

PROKURATURA OKRĘGOWA
Warszawa-Praga w Warszawie
Wydział II ds. Spraw Przemysłowej Gospodarki
ul. Bródzka 13/15, 03-439 Warszawa
tel. (22) 51-14-789, fax (22) 51-14-744

Warszawa, dnia 29 stycznia 2021 r.

Sygn. akt PO II Ds. 105.2019

*Opinia prawna
- XXVI Sesja RM
- 09.02.2021
- R. Banaś*



Urząd Miasta Legionowo
5494/2021, 2021-02-05 10:50:14
Markut Paulina, [WK]

Rada Miasta Legionowo

Prokuratura Okręgowa Warszawa-Praga w Warszawie za sygnaturą PO II Ds. 105.2019 nadzorowała śledztwo w sprawie przekroczenia uprawnień w listopadzie 2005 r. w Legionowie przez urzędników Urzędu Miasta Legionowo polegające na udostępnieniu działki ewidencyjnej nr 1 z obrębu 55 będącej własnością Skarbu Państwa we władaniu Gminy Legionowo osobie fizycznej, dzięki czemu sąsiadująca z nią działka ewidencyjnej nr 67/4 z obrębu Chotomów nr KW WAIL/00003793/9, stanowiąca własność Prezydenta Miasta Legionowo uzyskała dostęp do ul. Kozińskiego, co miało wpływ na wzrost jej wartości, a następnie jej sprzedaż osobie fizycznej, której udostępniona została działka sąsiadująca, co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego i miało na celu osiągnięcie korzyści majątkowej przez Prezydenta Miasta Legionowo oraz osoby, której działka została udostępniona, tj. o czyn z art. 231 § 2 k.k. Postępowanie w tej sprawie zostało umorzone postanowieniem z dnia 29 grudnia 2020 r. wobec stwierdzenia, iż czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego, tj. na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 k.k.

Niezależnie od takiego rozstrzygnięcia sprawy, należy wskazać, że w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy stwierdzono poważne uchybienia w działaniu Prezydenta Miasta Legionowo i Urzędu Miasta Legionowo, które w oparciu o przepis art. 19 § 1 k.p.k. uzasadniają zawiadomienia o nich organu kontrolnego, którym zgodnie z art. 15. ust. 1 i 18a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jest Rada Miasta Legionowo.

W toku przeprowadzonego postępowania ustalono następujący stan faktyczny.

Postanowieniem z dnia 5 października 2004 r. Sąd Rejonowy w Legionowie udzielił przybicia Romanowi Smogorzewskiemu co do nabycia nieruchomości położonej w Chotomowie, stanowiącej działkę o nr ew. 67/4 o powierzchni 0,3788 opisanej w księdze wieczystej nr KW 3793 prowadzonej w Sądzie Rejonowym w Legionowie, w wyniku licytacji publicznej w dniu 5 października 2004 r. za cenę 157.888,50 zł. Postanowieniem z dnia 22 listopada 2004 r. Sąd przysądził Romanowi Smogorzewskiemu własność w/w nieruchomości, po zapłaceniu przez niego ustalonej ceny. W dniu 14.11.2005 r., a więc blisko po upływie roku od nabycia przedmiotowej nieruchomości, Roman Smogorzewski, sprzedał powyższą nieruchomość ustalonym osobom za cenę 400.000 zł (akt notarialny sporządzony w kancelarii Notarialnej Krzysztofa Ruszkowskiego Nr 13498/2005). W dalszej kolejności ustalone osoby – nowi właściciele nieruchomości wnieśli ją do spółki cywilnej i aktualnie na tym terenie znajduje się zakład produkcyjny i jest prowadzona działalność gospodarcza.

