



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI - 4101-17-01/2012
P/12/016

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/016 – Wykonanie wniosków NIK z kontroli działań na rzecz uregulowania stanu faktycznego i prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i nieruchomości stanowiących zasób gminny ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82016 z dnia 29 sierpnia 2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 1]
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Łomży, ul. Szosa Zambrowska 1/27,18-400 Łomża, zwane dalej „Starostwem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lech Marek Szablowski, Starosta Łomżyński (dalej zwany „Starostą”) [Dowód: akta kontroli str. 95]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² stan realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu z dnia 12 stycznia 2009 r. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na efekty działań Starosty w zakresie realizacji ustawowych obowiązków objętych kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Starosta podjął właściwe działania na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych NIK i w latach 2009-2012 prawidłowo wywiązywał się z obowiązków nałożonych przepisami ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego³. W szczególności:

- zaktualizował i przekazał właściwym organom wykazy nieruchomości, o których mowa w art. 1 ust. 1 powołanej ustawy, a dane w nich zawarte – poza jednostkowymi przypadkami – były zgodne ze stanem faktycznym i dokumentacją źródłową,
- na bieżąco regulował stan prawny nieruchomości Skarbu Państwa i składał wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa,
- do grudnia 2009 roku systematycznie przekazywał Wojewodzie Podlaskiemu sprawozdania z realizacji obowiązków nałożonych na Starostę powołaną ustawą. Prawidłowo ewidencjonował nieruchomości Skarbu Państwa oraz podjął skuteczne działania na rzecz uregulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych.

¹ Dotyczy kontroli NIK przeprowadzonej w Starostwie w 2008 roku, w rezultacie której sformułowano wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z 12 stycznia 2009 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. Nr 191, poz. 1365 ze zm., zwanej dalej „ustawą z 7 września 2007 r.”

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wywiązywanie się Starosty z obowiązku sporządzenia wykazów nieruchomości i przekazania ich właściwym organom

1.1. Sporządzenie wykazów nieruchomości i przekazanie ich właściwym organom

Opis stanu faktycznego

Jak ustalono w toku poprzedniej kontroli NIK, przeprowadzonej od lipca do grudnia 2008 roku, wstępne – obejmujące dane wygenerowane z ewidencji gruntów i budynków – wykazy nieruchomości, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z 7 września 2007 r., Starosta 16 lipca 2008 r. przesłał Wojewodzie Podlaskiemu, Marszałkowi Województwa Podlaskiego oraz wójtom i burmistrzom gmin z terenu Powiatu Łomżyńskiego. W pismach przewodnich: 1/ poinformowano, że „dalsze informacje będą uzupełniane ręcznie po uzyskaniu wymaganych danych od jednostek zarządzających nieruchomościami, zbadaniu zapisów w księgach wieczystych oraz dowodów zmian w ewidencji gruntów, w miarę posiadanych sił i środków”, 2/ zwrócono się o uzupełnienie przesłanych wykazów (w szczególności dotyczących nieruchomości gminnych) o brakujące informacje, będące w posiadaniu urzędów gmin i przesłanie ich do Starostwa „celem uzupełnienia wykazów i bazy danych w prowadzonej ewidencji gruntów”.

[Dowód: akta kontroli str. 5, 14-16, 96-104]

W świetle wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami (dalej zwanego „Wydziałem GKKiGN”) St. Kozikowskiego, „nie było żadnej odpowiedzi ze strony urzędów gmin na wystąpienie Starosty” w tej sprawie.

[Dowód: akta kontroli str. 366-367]

Natomiast w rezultacie realizacji przez Wójta Gminy Łomża wniosku pokontrolnego NIK, 6 lutego 2009 r. Starosta otrzymał wykaz 55 działek (wraz z kopiami odpisów z ksiąg wieczystych), co do których w operacie ewidencji gruntów i budynków nie ujawniono faktu istnienia księgi wieczystej. W ewidencji gruntów i budynków dokonano stosownych uzupełnień danych

[Dowód: akta kontroli str. 381-382].

1.2. Terminy sporządzenia wykazów nieruchomości, przekazania właściwym organom oraz ich uzupełnienia

Opis stanu faktycznego

Wstępne wykazy nieruchomości przekazane właściwym organom 16 lipca 2008 r. zostały w Starostwie uzupełnione i ponownie przesłane: Wojewodzie Podlaskiemu (3 czerwca i 11 sierpnia 2009 r.), Marszałkowi Województwa Podlaskiego (3 czerwca 2009 r.) oraz wójtom i burmistrzom gmin z terenu Powiatu Łomżyńskiego (w okresie od 3 czerwca do 11 sierpnia 2009 r.). Wykazy te, poza danymi z prowadzonej ewidencji gruntów, zawierały uzupełnione ręcznie informacje z badania zapisów w księgach wieczystych i dowodach zmian w ewidencji gruntów.

[Dowód: akta kontroli str. 96-97]

Stosownie do zalecenia Wojewody Podlaskiego z 5 sierpnia 2010 r., wydanego w związku z przygotowaniem przez Głównego Geodetę Kraju raportu podsumowującego realizację zadań wynikających z ustawy z 7 września 2007 r., w sierpniu 2010 roku w Starostwie dokonano weryfikacji⁴ i aktualizacji pierwotnych wykazów nieruchomości oraz ich importu do bazy danych Systemu Integrującej

⁴ Przeprowadzono analizę pod kątem wyeliminowania rozbieżności wykazanych w załączniku do pisma Głównego Geodety Kraju z 23 lipca 2010 r.

