Sądu (wprowadzenie zarządcy w zarząd nieruchomością),

→ ul. Jagiellońskiej 9, gdzie Sąd wyrokiem z 2 lipca 2012 r. zakazał Gminie Miejskiej Kraków podejmowania jakichkolwiek czynności z zakresu zarządu tą nieruchomością, a ponadto odrębnym postanowieniem nakazał komornikowi sądowemu wprowadzenie kuratora spadku w zarząd nieruchomości,

→ ul. Sarego 16, gdzie wyrokiem z 23 lutego 2012 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa Śródmieścia Wydział I Cywilny (sygn. akt I C 394/12/S) nakazał Gminie Miejskiej Kraków zaniechanie dalszych naruszeń prawa własności powodów polegających na wykonywaniu jakichkolwiek czynności zarządu nieruchomością.

Jak zostało wyżej wyjaśnione, w przypadku tych nieruchomości, w stosunku do których (pomimo prowadzonych przez Urząd Miasta Krakowa działań i analiz) brak było podstaw umożliwiających przejęcie ich prawa własności na rzecz Skarbu Państwa/Gminy Miejskiej Kraków (np. Ministerstwo Finansów nie dysponowało dokumentami potwierdzającymi otrzymanie przez ich właścicieli odszkodowań na podstawie umów indemnizacyjnych, sądy oddalały wnioski o zasiedzenie nieruchomości), zarząd kamienicą mógł być sprawowany jedynie do momentu wystąpienia z wnioskiem o jego wydanie przez osoby ujawnione w księgach wieczystych jako właściciele lub ustanowionych przez sąd kuratorów.

W przypadkach, gdy z wnioskiem o przekazanie zarządu nieruchomością zwracali się właściciele lub ich następcy prawni oraz kuratorzy, Gmina zobowiązana była taki wniosek rozpatrzyć, a po jego pozytywnym zweryfikowaniu, przekazać zarząd nieruchomością. Weryfikacja przez Gminę w takim przypadku polegać mogła wyłącznie na sprawdzeniu:

→ czy wnioskodawca jest wpisany przez Sąd do księgi wieczystej jako właściciel i ewentualnie na jakiej podstawie wpis prawa własności nastąpił,

→ czy prawomocne jest postanowienie Sądu o ustanowieniu kuratora spadku lub kuratora dla osoby nieznanej z miejsca pobytu oraz czy osoby, dla których kurator taki został ustanowiony, wpisane są do księgi wieczystej,

→ czy wpisy w księdze wieczystej (w szczególności w dziale III) nie wskazują na wyłączenie ręką wiary publicznej, tzn. czy nie są ujawnione ostrzeżenia o niezgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Każdorazowo przekazanie przez Gminę zarządu nieruchomością poprzedza analiza możliwości nabycia nieruchomości na rzecz Gminy Miejskiej Kraków czy Skarbu Państwa, w oparciu o obowiązujące przepisy. Powyższe ma na celu ustalenie, czy wydanie nieruchomości nie będzie stanowiło naruszenia interesów Gminy lub Skarbu Państwa. W sytuacji bowiem, gdy toczyło się jakiekolwiek postępowanie w przedmiocie nabycia nieruchomości na rzecz Gminy Miejskiej Kraków czy Skarbu Państwa, Gmina odmawiała przekazania zarządu. Natomiast w przypadku, w którym Gmina lub Skarb Państwa nie dysponują prawem własności do zarządzanej nieruchomości, nie ma podstaw prawnych do odmowy wydania zarządu. Zgodnie bowiem z art. 222 1 k.c., „właściciel może żądać od osoby, która włada faktycznie jego rzeczą, ażeby rzecz została mu wydana, chyba że osobie tej przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania rzeczą”.

W sytuacji, w której Gmina pomimo wniosku nie wydaje zarządu nieruchomością, naraża się na odpowiedzialność odszkodowawczą wobec uprawnionych do nieruchomości.

Z całą stanowczością należy podkreślić, że wydawanie zarządu nieruchomością we wszystkich wypadkach dokonywane było na rzecz osób, których prawa do nieruchomości wynikały z rozstrzygnięć sądów, takich jak postanowienia w przedmiocie nabycia spadku, postanowienia w przedmiocie wpisów do ksiąg wieczystych, czy na rzecz kuratorów ustanawianych przez sądy. Związanie prawomocnymi rozstrzygnięciami sądowymi w powyższym zakresie obligowało Gminę do ich respektowania.

Należy przy tym zaznaczyć, że przekazanie zarządu jest jedynie czynnością faktyczną, polegającą na zaprzestaniu prowadzenia spraw dotyczących danej nieruchomości, przekazaniu dokumentacji i informacji oraz rozliczeniu się z dochodów i wydatków związanych z nieruchomością.