Ponadto, jak wynika z materiałów śledztwa, ustalona osoba (późniejszy nabywca działki Prezydenta) własnoręcznym podaniem datowanym na dzień 10 listopada 2005 r. (na prezentacie Urzędu Miasta Legionowa widnieje data wpływu pisma określona na 9 listopada 2005 r.), zwrócił się do Prezydenta Miasta Legionowo z prośbą o wyrażenie zgody na dojazd do jego posesji położonej w Chotomowie przez teren działki o numerze ewidencyjnym I w obrębie 55. Uzasadniając wniosek wskazał, że jest to jedyna możliwość zapewnienia komunikacji do jego nieruchomości. Dodał, że od wielu lat prowadzi działalność gospodarczą w Legionowie i zatrudnia wiele osób, a nieruchomość w Chotomowie jest mu niezbędna na potrzeby tej działalności.

Pismem z dnia 10 listopada 2005 r. znak AR.72243/153/2005 Zastępca Prezydenta Miasta Legionowo Waldemar C. poinformował wnioskującego, że wyraził zgodę na udostępnienie części działki nr ewidencyjny 1 w obrębie ewidencyjnym 55 przy ul. Jana Koziatulskiego w Legionowie, w miejscu wskazanym na załączonej mapie, z przeznaczeniem na drogę dojazdową do nieruchomości przyległej oznaczonej nr 67/4 położonej przy ul. Partyzantów w Chotomowie. Zgoda wyrażona została bezpłatnie. Z adnotacji poczynionej na dokumencie wynika, że wnioskodawca odebrał niniejsze

pismo w dniu 14.11.2005 r., a więc w dacie nabycia od Romana Smogorzewskiego działki nr 67/4 przy ul. Partyzantów w Chotomowie sąsiadującej z udostępnioną działką.

Ponadto w toku postępowania ustalono, że nieruchomość znajdująca się na działce 1 z obrębu ewidencyjnego 55 przy ul. Jana Kozińskiego w Legionowie nie ma założonej księgi wieczystej. Z informacji z rejestru gruntów, na dzień „udostępnienia” działki, to jest 10.11.2005 r. wynikało, że jej właścicielem był Skarb Państwa, zaś Urząd Miejski w Legionowie był wskazany jako podmiot gospodarujący tą nieruchomością. W chwili obecnej w ewidencji gruntów, na skutek wniosku z dnia 15.10.2018 r. wykreślono Skarb Państwa, jako właściciela nieruchomości, a właściciel tego terenu jest nieznany.

Należy wskazać, że w wyniku przeprowadzonej kwerendy nie odnaleziono dokumentów potwierdzających tytuł prawny Skarbu Państwa do w/w nieruchomości. Działka ta przed wojną oznaczona była numerem hipotecznym 1804 prowadzonej dla większej nieruchomości „Osiedle Jabłonna II”, której właścicielem był Maurycy Potocki. Księga została zniszczona w wyniku działań wojennych i brakuje w niej wielu stron. Nie można wykluczyć, że działka ta została odłączona od tej nieruchomości. Działka hipoteczna 1804 nie figuruje w rejestrze „mienie opuszczone”, co w związku z brakiem innej dokumentacji uniemożliwia stwierdzenie, że stanowiła ona mienie opuszczone w rozumieniu dekretu z 8 marca 1946 o majątkach opuszczonych i poniemieckich. Z uzyskanej dokumentacji wynika, że po raz pierwszy dla działki nr 1 przy ul. Kozińskiego jako właściciel został wpisany Skarb Państwa w protokole ogłoszenia wyników pomiaru stanu władania gruntu z dnia 28.04.1978 r. Nie wiadomo co było podstawą tego wpisu. Następnie informacja ta została powielona w opracowaniu z modernizacji gruntów KEM-Leg-E-545-64/99 przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 28.12.1999 r.