Platformy Elektronicznej, prowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju [Dowód: akta kontroli str. 105-116].

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Termin przekazania uzupełnionych wykazów nieruchomości – dla starostów, którzy przekazali niekompletny wykaz nieruchomości został – ustawami nowelizującymi ustawę z 7 września 2007 r. – przesunięty z 19 maja 2009 r. do 19 maja 2013 r.⁵

1.3. Zgodność wykazów nieruchomości ze wzorem określonym w rozporządzeniu MSWiA z dnia 31 stycznia 2008 r.⁶

Opis stanu
faktycznego

Sporządzone w Starostwie i uzupełnione wykazy nieruchomości zostały opracowane zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 stycznia 2008 r. W szczególności, w wykazach tych zawarto: oznaczenie nieruchomości według danych ewidencji gruntów, informację o prowadzonej dla nieruchomości księdze wieczystej lub zbiorze dokumentów, o stanie danych należących do działu pierwszego i drugiego księgi wieczystej oraz inne informacje, niezbędne do ustalenia stanu prawnego nieruchomości. [Dowód: akta kontroli str. 15]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4. Zgodność danych podanych w wykazach nieruchomości z danymi w ewidencji gruntów i budynków oraz rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

Analiza danych dotyczących 50 działek (30 nieruchomości) Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 27,30 ha (19,8% ogólnej liczby i 10,1% powierzchni działek Skarbu Państwa na terenie Powiatu) wykazała, że dane – zawarte w uzupełnionych w 2009 roku wykazach nieruchomości – dla 47 działek były zgodne z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości, danymi ujętymi w ewidencji gruntów i budynków oraz w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa (szerzej opisanej w pkt. 2 niniejszego wystąpienia). W przypadku pozostałych trzech działek wystąpiły niezgodności w zakresie: powierzchni jednej działki i numeru księgi wieczystej dwóch działek.

W kolumnie „tytuł prawny”, w przypadku 47 z 50 ww. działek wskazano dokument, z którego wynikał ten tytuł (zamiast tytułu, np. własność, użytkowanie wieczyste), zaś dla trzech działek – z uwagi na brak w Starostwie innego dokumentu, z którego wynikałby tytuł własności Skarbu Państwa – wyszczególniono zawiadomienie sądu o wpisie do księgi wieczystej. [Dowód: akta kontroli str. 33-42]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W przypadku trzech z 50 analizowanych działek Skarbu Państwa, w uzupełnionym wykazie zawarto nierzetelne dane, dotyczące:

⁵ Ostatnia nowelizacja ustawy z 7 września 2007 r. została dokonana ustawą z dnia 28 czerwca 2012 r.

⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie wzoru wykazu oraz wzorów zestawień zbiorczych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podlegających ujawnieniu w księgach wieczystych oraz nieruchomości zabudowanych niepozostających w posiadaniu ich właścicieli (Dz. U. Nr 23, poz. 143).

- powierzchni działki nr 829 w obrębie Wizna. Podano nieaktualną powierzchnię, która w ewidencji gruntów i budynków uległa zmianie (z 2,2800 ha na 2,2399 ha) w wyniku jej modernizacji – zmiana wprowadzona do ewidencji gruntów i budynków 29 października 2008 r. (po sporządzeniu wykazu w 2008 roku, a przed jego uzupełnieniem w 2009 roku). Było to konsekwencją braku weryfikacji danych w ewidencji gruntów i budynków przed uzupełnieniem wykazu. Naczelnik Wydziału GKKiGN” St. Kozikowski wyjaśnił: *„Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków, dotyczące działki 829...zostały zaimplementowane do wykazu w dniu 24 czerwca 2008 r. (data sprawdzenia danych w ewidencji gruntów i budynków). W dniu 7 stycznia 2009 r. (data badania księgi wieczystej) nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy wykazem nieruchomości, a księgą wieczystą. Powierzchnia działki uległa zmianie w wyniku modernizacji, a zmiany w księgach wieczystych zostały wprowadzone niezależnie od przeprowadzanych regulacji stanu prawnego w związku z przepisami ustawy z dnia 7 września 2007 r...., w trybie procedury przewidzianej przy kompleksowej modernizacji operatu ewidencji gruntów i budynków”.* [Dowód: akta kontroli str. 35-36, 289-294]

W przypadku wszystkich 50 analizowanych działek Skarbu Państwa, w uzupełnionym w 2009 roku wykazie nieruchomości odnotowano sprawdzenie danych w ewidencji gruntów i budynków na 24 czerwca 2008 r. (nie odnotowano sprawdzenia tych danych w 2009 roku). Naczelnik Wydziału GKKiGN” St. Kozikowski wyjaśnił: *„Dane dotyczące położenia, oznaczenia i powierzchni nieruchomości objętych wykazem,...zostały wygenerowane automatycznie z rejestru gruntów i budynków w dniu 24 czerwca 2008 r. Data wygenerowania danych została uznana za datę sprawdzenia danych w ewidencji gruntów i budynków. W toku uzupełniania wykazów, gdy stwierdzono, że dane w księdze wieczystej były różne od zawartych w wykazie (inna powierzchnia, nr działki) i aktualniejsze niż dane ewidencyjne, uaktualniano zapisy w wykazie oraz datę sprawdzenia danych w ewidencji gruntów i budynków w kolumnie 11.”;*