Warto też dodać, że budynki prywatne zarządzane przez Gminę były zamieszkałe i często wymagały remontów w celu zachowania bezpieczeństwa użytkowania dla lokatorów. W celu wykonania części prac remontowych konieczne było uzyskanie pozwolenia na budowę. W sytuacji,

kiedy w księdze wieczystej jako właściciele ujawnione były osoby fizyczne (inaczej niż w Warszawie, gdzie właścicielem było zawsze Miasto Stołeczne Warszawa lub Skarb Państwa), Gmina często nie posiadała możliwości uzyskania pozwolenia na budowę, a tym samym przeprowadzenia koniecznych remontów. W takich sytuacjach niezbędne było ustanowienie kuratora, przy czym Gmina zazwyczaj wnioskowała, aby sąd na kuratora wskazał jednego z lokatorów ww. budynków. Zdarzało się jednak, że ustanowiony kurator w osobie jednego z lokatorów kamienicy, był później zmieniany przez Sąd spadku na inną osobę. Sądy uzasadniały takie decyzje o odwołaniu dotychczasowego kuratora, m.in. brakiem przejęcia zarządu nieruchomością od Gminy. **Według Sądu, Gmina Miejska Kraków zarządzając wspomnianymi budynkami miała sprzeczne interesy z właścicielami nieruchomości i taki stan rzeczy nie powinien być utrzymywany.** W takich przypadkach nowo powołany przez Sąd kurator, spoza grona lokatorów danej kamienicy, występował następnie z wnioskiem o przekazanie zarządu budynkiem, który Gmina musiała zrealizować.

Podsumowując opisane powyżej kwestie, dotyczące nieruchomości objętych tzw. zarządem państwowym, a następnie zarządem gminy, których zarząd musiał zostać przekazany osobom ujawnionym w księgach wieczystych jako właściciele, bądź ustanowionym przez sąd kuratorom, należy jeszcze raz podkreślić, że w odróżnieniu od Warszawy, w Krakowie nieruchomości te nie stanowiły własności Skarbu Państwa lub Gminy Miejskiej Kraków. W związku z powyższym nie można mówić w odniesieniu do nich o „reprivatyzacji”, ponieważ przedmiotowe budynki zawsze były prywatne.

Należy również podkreślić, że przekazanie zarządu budynkiem nie rodzi skutków po stronie stanu prawnego, tj. nie powoduje zmiany stanu własnościowego. Można wskazać, że sytuacja jest odwrotna, a mianowicie, że to stan prawny nieruchomości decyduje, kto ma prawo do sprawowania zarządu. Tak więc, jeżeli dana nieruchomość nie stanowi własności ani Skarbu Państwa, ani Gminy Miejskiej Kraków, to Gmina nie może sprawować zarządu takim budynkiem wbrew woli właściciela.

Pomoc Gminy Miejskiej Kraków lokatorom zamieszkałym w budynkach prywatnych

21 grudnia 1945 r. wprowadzono dekretem przymusową gospodarkę lokalami (dekret „O publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu”). Był to pierwszy od zakończenia II wojny światowej akt prawny, regulujący i ograniczający najem lokali mieszkalnych, będących własnością osób prywatnych. Wprowadzał pojęcie „publicznej gospodarki lokalami”, tzn. przydział do lokali mieszkalnych leżał w gestii władz kwaterunkowych – prezydium miejskiej rady narodowej (organ administracji państwowej). W świetle przepisów tego dekretu, decyzja administracyjna o przydziale lokalu mieszkalnego miała pierwszeństwo i była ważniejsza, niż umowa najmu zawarta z właścicielem lokalu.

Co więcej, przydział wydany ogólnie przez władzę kwaterunkową, zastępował umowę cywilnoprawną zawartą pomiędzy lokatorem a właścicielem i nie wymagał zgody właściciela.

W świetle przepisów dekretu i obowiązującej później ustawy Prawo lokalowe, wszystkie budynki wielomieszkaniowe, stanowiące własność osób fizycznych, objęte były publiczną gospodarką lokalami, co wykluczało udział właścicieli budynków w podejmowaniu decyzji w zakresie dysponowania poszczególnymi lokalami. Lokatorzy płacili stawki regulowane za czynsz, które nie pokrywały rzeczywistych kosztów użytkowania lokali oraz utrzymania i remontów budynków. Z tego względu substancja mieszkaniowa często ulegała degradacji. Właściciele budynków tylko w niewielkim zakresie mogli mieć wpływ na najem w budynkach. Warunkiem wyłączenia z zastosowania trybu decyzyjnego w stosunku do danego lokalu lub budynku był fakt zamieszkiwania w nim przez jego właściciela lub osoby bliskie.