Ponadto ustalono, że w zakresie działki ewidencyjnej 1, obręb ewidencyjny 55 Miasta Legionowa, od grudnia 2005 r. podatnikiem podatku od części tej nieruchomości (200m²) jest ustalona osoba - posiadacz działki na mocy wyrażonej zgody Prezydenta Miasta Legionowo na użytkowanie przedmiotowej działki z przeznaczeniem na drogę dojazdową. Z protokołu oględzin przeprowadzonych w dniu 21.12.2018 r. przez pracowników Urzędu Miasta Legionowo wynika, że teren całej działki został ogrodzony

i wyposażony w bramę wjazdową. Z oświadczenia ustalonej osoby – aktualnego posiadacza działki wynika, że zrobił to celem uporządkowania terenu przy ulicy i jest zainteresowany zakupem tej działki ale nie może tego uczynić, ponieważ brak jest jego właściciela.

Analizując ustalony stan faktyczny należy wskazać, że w procesie decyzyjnym, na skutek którego doszło do udostępnienia ustalonej osobie działki ew. nr 1 z obrębu 55 będącej własnością Skarbu Państwa we władaniu Gminy Legionowo doszło do szeregu nieprawidłowości noszących cechy zarówno niedopełnienia obowiązków, jak i przekroczenia uprawnień.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że wbrew twierdzeniu wnioskodawcy zawartym w jego wniosku, który wpłynął do Urzędu Miasta Legionowa w dniu 9 listopada 2005 r., nie był on właścicielem żadnej nieruchomości sąsiadującej z przedmiotową działką. Z samej treści wniosku nie wynika, też o jaką nieruchomość chodzi. Własność takiej nieruchomości w/w nabył dopiero w dniu 14.11.2005 r. od Romana Smogorzewskiego. Z oczywistych względów do wniosku tego nie został dołączony żaden dokument potwierdzający prawo własności wnioskodawcy do działki sąsiadującej, albowiem w dacie składania wniosku dokument taki nie istniał – akt notarialny został podpisany pięć dni później w dniu 14.11.2005 r. Okoliczności podane przez wnioskodawcę nie zostały w żaden sposób zweryfikowane przez urzędników z UM w Legionowie. Dokument po wpłynięciu do urzędu w dniu 09.11.2005 r. został zadekretowany przez Prezydenta Miasta Romana Smogorzewskiego na jak się można domyślić Wydział Architektury (dekretacja o treści AR). Wpłynął tam jeszcze tego samego dnia, zaś w dniu kolejnym pracownik wydziału przygotował projekt pisma z dnia 10 listopada 2005 r., który został zaaprobowany przez Zastępcę Naczelnika Wydziału Architektury i Geodezji UM Legionowo, wyrażającego zgodę na bezpłatne udostępnienie. Dokument ten został przedłożony do podpisu Zastępcy Prezydenta Miasta, który je z tą datą podpisał. Wnioskodawca odebrał pismo w dniu 14 listopada 2005 r., a więc pierwszym możliwym terminie po jego podpisaniu. Układ kalendarza w 2005 r. wskazuje, że na 10 listopada 2005 r. wypadał w czwartek, 11 listopada – piątek było świętem państwowym i urząd był tego dnia nieczynny, podobnie jak i w sobotę i

niedzielę – odpowiednio 12 i 13 listopada, tak więc pierwszym dniem roboczym był poniedziałek 14 listopada i z taką datą dokument został odebrany, co potwierdza adnotacja na nim z podpisem wnioskodawcy. Tego samego dnia, to jest 14 listopada 2005 r. doszło do podpisania umowy sprzedaży nieruchomości Romana Smogorzewskiego ustalonym nabywcom sąsiadującej z udostępnioną działką, która zapewniała dobry dojazd z ulicy Kozińskiego. Z okoliczności, iż załatwienie sprawy wniosku ustalonej osoby trwało dwa dni robocze, to jest od 9 do 10 listopada 2005 r. można wnioskować, że nie została zachowana żadna procedura. Tymczasem w oparciu o przeprowadzone dowody ustalono, że podjęcie decyzji w tego typu przypadkach poprzedzało przygotowanie przez Wydział Architektury informacji dotyczącej działki, której dotyczył wniosek, działek sąsiednich, ich stanu prawnego, braku przeszkód prawnych do przekazania gruntu i formy przekazania wraz z akceptacją Prezydenta. W przygotowanie takiej informacji zaangażowane były dwa wydziały to jest Architektury i Geodezji, a jej przygotowanie trwało nie krócej niż dwa tygodnie.

