



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI – 4101-17-02/2012
P/12/016

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	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
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
<i>Kontroler</i>	Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82017 z dnia 29 sierpnia 2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 1]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Łomża, ul. Marii Skłodowskiej-Curie 1a, 18-400 Łomża (zwany dalej „Urzędem”)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jacek Albin Nowakowski, Wójt Gminy Łomża (zwany dalej „Wójtem Gminy”) Dowód: akta kontroli str. 10]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² działania Wójta Gminy na rzecz realizacji wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 stycznia 2009 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Do czasu rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK, Wójt Gminy zrealizował cztery z siedmiu wniosków pokontrolnych NIK, w tym:

- przekazał Staroście Łomżyńskiemu dane dotyczące ksiąg wieczystych 52 nieruchomości, dla których w ewidencji gruntów i budynków nie odnotowano faktu prowadzenia tych ksiąg,
- niezwłocznie przekazywał Staroście Łomżyńskiemu odpisy decyzji stanowiących podstawę zmian w ewidencji gruntów i budynków (z wyjątkiem dwóch z 39 zbadanych spraw),
- terminowo przekazywał Wojewodzie Podlaskiemu miesięczne sprawozdania dotyczące wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości Gminy,
- prawidłowo przeprowadził inwentaryzację gruntów.

Pozostałe trzy wnioski zostały zrealizowane częściowo:

- założona w 2009 roku ewidencja nieruchomości tworzących gminny zasób nieruchomości nie obejmowała danych dotyczących: ksiąg wieczystych, dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Gminę praw do nieruchomości (w przypadku braku księgi wieczystej), przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym (a w przypadku jego braku – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), daty ostatniej aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego bądź trwałego zarządu nieruchomości Gminy oddanych w użytkowanie wieczyste bądź trwały zarząd, informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych lub sądowych,

¹ Kontrola ta w Urzędzie zakończyła się protokołem kontroli podpisanym przez Wójta Gminy w dniu 15 grudnia 2008 r., zaś wnioski pokontrolne sformułowane zostały w wystąpieniu z dnia 12 stycznia 2009 r.

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

- nie zostały złożone do sądu wnioski o założenie ksiąg wieczystych dla 38 z 54 działek gruntu, co do których już w trakcie kontroli NIK w 2008 roku Wójt Gminy posiadał dokumenty stanowiące podstawę do założenia tych ksiąg,
- w przypadku dwóch z 51 analizowanych działek stanowiących własność Gminy (powstałych w wyniku podziału nieruchomości w 2009 roku) nie ujawniono w księdze wieczystej prawa własności Gminy, dysponując dokumentami stanowiącymi podstawę dokonania takiego wpisu,
- częściowo skuteczne były działania Wójta Gminy dotyczące dwu z siedmiu wspólnot gruntowych z terenu Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ewidencjonowanie przez Wójta nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości (dalej „nieruchomości gminnych”)

1.1. Ewidencja nieruchomości gminnych

Opis stanu
faktycznego

Wójt prowadził – założoną w 2009 roku w ramach realizacji wniosku pokontrolnego NIK – ewidencję nieruchomości gminnych³, wymaganą przepisami art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴. Na dzień rozpoczęcia niniejszej kontroli, w ewidencji ujęto dane określone w art. 23 ust. 1 c pkt 1 i 2 powołanej ustawy, tj. oznaczenie nieruchomości według katastru nieruchomości i powierzchnię nieruchomości, a także informacje o rodzaju użytku: rolny, pod lasami i zadrzewieniami, pod wodami, tereny komunikacyjne, tereny osiedlowe, itp.

[Dowód: akta kontroli str. 65-66, 75-81]

W toku niniejszej kontroli, do ewidencji wprowadzono kolejne dane określone w art. 23 ust. 1 c pkt 1, 4 i 5 ww. ustawy, w tym:

- oznaczenie nieruchomości według ksiąg wieczystych (wraz z numerami ksiąg),
- przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku jego braku – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy (bez wskazania czy chodzi o plan czy studium),
- wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gminnych oddanych w użytkowanie wieczyste.

[Dowód: akta kontroli str. 65-66]

Jednostką ewidencyjną w prowadzonej ewidencji była działka (tak jak w ewidencji gruntów i budynków), a nie nieruchomość (objęta jedną księgą wieczystą). Np. w obrębie Andrzejki wyszczególniono 25 pozycji – działek, które ujęte były w dwóch księgach wieczystych, w tym 23 działki zajęte pod drogi i jedna stanowiąca tereny przeznaczone pod inwestycje – w jednej księdze, a kolejna zabudowana działka – w drugiej księdze.

[Dowód: akta kontroli str. 65-66, 75-81]

Według stanu ustalonego w toku poprzedniej kontroli NIK – na podstawie otrzymanego przez Wójta Gminy (w dniu 17 lipca 2008 r.) od Starosty Łomżyńskiego – wykazu nieruchomości Gminy Łomża, w skład gruntów gminnych wchodziło 265 nieruchomości (1529 działek ewidencyjnych) o łącznej powierzchni 587,19 ha, w tym 120 nieruchomości – działek (o powierzchni 35,16 ha) o nieuregulowanym stanie prawnym⁵. W grupie 120 nieruchomości

³ „Ewidencja zasobu nieruchomości Gminy Łomża” prowadzona w formie elektronicznej – w programie Excel.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., zwanej dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”.