Duża zmiana w sprawach nie tylko najmu lokali mieszkalnych nastąpiła dopiero po transformacji ustrojowej. Na mocy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, utworzono gminę, rozumianą jako wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Gmina posiada osobowość prawną, jest samodzielna i niezależna, co oznacza że organy gminy mają prawo decydować o sprawach wspólnoty samorządowej na poziomie lokalnym, a także mogą być partnerem dla władz centralnych. Bardzo istotny dla scharakteryzowania pozycji gminy jest sposób określenia jej zakresu działania w ustawie z 8 marca 1990 r.: „do zakresu działania władz lokalnych należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone dla innych organów”.

Gmina jest podmiotem, któremu powierzono wykonywanie określonych zadań w zakresie mieszkalnictwa, tj. tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, zapewnianie lokali socjalnych i zamiennych, a także lokali dla gospodarstw domowych wykazujących niskie dochody.

Zadania mieszkaniowe gminy określono szeroko, gdyż chodzi o tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych całej wspólnoty samorządowej, a więc wszystkich mieszkańców, niezależnie od ich sytuacji. Aby sprostać takiemu zadaniu, gmina podejmuje działania w zakresie planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, uzbrojenia terenów pod budowę, a także w zakresie komunalnego budownictwa mieszkaniowego dla rodzin, które własnym staraniem nie są w stanie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych.

Kolejny akt prawny, który wprowadził duże zmiany w zakresie najmu lokali, to ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Ustawa zniosła szczególny tryb najmu lokali mieszkalnych a właściciele otrzymali prawo przejęcia zarządu nieruchomością i dysponowania swą własnością. Ustawa ta zakończyła prawie 50-letni okres publicznej gospodarki zasobami mieszkaniowymi oraz stworzyła prawne podstawy powstania i rozwoju „wolnego rynku mieszkaniowego”, wprowadzając liczne i daleko idące zmiany w zakresie najmu lokali mieszkalnych, a w szczególności:

- zniosła system najmu lokali na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale (tzw. szczególny tryb najmu) i przywróciła charakterystyczne dla gospodarki rynkowej cywilnoprawne formy gospodarowania zasobami mieszkaniowymi,
- zniosła normy zaludnienia lokali mieszkalnych oraz uprawnienia do dodatkowej powierzchni mieszkalnej,
- zmieniła zasady ustalania wysokości czynszu,
- wprowadziła system dodatków mieszkaniowych dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej.

Z mocy przepisów tej ustawy (art. 56), najem nawiązany na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu, stał się w rozumieniu ustawy, najmem umownym zawarty na czas nieoznaczony.

Obecnie obowiązuje ustawa – z 21 czerwca 2001 r. – o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego m. in.:

- nie daje możliwości ingerencji organom administracji samorządowej w prawa właścicieli,
- nakłada na rady gmin obowiązek uchwalania wieloletnich programów w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin na co najmniej pięć kolejnych lat,
- nakłada na rady gmin obowiązek uchwalania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,

→ nakłada na gminę obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach,

→ dopuszcza możliwość wypowiedziania przez właścicieli najmu lokali (lokatorom z decyzji administracyjnych), m.in. w sytuacji gdy zamierzają oni przeznaczyć lokal na własne potrzeby mieszkaniowe lub ich członków rodziny (w terminie 3-letnim w trybie art. 11 ust. 5 i 7), bądź w terminie 6-miesięcznym, w sytuacji wskazania lokalu zamiennego (art. 11 ust. 3),

→ daje właścicielom podstawy do kształtowania czynszów w budynkach prywatnych i osiągania godziwego zysku z najmu (art. 8a),

→ określa przesłanki do uzyskania uprawnienia do lokalu socjalnego (art. 14).

Znaczna część lokatorów prywatnych budynków zajmowała mieszkania na podstawie wcześniejszych decyzji administracyjnych. Osoby te w szczególny sposób dotknęły zmiany wprowadzone ustawą z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz kolejne ustawy. Nowe regulacje pociągnęły za sobą podwyżki czynszu w budynkach prywatnych, które w wielu wypadkach doprowadziły do braku możliwości bieżącego regulowania należności czynszowych przez najemców. Wprowadzono również możliwość wypowiedzenia przez właścicieli stosunku najmu w terminie 3-letnim, bez konieczności dostarczenia lokali zamiennych.