[Dowód: akta kontroli str. 33-42, 289-294]

- numeru księgi wieczystej działek: nr 197/1 w obrębie Przytuły, dla której podano numer rozszerzony o jedną cyfrę (LM1L/000416901/2 zamiast LM1L/00041690/2) oraz nr 748/1 w obrębie Nowogród, dla której podano niewłaściwy cały numer (LM1L/00013615/8 zamiast LM1L/00035528/1). Ta działka była wpisana w dwu księgach wieczystych i w wykazie podano nr księgi, w której był nieaktualny stan prawny działki). Naczelnik Wydziału GKKiGN” St. Kozikowski odnośnie działki 197/1 wyjaśnił, że wpisując nr księgi wieczystej popełniono błąd pisarski, zaś w przypadku drugiej z tych działek – *„w momencie sporządzania wykazów nieruchomości nie posiadano wiedzy, że dla działki nr 748/1 położonej w obrębie ewidencyjnym Nowogród równolegle prowadzone są dwie księgi wieczyste. Badając księgę wieczystą nr LM1L/00013615/8 stwierdzono, że w dziale I poza działkami, do których w ewidencji gruntów i budynków przypisana była przedmiotowa księga wieczysta, wpisana jest również działka 748/1, co do której w ewidencji gruntów i budynków nie ujawniono księgi wieczystej. O istnieniu drugiej księgi wieczystej na działkę 748/1 o pow. 0,3354 ha powzięto wiadomość ... 21 stycznia 2010 r. po odmowie Sądu Rejonowego w Łomży wykonania wniosku o odłączenie z księgi wieczystej nr LM1L/00013615/8 części nieruchomości gruntowej (działki 748/1) i założenie dla niej nowej księgi wieczystej”.*

[Dowód: akta kontroli str. 35-36, 39-40, 289-294, 368-380]

Sprawę działki nr 748/1 szerzej opisano w pkt 3.2 niniejszego wystąpienia.

W kolumnie 8 uzupełnionego wykazu z 2009 r. o nazwie „tytuł prawny” (do nieruchomości) dla 47 z 50 działek wskazano dokument, z którego wynikał ten tytuł (np. własność, użytkowanie wieczyste itp.) albo – w przypadku braku w Starostwie takiego dokumentu (dla trzech z 50 działek) – wyszczególniono zawiadomienie sądu o wpisie do księgi wieczystej. [Dowód: akta kontroli str. 33-42]

Odnosząc się do tych kwestii Naczelnik Wydziału GKKiGN” St. Kozikowski wyjaśnił: *„W kolumnie nr 8 „tytuł prawny” wykazano dokument, z którego wynikał ten tytuł ponieważ według mnie należało w tym miejscu wskazać rodzaj, datę i numer dokumentu potwierdzającego posiadane prawo do nieruchomości. Takich też informacji oczekiwał Główny Urząd Geodezji i Kartografii podając przykład wykazu”.*

[Dowód: akta kontroli str.289-294]

Z ustaleń kontroli NIK prowadzonej równoległe w Urzędzie Gminy Łomża wynikało, że w sporządzonym przez Starostwo w 2009 roku uzupełnieniu wykazu nieruchomości tej Gminy wystąpiły nieprawidłowości w danych dotyczących czterech z 30 zbadanych nieruchomości:

- nie ujęto nieruchomości w obrębie Jednaczewo (działki o nr. 1433, 1434 i 1453), co do której decyzja komunalizacyjna Wojewody Podlaskiego stała się ostateczna 9 marca 2009 r., tj. przed sporządzeniem uzupełnienia wykazu

[Dowód: akta kontroli str. 383-384];

Według wyjaśnienia Naczelnika Wydziału GKKiGN” St. Kozikowskiego, wynikało to z faktu, że dane dotyczące tej nieruchomości były weryfikowane 5 września 2008 r., tj. przed wydaniem decyzji komunalizacyjnej;

[Dowód: akta kontroli str. 364-365];

- w przypadku działki nr 54/9 o powierzchni 0,01 ha w obrębie Chojny Młode jako dokument, z którego wynikała podstawa nabycia prawa własności przez Gminę wskazano decyzję komunalizacyjną Wojewody Łomżyńskiego z 15 czerwca 1991 r., zamiast akt notarialny z 7 lipca 1995 r. (umowa darowizny na rzecz Gminy).

[Dowód: akta kontroli str. 383-384]

Według wyjaśnienia Naczelnika Wydziału GKKiGN” St. Kozikowskiego, *„błędnie przyjęto, że działka ta powstała z podziału działki 54/3..., której nabycie z mocy prawa stwierdzono”* powołaną decyzją Wojewody Łomżyńskiego [Dowód: akta kontroli str. 364-365];

- w przypadku dwóch nieruchomości (działek nr 41/2, 41/3 i 41/4 w obrębie Gać) działki nr 345 (w obrębie Mikołajki) w pozycji tytuł prawny wskazano akty notarialne – odpowiednio – z 28 lutego 1968 r. i 9 września 1988 r., w sytuacji, gdy dokumentem potwierdzającym nabycie prawa własności nieruchomości przez Gminę były decyzje komunalizacyjne Wojewody Łomżyńskiego z 1993 roku i 1991 roku.