W dacie wyrażenia zgody na udostępnienie działki nieruchomości ta w oparciu o zapis w ewidencji gruntów, choć wypis z ewidencji gruntów nie stanowił wtedy jak i dziś potwierdzenia prawa własności do nieruchomości, była traktowana jako własność Skarbu Państwa zaś Urząd Miasta w Legionowie był wskazany jako podmiot gospodarujący tą nieruchomością. Pomimo tego, że w dniu dzisiejszym wiadomym jest, że zapis ten nie odpowiadał stanowi faktycznemu, a Skarb Państwa nigdy nie był właścicielem tej nieruchomości, należy stwierdzić, że w dacie podejmowania decyzji o udostępnieniu działki, gdy stan świadomości osób zaangażowanych w proces decyzyjny był inny, nie zostały zachowane przepisy ustawy z dnia o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 11 ust 1 tej ustawy organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. Rozwinięciem tego przepisu jest art. 23 u.g.n., który wskazuje kompetencje starosty, przy czym jest to katalog otwarty. Ustawowe uprawnienia Starosty, o których mowa w art. 11 ust. 1 u.g.n., dotyczą reprezentowania zarówno w sprawach administracyjnych, jak i przy dokonywaniu czynności cywilnoprawnych, a także czynności faktycznych, jakie związane są z

dokonywaniem obrotu nieruchomościami i obciążania nieruchomości. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji. Tymczasem, w toku postępowania stwierdzono brak jakiegokolwiek wystąpienia do organu uprawnionego, to jest Starosty Powiatu Legionowskiego. Z zeznań Naczelnika Gospodarki Nieruchomościami tego powiatu wynika, że wskazany tryb dotyczy nieruchomości do których tytuł prawny posiada Skarb Państwa, w sytuacji zaś braku potwierdzanego tytułu prawnego, z uwagi na brak stosownych regulacji, wnioski pochodzące od osób trzecich, a dotyczące takich nieruchomości, do czasu ustalenia prawa własności, nie są w ogólnie rozpoznawane.

Także forma udostępnienia nieruchomości pismem skierowanym do wnioskodawcy z informacją o wyrażeniu zgody na udostępnienie budzi poważne wątpliwości co do prawidłowości. Właściwą formą w takim przypadku winna być umowa cywilnoprawna najmu, dzierżawy lub użyczenia, co wynika z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Co prawda z zeznań Zastępcy Prezydenta Miasta Legionowo wynika, że traktował to pismo jako jedynie informację dla wnioskodawcy o możliwości pozyskania tego gruntu pod drogę, a nie akt władzy, jednakże pismo to stanowiło faktyczną podstawę przekazania mu tej nieruchomości.

Zastępca Prokuratora Okręgowego
Warszawa, Biuro w Warszawie
Adam Borkowski



BPH.0004-2 2021

**PREZYDENT MIASTA
LEGIONOWO**
ul. marsz. J. Piłsudskiego 41
05-120 Legionowo
tel. centr. (0-22) 774 20 31

6931/2021, 2021-02-16 08:53:56
Jarmuła Katarzyna, [WK]

Legionowo, 15.02.2021 r.

Pan Ryszard Brański
Przewodniczący
Rady Miasta Legionowo

xvii sesja RM
16.02.2021
R. Brański
K. Jarmuła
16.02.2021

W załączeniu przekazuję opinię prawną w sprawie właściwości Rady Miasta Legionowo do rozpatrzenia pisma Prokuratury Okręgowej Warszawa – Praga w Warszawie z 29 stycznia 2021r.