Zmiany szczególnie dotknęły osoby starsze i samotne, które zamieszkiwały ściśle centrum Krakowa i ze względu na niskie świadczenia emerytalne i rentowe, nie były w stanie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Osoby takie pozostają w kręgu uprawnionych do pomocy mieszkaniowej Gminy.

Osoby zamieszkałe w budynkach prywatnych, które utraciły tytuły prawne do zajmowanych lokali mieszkalnych, zawsze pozostawały w szczególnym zainteresowaniu Gminy Miejskiej Kraków, która na przestrzeni lat dostosowywała dla nich odpowiednie formy pomocy mieszkaniowej, w zależności od ich sytuacji finansowej i możliwości ustawowych w tym zakresie.

W latach 2006–2016 regulacje określające kryteria udzielania pomocy mieszkaniowej Gminy Miejskiej Kraków lokatorom, którzy utracili tytuł prawny do zajmowanych lokali mieszkalnych w związku z wypowiedzeniem najmu w terminie trzyletnim, pozwalały na objęcie listami mieszkaniowymi z tego tytułu wszystkie wnioskujące rodziny, które spełniły obowiązujące kryteria. Ta forma pomocy była i jest kierowana do gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Następnie, w 2009 r., dla osób, które utraciły tytuły prawne do zajmowanych lokali mieszkalnych w związku z trzyletnim wypowiedzeniem oraz posiadały większe dochody, została skierowana dodatkowo nowa forma pomocy mieszkaniowej – Program Pomocy Lokatorom. Program ten na przestrzeni lat ulegał zmianom, mającym na celu objęcie pomocą jak największej grupy osób. Jednocześnie Gmina Miejska Kraków przez cały czas realizowała listy mieszkaniowe oraz wyroki eksmisyjne, oferując osobom uprawnionym lokale socjalne.

Mając na uwadze powyższe fakty, należy podkreślić, że formy pomocy mieszkaniowej Gminy Miejskiej Kraków były dostosowywane do sytuacji lokatorów budynków prywatnych, tak, aby pomocą objąć jak największy krąg osób. Pomoc mieszkaniowa Gminy Miejskiej Kraków nie była kierowana jedynie do osób będących w sytuacji pozwalającej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie ze względu na wysokie dochody czy tytuł prawny do innej nieruchomości. Osoby takie bowiem są wyłączone z pomocy mieszkaniowej z uwagi na ograniczenia ustawowe.

Obecnie Gmina Miejska Kraków świadczy pomoc mieszkaniową na zasadach określonych w uchwale Nr XXI/340/15 Rady Miasta Krakowa z 8 lipca 2015 r., w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń, z późniejszymi zmianami. Uchwała przewiduje możliwość ubiegania się o wynajem gminnego lokalu mieszkalnego w sytuacji jednoczesnego spełnienia przez wnioskodawcę dwóch kryteriów: kryterium niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i niskich dochodów.

W odniesieniu do najemców zamieszkujących w lokalach stanowiących własność osób fizycznych, kryterium niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych zostało poszerzone. Obecnie spełniają je:

- osoby, które utraciły tytuł prawny do lokalu na skutek wypowiedzenia umowy najmu dokonanego na podstawie art. 11 ust. 5 i 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), tj. w terminie trzyletnim;
- osoby, które utraciły tytuł prawny do lokalu na skutek wypowiedzenia umowy najmu dokonanego na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), tj. z uwagi na zwłokę w zapłacie czynszu;
- najemcy zamieszkujący lokale, które nie spełniają warunków technicznych wymaganych dla pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi;
- osoby pozbawione możliwości zamieszkiwania w lokalu, w którym są zameldowane na pobyt stały (tj. wobec których została orzeczona przez sąd eksmisja z zajmowanego lokalu bez prawa do lokalu socjalnego).

Kryterium niskich dochodów rozumiane jest jako dochód przypadający na członka gospodarstwa domowego, który nie przekracza kwoty 200 % najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym, tj. 2059,60 zł, kwoty 175% najniższej emerytury w gospodarstwie dwuosobowym, tj. 1802,15 zł i kwoty 150% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym, tj. 1544,70 zł.

Dla osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony w trybie Programu Pomocy Lokatorom, kryterium niskich dochodów rozumiane jest jako średni miesięczny dochód w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego, który nie przekracza 350% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym (3 604,30 zł), 300% najniższej emerytury w gospodarstwie dwuosobowym (3 089,40 zł) i 250% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym (2 574,50 zł).