[Dowód: akta kontroli str. 385-386, 389-390]

W kolumnie 8 wykazu – „tytuł prawny” najczęściej (tj. w przypadku ośmiu nieruchomości) wskazywano decyzje Kierownika Urzędu Rejonowego w Łomży uznające grunty za mienie gminne (decyzje poprzedzające decyzje komunalizacyjne).

[Dowód: akta kontroli str. 383-392]

Naczelnik Wydziału GKKiGN” St. Kozikowski wyjaśnił, że w wykazach nieruchomości gminnych w kolumnie 8 „tytuł prawny” wpisywano dokumenty potwierdzające nabycie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, a w kolumnie 17 „Podstawa nabycia nieruchomości” dokumenty potwierdzające nabycie nieruchomości na rzecz odpowiedniej gmin

[Dowód: akta kontroli str. 364-365].

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starosty w zakresie sporządzenia uzupełnionych wykazów nieruchomości i przekazania ich właściwym

organom, mimo stwierdzonych jednostkowych nieprawidłowości w zakresie rzetelności danych w tych wykazach.

2. Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa (dalej zwanych „nieruchomościami SP”)

Opis stanu faktycznego

Starosta prowadził ewidencję nieruchomości SP (obejmującą również nieruchomości SP oddane w użytkowanie wieczyste), w której na koniec 2008 r. ujęte były 52 nieruchomości o łącznej powierzchni 263,57 ha, a na 1 września 2012 r. 59 nieruchomości o łącznej powierzchni 270,30 ha. Ewidencja ta była prowadzona w formie elektronicznej – w programie Word (na koniec poszczególnych lat sporządzano wydruki tej ewidencji). Zawierała wykaz nieruchomości według podmiotów władających tymi nieruchomościami, z wyszczególnieniem takich danych, jak: oznaczenie nieruchomości według ewidencji gruntów i budynków oraz księgi wieczystej, powierzchnia nieruchomości, wartość gruntu/budynków, data ostatniej wyceny, przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego, wysokość stawki z tytułu korzystania z nieruchomości (procentowo i kwotowo). Od I kwartału 2012 roku ewidencję nieruchomości prowadzono w systemie TurboEWID (wersja 7.9), w którym – poprzez zakładkę „Mienie” – istniała możliwość sporządzenia raportu „Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa”. Zakres tego raportu – w szczególności do poszczególnej działki ewidencyjnej i w podziale na obręby ewidencyjne – obejmował dane takie, jak: grupa rejestrowa, nr działki według katastru (niewypełniona rubryka nr działki wg księgi wieczystej), powierzchnia działki, rodzaj władania, udział Skarbu Państwa, nr księgi wieczystej, inny dokument potwierdzający posiadania Skarbu Państwa, przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Raport zawierał także niewypełnione rubryki na takie dane, jak: przeznaczenie nieruchomości w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy (w przypadku braku planu miejscowego), wartość jako środka trwałego, sposób wykorzystania, planowany sposób wykorzystania, uwagi (roszczenia, postępowania administracyjne). Brakujące informacje o przeznaczeniu nieruchomości w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy zostały wprowadzone do systemu TurboEWID i były możliwe do wygenerowania w raporcie „Wypis z rejestru mienia” (w poz. „uwagi”). Raport ten generował się dla poszczególnych podmiotów władających i zawierał takie dane, jak: obręb, nr działki, powierzchnia, nr księgi wieczystej, cena 1 m², cena udziału, cena całości, data wyceny, udział, cel, ulga, opłata, dane dotyczące podatku VAT, podstawa prawna, okres władania.

[Dowód: akta kontroli str. 13, 26, 117]

Badanie zapisów ewidencji nieruchomości SP – obejmujące 30 nieruchomości (o łącznej powierzchni 27,35 ha) – wykazało, że:

- ewidencja zawierała dane wymagane przepisami art. 23 ust.1c pkt 1-7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷, z wyjątkiem braku – wymaganych art. 23 ust. 1c pkt 4 tej ustawy – informacji o przeznaczeniu gruntu w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy dla trzech z 30 nieruchomości (informacje te uzupełniono w toku kontroli NIK),
- dane 29 (z 30) nieruchomości były zgodne z dokumentacją źródłową dotyczącą tych nieruchomości, w tym z zapisami w operatach ewidencyjnych, decyzjach administracyjnych, aktach notarialnych itp. Natomiast w przypadku jednej z 16 działek (748/1), wchodzących w skład nieruchomości położonej w obrębie

⁷Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., zwanej dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”

Nowogród, w ewidencji nieruchomości nie uwidoczniiono faktu prowadzenia księgi wieczystej dla tej działki. W toku kontroli NIK (16 października 2012 r.) brakujący nr księgi wieczystej dopisano w ewidencji gruntów i budynków oraz w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

[Dowód: akta kontroli str. 27-42]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ewidencji nieruchomości SP, wystąpiły jednostkowe uchybienia (brak – dla trzech działek – informacji o przeznaczeniu gruntu w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, a dla jednej działki brak nr księgi wieczystej), które usunięto w toku kontroli NIK.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa.