PREZYDENT MIASTA


mgr Roman Smogorzewski

ZRP.074.23.2021

Legionowo, 8 lutego 2021 r.

URZĄD MIASTA LEGIONOWO
ul. marsz. J. Piłsudskiego 41
05-120 Legionowo
tel. (0-22) 766 40 56

Pan Roman Smogorzewski
Prezydent Miasta Legionowo

Opinia prawna

w sprawie właściwości Rady Miasta Legionowo do rozpatrzenia pisma Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga w Warszawie z dnia 29 stycznia 2021 r. sygn akt PO II Ds.105.2019

Pismem z dnia 29 stycznia 2021 r., sygn akt PO II Ds.105.2019, skierowanym do Rady Miasta Legionowo Prokurator Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga w Warszawie zawiadomił o umorzeniu nadzorowanego przez siebie śledztwa w sprawie przekroczenia uprawnień w listopadzie 2005 r., w Legionowie, przez urzędników Urzędu Miasta Legionowo, polegającego na udostępnieniu działki nr ewid 1 z obrębu ewid. 55 będącej własnością Skarbu Państwa we władaniu Gminy Legionowo osobie fizycznej, dzięki czemu sąsiadująca z nią działka nr ewid 67/4 z obrębu Chotomów, dla której prowadzona jest księga wieczysta o nr WA1L/00003793/9 stanowiąca własność Prezydenta Miasta Legionowo uzyskała dostęp do ulicy, co miało wpływ na wzrost jej wartości i stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego oraz miało na celu osiągnięcie korzyści majątkowej, tj. o czyn z art. 231 § 2 kk wobec stwierdzenia, że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego .

Jednocześnie, na podstawie art. 19 § 1 kpk, prokurator zawiadomił Radę Miasta Legionowo o stwierdzonych w toku ww postępowania uchybieniach w działaniu Prezydenta Miasta Legionowo i Urzędu Miasta Legionowo, które miały mieć miejsce w okresie 9-14 listopada 2005 r.

Jak wynika z przedmiotowego pisma uchybienia w działaniach Urzędu Miasta Legionowo, a konkretnie ówczesnego Wydziału Architektury i Wydziału Geodezji polegać miały na niezwyfikowaniu tytułu własności wnioskodawcy do nieruchomości stanowiącej działkę nr ewid. 67/4 z obrębu Chotomów w dniu 9 listopada 2005 r. Nadto, w ocenie prokuratora, nieprawidłowym było niewystąpienie o zgodę na udostępnienie działki nr ewid 1 z obrębu 55 do Skarbu Państwa jako właściciela udostępnianego terenu. Prokurator zwrócił też uwagę na niezachowanie przez

Urząd procedur stosowanych w podobnych sprawach.

W myśl art. 19 § 1 kpk w razie stwierdzenia w postępowaniu karnym poważnego uchybienia w działaniu instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, zwłaszcza gdy sprzyja ono popełnieniu przestępstwa, sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator, zawiadamia o tym uchybieniu organ powołany do nadzoru nad daną jednostką organizacyjną, zaś w razie potrzeby także organ kontroli. Policja powiadamia prokuratora o ujawnionych przez siebie uchybieniach.

W myśl art. 15 § 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 18 ust. 1 usg). Biorąc pod uwagę, że sygnalizacja z art. 19 kpk skierowana jest do organu kontroli nad organem wykonawczym gminy, należy przyjąć, że to rada gminy jest organem właściwym do rozpatrzenia pisma Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga w Warszawie. Rozpatrzenie pisma Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga w Warszawie z dnia 29 stycznia 2021 r. należy więc do właściwości Rady Miasta Legionowo.

RADCA PRAWNY
Agnieszka Zielińska
WA-5474