Wypowiedzenia trzyletnie i za zwłokę w zapłacie czynszu

Możliwość starania się o pomoc mieszkaniową w związku z wypowiedzeniem najmu w terminie trzyletnim, została wprowadzona uchwałą Nr XCIX/998/06 Rady Miasta Krakowa z 11 stycznia 2006 r., w sprawie zmiany wówczas obowiązującej uchwały Nr XXVIII/239/03 Rady Miasta Krakowa z 22 października 2003 r., w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków. Od 2006 r. z powyższego tytułu uprawniono do pomocy mieszkaniowej łącznie 398 rodzin, w tym:

- 2006 r. – 153
- 2008 r. – 110
- 2010 r. – 39
- 2012 r. – 41

→ 2014 r. – 32

→ 2016 r. – 23

Należy podkreślić, że listami mieszkaniowymi z tego tytułu zostały objęte wszystkie wnioskujące rodziny, które spełniły obowiązujące kryteria. Warto również zwrócić uwagę, że wśród osób zgłaszających się do gminy o udzielenie pomocy mieszkaniowej, jedynie ok. 30% wnioskodawców spełnia kryteria warunkujące udzielenie pomocy w tym zakresie (częsty powód odmowy to przekroczone kryterium dochodowe czy posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości).

Osoby objęte ostatecznymi listami mieszkaniowymi w latach ubiegłych kierowane były w większości do zawarcia umów najmu lokali w nowo wybudowanych budynkach stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków, położonych przy ul. Cieślowskiego, ul. Borkowskiej, ul. Magnolii, ul. Jana Kantego Przyzby, ul. Arcybiskupa Felińskiego i ul. Działkowej.

Warunki niemieszkalne

Od 2006 r. z tytułu warunków niemieszkalnych uprawniono do pomocy mieszkaniowej **łącznie 158 rodzin**, w tym:

→ 2006 r. – 48

→ 2008 r. – 24

→ 2010 r. – 36

→ 2012 r. – 13

→ 2014 r. – 21

→ 2016 r. – 16

Łącznie do pomocy z powyższych tytułów (wypowiedzenia i warunki niemieszkalne) uprawniono 556 rodzin. Do chwili obecnej zrealizowano łącznie 537 wnioski. Do zrealizowania pozostało 9 wniosków z tytułu wypowiedzenia oraz 10 wniosków z tytułu niemieszkalności.

Program Pomocy Lokatorom

PPL umożliwia wynajem gminnych lokali mieszkalnych o powierzchni użytkowej do 80 m², położonych w strefie obejmującej szeroko rozumiane „centrum Krakowa”, wymagających wykonania w nich remontu. Dotychczas przeprowadzono szesnaście edycji PPL.

Oferta wynajmu lokali w trybie Programu Pomocy Lokatorom w edycjach od I–VI, skierowana była wyłącznie do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu na skutek wypowiedzenia przez właściciela umowy najmu w trybie art. 11 ust 5 i 7, ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów (...), tj. w terminie trzyletnim. Kolejne edycje (od VII do XVI) skierowane były do szerszej grupy osób, tj. wnioskodawców spełniających kryterium niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, określone u uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych (...) – nadmierne zaludnienie, warunki niemieszkalne, wypowiedzenia za zaległości czynszowe, wychowankowie placówek opiekuńczo-wychowawczych, „względy społeczne”.

W odniesieniu do lokatorów z budynków prywatnych, wynajęto w tym trybie łącznie 139 lokali. Natomiast we wszystkich dotychczasowych 16 edycjach PPL wynajęto łącznie 267 lokali. Średnia zaoferowana stawka czynszowa to 12,58 zł/m² (min. 7,90 zł/m²; maks. 26,01 zł/m²).

Podsumowując należy zauważyć, że na przestrzeni lat zmieniało się orzecznictwo sądów (np. w zakresie możliwości nabycia prawa własności przez Skarb Państwa w drodze zasiedzenia), interpretacja przepisów przez organy administracji publicznej (np. stanowisko Ministra Finansów co do możliwości przejmowania prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa w trybie układów indemnizacyjnych w sytuacji braku dowodów na wypłatę odszkodowania dla poprzedniego właściciela) i często w odniesieniu do nieruchomości, co do których 10 lub 15 lat temu brak było podstaw do przejęcia ich prawa własności przez Skarb Państwa lub Gminę Miejską Kraków – obecnie takie podstawy się pojawiły. W niektórych przypadkach zaistniała zatem możliwość ponownej weryfikacji spraw zakończonych, a w przypadku stwierdzenia przesłanek do nabycia prawa własności nieruchomości – proces dotyczący przejęcia mienia rozpoczyna się od początku. W związku z tym, w niniejszym opracowaniu brak jest nieruchomości, które stanowią przedmiot takich postępowań.

Z wyrazami szacunku

Jacek Majchrowski

Prezydent Miasta Krakowa