3. Regulowanie przez Starostę stanu prawnego nieruchomości SP i składanie wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności tych nieruchomości

3.1. Stan zasobu nieruchomości SP

Opis stanu
faktycznego

Według stanu ustalonego w toku poprzedniej kontroli NIK (na 30 czerwca 2008 r.) zasób nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodarował Starosta, obejmował 52 nieruchomości (119 działek ewidencyjnych) o łącznej powierzchni 263,57 ha, które miały uregulowany stan prawny⁸. Natomiast na 1 września 2012 r. zasób ten obejmował 59 nieruchomości (235 działek ewidencyjnych) o łącznej powierzchni 270,30 ha o uregulowanym stanie prawnym.

Wyszczególnienie	Liczba nieruchomości		Powierzchnia nieruchomości		Liczba działek ewidencyjnych	
	ogółem	w tym te, w stosunku do których nie zostało ujawnione prawo własności Skarbu Państwa	ogółem	w tym te, w stosunku do których nie zostało ujawnione prawo własności Skarbu Państwa	ogółem	w tym te, w stosunku do których nie zostało ujawnione prawo własności Skarbu Państwa w księgach wieczystych
1	2	2	4	5	6	7
Według stanu na dzień zakończenia kontroli w 2008 r.	52	-	263,57	-	119	-
Według stanu na 1 września 2012 r.	59	-	270,30	-	235	-

[Dowód: akta kontroli str. 13, 117]

Zwiększenie liczby działek wynikało z obrotu nieruchomościami, jak i ujęcia w ewidencji nieruchomości SP gruntów w trwałym zarządzie podmiotów zarządzających drogami krajowymi. Według ustaleń kontroli NIK z 2008 roku, na terenie Powiatu Łomżyńskiego było 112 działek Skarbu Państwa (łącznie 8,67 ha), co do których w Starostwie wówczas nie ustalono, czy nadal stanowiły część dróg krajowych i czy należy je ująć w ewidencji nieruchomości SP.

[Dowód: akta kontroli str. 4, 7, 117]

⁸ Na wszystkie nieruchomości były założone księgi wieczyste.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Składanie wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości SP oraz o założenie księgi wieczystej dla tych nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

Od zakończenia poprzedniej kontroli NIK (3 grudnia 2008 r.) w ramach regulacji stanu prawnego nieruchomości gminnych⁹, Starosta do 15 września 2012 r. przygotował i złożył do właściwego sądu rejonowego:

- jeden wniosek o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności Skarbu Państwa do nieruchomości (jedna działka ewidencyjna) o powierzchni 1,53 ha,
- 26 wniosków o założenie ksiąg wieczystych i wpis prawa własności Skarbu Państwa do 26 nieruchomości (70 działek ewidencyjnych) o łącznej powierzchni 24,55 ha.

Większość z tych wniosków (22 z 27) dotyczyło działek (ogółem 19,15 ha), które z mocy prawa stały się własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, a ujawnienie prawa własności Skarbu Państwa było niezbędne do przeprowadzenia procedury komunalizacyjnej. Cztery z tych wniosków dotyczyło czterech działek – gruntów leśnych (ogółem 6,73 ha) planowanych do przekazania Lasom Państwowym. Kolejny z tych wniosków związany był z nabyciem przez Skarb Państwa w drodze zasiedzenia własności nieruchomości w Nowogrodzie (działka nr 1226/1) o powierzchni 0,1970 ha, co zostało potwierdzone postanowieniem Sądu Rejonowego w Łomży z 4 grudnia 2009 r. W okresie objętym kontrolą było to jedyne postępowanie sądowe prowadzone w związku z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości SP. [Dowód: akta kontroli str. 118]

W ramach badania ewidencji nieruchomości SP ustalono, że w Starostwie nie podjęto działań w sprawie innej działki w Nowogrodzie (nr 748/1 o powierzchni 0,3354 ha), w przypadku której – według uzasadnienia postanowienia Sądu Rejonowego w Łomży z 14 stycznia 2010 r. (wpłynęło do Starostwa 21 stycznia 2010 r.) – były równolegle prowadzone dwie księgi wieczyste. W świetle zapisów w pierwszej z nich, Skarb Państwa był jedynym właścicielem tej działki, zaś w drugiej uwidocznił stan prawny wynikający z aktu notarialnego z 22 września 1989 r., według którego Skarb Państwa był współwłaścicielem w udziale 3/4 części, Drugim współwłaścicielem (w udziale 1/4) była osoba fizyczna.

[Dowód: akta kontroli str. 39-40, 82, 368-380]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Od 21 stycznia 2010 r. Starosta nie podjął działań w sprawie działki nr 748/1 w Nowogrodzie (0,3354 ha), dla której równolegle prowadzono dwie księgi wieczyste, z różnymi stanami prawnymi. Naczelnik Wydziału GKKiGN⁹ St. Kozikowski wyjaśnił: „o istnieniu drugiej księgi wieczystej na działkę 748/1... powzięto wiadomość...21 stycznia 2010 r. ...W ówczesnym orzecznictwie Sądu prezentowany był pogląd, że w przypadku istnienia dwóch ksiąg wieczystych dla jednej nieruchomości należy przeprowadzić postępowanie sądowe w procesie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z aktualnym stanem prawnym, z udziałem wszystkich zainteresowanych ...aby zlikwidować nieprawidłowy zapis w księdze

⁹ Obowiązek składania do właściwych sądów rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa lub o założenie ksiąg wieczystych i wpis prawa własności Skarbu Państwa został ustalony w art. 2 ust. 1 ustawy z 7 września 2007 r. oraz w art. 23 ust. 1 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

wieczyste nr LM1L/00013615/8 wynikający bezspornie z błędu organu prowadzącego księgę wieczyste w dniu 17 października 2012 roku złożono do Sądu Rejonowego w Łomży wniosek o wykreślenie z księgi wieczyste nr LM1L/00013615/8 działki nr 748/1 o pow. 0,3354 ha uzasadniając, że działka nr 748/1 posiada urządzoną księgę wieczystą nr LM1L/00035528/1, w której zgodnie z aktem notarialnym...z dnia 20.09.1989 r. wpisano w dziale II współwłasność w udziale 3/4 Skarbu Państwa...oraz w udziale 1/4 R. A. Sz."

[Dowód: akta kontroli str.39-40, 82, 289-294, 296-299, 368-380]

3.3. Przekazywanie Wojewodzie Podlaskiemu sprawozdań z wykonania obowiązku składania wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości SP

Opis stanu faktycznego

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z 7 września 2007 r.¹⁰, do grudnia 2009 roku Starosta comiesięcznie przekazywał Wojewodzie Podlaskiemu sprawozdania z wykonania obowiązku składania wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości SP w księgach wieczystych¹¹. Od stycznia 2010 r. sprawozdania takie nie były przesyłane, gdyż – jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału GKKiGN St. Kozikowski – „w naszej ocenie obowiązek ujawniania prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, do których Starosta był zobowiązany, został zrealizowany do grudnia 2009 roku i konieczność dalszego wykonywania obowiązku sprawozdawczości stała się bezprzedmiotowa. W dniu 13 sierpnia 2009 r. przekazano ostatni kompletny wykaz nieruchomości, o którym mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r.... Ponadto odpowiadając na pismo Wojewody Podlaskiego z dnia 5 sierpnia 2010 r.,..., przeprowadzono tylko analizę wykazów nieruchomości pod kątem wyeliminowania rozbieżności dotyczących nieruchomości po stronie ksiąg wieczystych oraz ewidencji gruntów i budynków. Zweryfikowano i zaktualizowano pierwotnie sporządzone wykazy oraz dokonano ich importu do bazy systemu IPE”.

[Dowód: akta kontroli str. 142-181, 366-367]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.4. Dotacje na regulowanie stanu prawnego nieruchomości SP

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, na kontynuację – wynikających z ustawy z 7 września 2007 r. – zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami (porządkowanie stanu prawnego nieruchomości w systemie ksiąg wieczystych), Starostwo otrzymało w formie dotacji celowych¹² łącznie 160.914 zł, w tym:

- w dziale 700 (Gospodarka mieszkaniowa), rozdziale 70005 (gospodarka gruntami i nieruchomościami) – 20.000 zł, tj. po 10.000 zł w latach 2009-2010. Stanowiło to, odpowiednio, 16,7% i 50,0% środków wnioskowanych (60.000 zł i 20.000 zł) na wykonanie w 2009 roku wykazów nieruchomości samorządów terytorialnych (przez osoby i jednostki wykonawstwa geodezyjnego na zlecenie Powiatu) i pokrycie kosztów związanych z regulacją stanów prawnych nieruchomości SP;

¹⁰ Powołany przepis obowiązywał do 23 sierpnia 2012 r. Na mocy art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r., z dniem 24 sierpnia 2012 r. dodano art. 4a, którym wprowadzono obowiązek przekazywania takich sprawozdań za okresy półroczne.

¹¹ Obowiązek składania takich wniosków do właściwych sądów rejonowych został ustalony w art. 2 ust. 1 ustawy z 7 września 2007 r. oraz w art. 23 ust. 1 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹² §2110 - dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat.

- w dziale 750 (Administracja publiczna) rozdziale 75011 (urzędy wojewódzkie) – 140.914 zł, w tym 68.500 zł w 2009 roku i 72.414 zł w 2010 roku. Stanowiło to, odpowiednio, 91,3% i 100,6% środków wnioskowanych (75.000 zł i 72 000 zł) na opłacenie dwóch etatów kalkulacyjnych (jeden – do prowadzenia punktu informacyjno-konsultacyjnego, a drugi – do sporządzenia w 2009 roku wykazów gruntów SP i prowadzenia spraw związanych z aktualizacją zapisów w księgach wieczystych oraz przygotowaniem wniosków o założenie ksiąg wieczystych dla nieruchomości SP).

[Dowód: akta kontroli str. 182, 194-196, 197, 208-209]

Otrzymane środki finansowe – uchwałami Zarządu Powiatu Łomżyńskiego z 30 czerwca 2009 r. i 27 kwietnia 2010 r. – zostały ujęte w planach dochodów i wydatków budżetu powiatu

[Dowód: akta kontroli str. 191-194, 211-213]

Środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, na pokrycie kosztów związanych z realizacją przepisów ustawy z dnia 7 września 2007 r.:

- środki z działu 700 w łącznej kwocie 20.000 zł wydatkowane w 2009 roku na zakup dwóch zestawów komputerowych i drukarki (8.870 zł) oraz materiałów biurowych (1.310 zł), a w 2010 roku – na zakup licencji na wykorzystywany do prowadzenia spraw związanych z gospodarowaniem nieruchomościami SP „Moduł Gospodarka Mieniem” (do już posiadanego systemu TurboEwid), jego instalację i szkolenie pracowników (6.100 zł) oraz na zakup i montaż regałów biurowych „do przechowywania dokumentacji sporządzonej w wyniku realizacji przepisów ustawy z dnia 7 września 2007 r....” (3.900 zł);

[Dowód: akta kontroli str. 182-189, 197]

- środki z działu 750 wydatkowane w łącznej kwocie 140.058 zł (w tym 67.815 zł w 2009 roku i 72.243 zł w 2010 roku) na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi dla pracowników zatrudnionych przy realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 7 września 2007 r. (zwrócono niewykorzystane 685 zł w 2009 roku i 171 zł w 2010 roku). W ramach tych środków sfinansowano: a) wynagrodzenia czterech osób okresowo zatrudnianych – w latach 2009-2010 – do sporządzenia wykazów nieruchomości w 2009 roku oraz do obsługi punktu informacyjno-konsultacyjnego i wykonywania innych czynności związanych z realizacją ustawy z dnia 7 września 2007 r.), b) dodatki specjalne Naczelnika Wydziału GKKiGN” (6 miesięcy w 2009 roku i 8 miesięcy w 2010 roku) i 11 pracowników (jednemu przez 8 miesięcy, 10 – przez 2 miesiące 2010 roku), którym rozszerzono zakresy czynności o zadania związane z realizacją przepisów powołanej ustawy.

[Dowód: akta kontroli str. 182, 197, 215-288]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Starostwa w kontrolowanym obszarze.

4. Działania na rzecz uregulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych

Opis stanu
faktycznego

Na koniec 2008 roku w ewidencji gruntów i budynków Powiatu Łomżyńskiego figurowały 44 wspólnoty gruntowe, obejmujące obszar o łącznej powierzchni 1.696,86 ha (1,3% powierzchni powiatu). Podjęte w Starostwie – po zakończeniu poprzedniej kontroli NIK w ramach realizacji wniosku pokontrolnego – działania na rzecz uregulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych zakończyły się wydaniem

26 decyzji skutkujących wprowadzeniem zmian w ewidencji gruntów i budynków, w tym:

- a) sześciu decyzji dotyczących gruntów (w obrębach: Zawady, Kobylin, Kalinowo, Stara Jastrząbka, Piasutno Żelazne, Kuzie) o łącznej powierzchni 7,24 ha, które były wpisane w tej ewidencji jako wspólnoty gruntowe bez decyzji uznających te grunty za podlegające zagospodarowaniu w trybie przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych¹³. Na podstawie tych decyzji w ewidencji gruntów i budynków zmieniono zapisy odnośnie podmiotu i formy władania, wpisując – w miejsce dotychczasowych pięciu wspólnot gruntowych w obrębach Zawady, Kobylin, Kalinowo, Piasutno Żelazne i Kuzie (łącznie 6,63 ha) – właściwe gminy jako podmiot władający, a w przypadku wspólnoty gruntowej w obrębie Stara Jastrząbka (0,61 ha) – jako mienie gminne (gdyż były to grunty wydzielone w toku scalenia na cele użyteczności publicznej);
[Dowód: akta kontroli str. 300, 306-319]
- b) 20 decyzji w sprawie aktualizacji wykazów osób uprawnionych do korzystania z ogółem 20 wspólnot gruntowych, obejmujących obszary o łącznej powierzchni 609,73 ha.
[Dowód: akta kontroli str. 300-304, 327-333]

Na 1 września 2012 r. na terenie Powiatu Łomżyńskiego funkcjonowało 38 wspólnot gruntowych (obejmujących obszar o łącznej powierzchni 1.688,50 ha), w przypadku których dysponowano decyzjami uznającymi grunty za podlegające zagospodarowaniu w trybie i na zasadach określonych w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot. W przypadku trzech z tych wspólnot (wsi Szczepankowo i dwu wspólnot wsi Włochówka) – tak jak w 2008 roku – nie posiadano decyzji ustalających wykazy osób uprawnionych do udziału we wspólnotach gruntowych¹⁴.
[Dowód: akta kontroli str. 300-305]

W ramach realizacji kolejnego wniosku kontrolnego NIK, sformułowanego po kontroli z 2008 roku, Starosta Łomżyński jednokrotnie wystąpił do wójtów i burmistrzów wszystkich dziewięciu gmin z terenu Powiatu Łomżyńskiego (pismami z 23 marca 2009 r.) z informacją o zadaniach dotyczących wspólnot gruntowych oraz potrzebie podjęcia działań w celu wykonania tych obowiązków. Według danych Starostwa uzyskanych z czterech gmin, w efekcie podjętych działań:

- Wójt Gminy Piątnica pismem z 30 marca 2009 r. zwrócił się do sołtysów wsi, na terenie których występowały wspólnoty gruntowe, o podjęcie działań zmierzających do zaktualizowania wykazów osób uprawnionych do udziału we wspólnotach gruntowych. Po czym przesłał wykaz osób uprawnionych do udziału we wspólnotach gruntowych z prośbą o sprawdzenie aktualności tych zapisów. Poinformował również, że w przypadku nieaktualnych zapisów należy zgłosić się do Starostwa, z dokumentem stwierdzającym prawa do udziału we wspólnocie, w celu dokonania zmiany zapisu w operacie ewidencji gruntów i budynków;
- Wójt Gminy Miastkowo wydał 11 maja 2009 r. zarządzenie w sprawie zatwierdzenia statusu spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład wspólnoty gruntowej wsi Rybaki, a 23 września 2011 r. – zarządzenie w sprawie utworzenia spółki przymusowej dla zagospodarowania gruntów wspólnoty gruntowej wsi Nowosiedliny, nadania statusu spółce oraz wyznaczenia osób do organów spółki;
- Wójt Gminy Łomża wydał dwa zarządzenia w sprawie utworzenia spółki przymusowej dla zagospodarowania gruntów wspólnoty gruntowej (wsi

¹³ Dz. U. Nr 28, poz.169 ze zm., zwanej dalej „ustawą o zagospodarowaniu wspólnot”

¹⁴ W przypadku wspólnoty gruntowej wsi Szczepankowo brak decyzji ustalającej wykaz osób uprawnionych do udziału w tej wspólnocie (w dokumentacji nieaktualna lista właścicieli gospodarstw rolnych, z podaniem ich powierzchni), zaś w przypadku wspólnot gruntowych wsi Włochówka były wydane decyzje ustalające wykaz osób uprawnionych do udziału w tych wspólnotach – ostatnia z 19 grudnia 1980 r., jednak brak potwierdzenia uprawomocnienia się tej decyzji.

Łochtynowo oraz Konarzyce), nadania statusu spółce oraz wyznaczenia osób do organów spółki;

- Wójt Gminy Śniadowo podjął działania w sprawie uporządkowania spraw związanych ze wspólnotą gruntową położoną na terenie wsi Szczepankowo, lecz nie zostały one sfinalizowane.

[Dowód: akta kontroli str. 289-294, 304, 321-326]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Nie zrealizowano – wynikającego z art. 8 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot – obowiązku ustalenia wykazów osób uprawnionych do udziału w trzech z 38 wspólnot gruntowych, tj. wspólnoty wsi Szczepankowo i dwu wspólnot wsi Włochówka, dla których dysponowano decyzjami uznającymi grunty za podlegające zagospodarowaniu w trybie i na zasadach określonych w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot. [Dowód: akta kontroli str. 300-304, 340-353]

Naczelnik Wydziału GKKiGN St. Kozikowski wyjaśnił, że „zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 5 lipca 1963 roku o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych... ustalenie wykazów uprawnionych do udziału we wspólnotach gruntowych powinno być dokonane w terminie 1 roku od dnia wejścia w życie ustawy. W przypadku wspólnot gruntowych, w których brak jest wykazu osób uprawnionych do udziału w tych wspólnotach były i są trudności w ustaleniu osób, które faktycznie posiadały gospodarstwo rolne i w ciągu ostatniego roku przed dniem wejścia w życie w/w ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych faktycznie korzystały ze wspólnoty gruntowej (art. 6 ust. 1 tej ustawy). Jest to odległy czas i obecnie nie jest to łatwe do ustalenia. W pierwszej kolejności podejmowano działania mające na celu aktualizację osób uprawnionych do korzystania ze wspólnot gruntowych w przypadkach gdzie udziały te były już ustalone, a na bieżąco nie aktualizowane. Ustalenie osób uprawnionych do korzystania ze wspólnot gruntowych położonych na terenie obrębów Szczepankowo i Włochówka pozostawiono na późniejszy czas ze względu na duży stopień trudności i małe szanse na zakończenie prawomocnymi decyzjami. Ponadto decyzja ustalająca wykaz osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej jest poprzedzona projektem takiego wykazu sporządzanym przez wójtów (art. 8 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych). Do dnia dzisiejszego, mimo informacji wysłanych do Wójtów w dniu 23 marca 2009 roku, z gmin nie wpłynęły takie projekty”. [Dowód: akta kontroli str. 289-294]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Starostwa w obszarze działań na rzecz uregulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, wnosi o ustalenie osób uprawnionych i przysługujących im udziałów we wspólnotach gruntowych wsi Szczepankowo i wsi Włochówka.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden Staroście Powiatu Łomżyńskiego, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

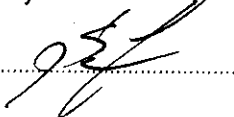
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 4 grudnia 2012 r.

Kontroler
Stanisław Żukowski
gł. specjalista kontroli państwowej



Dyrektor
Delegatury NIK w Białymstoku
Barbara Chylińska