⁵ Nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym – nieruchomości, dla których nie zostały założone księgi wieczyste z wpisem prawa własności Gminy.

o nieuregulowanym stanie prawnym znalazły się 53 działki (o pow. 28,58 ha), co do których Wójt dysponował dokumentami stwierdzającymi, że stanowią własność Gminy i założone były dla nich księgi wieczyste. Działki te w wykazie Starosty były ujęte jako nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, gdyż w ewidencji gruntów i budynków nie uwidocznił numeru księgi wieczystej. Wójt Gminy – realizując wniosek pokontrolny NIK – 6 lutego 2009 r. przekazał Staroście Łomżyńskiemu wykaz działek, dla których w operacie ewidencji gruntów i budynków nie był ujawniony fakt założenia księgi wieczystej (informacje o założonych księgach wieczystych zostały wprowadzone do ewidencji gruntów i budynków). [Dowód: akta kontroli str. 20-21, 136-137]

W świetle ustaleń niniejszej kontroli NIK, w skład gminnego zasobu nieruchomości wchodziło 205 nieruchomości gruntowych⁶ (1.698 działek ewidencyjnych) o łącznej powierzchni 560,96 ha, w tym 64 działki (5,37 ha) o nieuregulowanym stanie prawnym.

Wyszczególnienie	Liczba nieruchomości		Powierzchnia nieruchomości		Liczba działek ewidencyjnych	
	ogółem	w tym te, w stosunku do których nie zostało ujawnione prawo własności gminy	ogółem	w tym te, w stosunku do których nie zostało ujawnione prawo własności gminy	ogółem	w tym te, w stosunku do których nie zostało ujawnione prawo własności gminy w księgach wieczystych
1	2	2	4	5	6	7
Według stanu na dzień zakończenia kontroli w 2008 r.	265	120	587,19	35,16	1 529	120
Według stanu na 15 września 2012 r.	205	64	560,96	5,37	1 698	64

[Dowód: akta kontroli str.20-21, 36]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Ewidencja nieruchomości gminnych – na dzień rozpoczęcia kontroli NIK – nie obejmowała danych określonych w art. 23 ust. 1 c pkt 1 (w zakresie oznaczenia nieruchomości według ksiąg wieczystych), 3, 4, 5, 6 i 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami (nie przewidziano odpowiednich rubryk), tj.:

- wskazania dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej,
- przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa,
- informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości,
- informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Badanie przeprowadzone na próbie 40 nieruchomości wykazało, że w ewidencji nieruchomości (po jej uzupełnieniu dokonany w toku kontroli NIK): a/ w przypadku wszystkich 12 nieruchomości bez księgi wieczystej – nie wskazano dokumentu potwierdzającego posiadanie przez gminę praw do nieruchomości (naruszenie art. 23 ust. 1 c pkt 3 powołanej ustawy), b/ dla jednej nieruchomości – nie zawarto

⁶ W związku z przypadkami przyłączania poszczególnych działek o nieuregulowanym stanie prawnym do już założonych ksiąg wieczystych (nieruchomości) nie zachodziła ścisła korelacja pomiędzy liczbą nieruchomości – działek, co do których złożono wnioski o ujawnienie prawa własności Gminy a liczbą nieruchomości ogółem (która ulegała zmniejszeniu, w związku z dołączaniem kolejnych działek do nieruchomości już posiadających założoną księgę wieczystą).

informacji o zgłoszonych roszczeniach oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych (naruszenie art. 23 ust. 1 c pkt 6 i 7).

[Dowód: akta kontroli str. 65-74]

Prowadzący ewidencję inspektor ds. gospodarki gruntami i zagospodarowania przestrzennego M. Niklewicz wyjaśnił, że „Powyższe braki wynikały z przeoczenia wyszczególnionych pozycji. Skupiono się przede wszystkim na pozostałych kolumnach, tj. na danych dotyczących nieruchomości / działek wg ewidencji gruntów i doprowadzeniu do zgodności oznaczeń działek z prowadzoną przez Starostę Łomżyńskiego ewidencją gruntów. W trakcie prac porównawczych wychwycono bardzo dużą ilość nieprawidłowych zapisów, które to zostały skorygowane. Porównania dokonano również z ewidencją księgową nieruchomości, gdzie też wprowadzono wiele korekt. W trakcie 3 ostatnich lat zostały przeprowadzone modernizacje operatu ewidencji gruntów kilku wsi, co skutkowało zmianą powierzchni i użytków wszystkich działek znajdujących się w tych obrębach. Zmiany te trzeba było wprowadzić ręcznie. Powyższe czynności skupiły moją całą uwagę nad prawidłowym oznaczeniem i zidentyfikowaniem działek ewidencyjnych, co skutkowało nie uzupełnieniem rejestru o usterkowane kolumny”. W wyjaśnieniu wskazano też na trudności w pozyskaniu danych z ksiąg wieczystych, inspektor M. Niklewicz wyjaśnił, iż z Sądu Rejonowego w Łomży uzyskano listę numerów ksiąg wieczystych ograniczoną do 100 pozycji, a z odpowiedzi Sądu wynikało, że „nie ma możliwości wydania pełnej informacji”. „Dla 100 wskazanych ksiąg w 2008 r. i latach kolejnych zostało przeprowadzone badanie i sporządzono plik zawierający m.in. nr KW, miejscowość oraz ujawnione działki. Założono, że skoro nie jest możliwe wygenerowanie kompletu KW to uzupełnienie rejestru nastąpi po zgromadzeniu kompletnego materiału. W trakcie bieżącej kontroli dowiedziałem się (dzięki pracownikowi Starostwa Powiatowego w Łomży), że można hurtowo wygenerować raport założonych KW dla Gminy Łomża. Raport taki został sporządzony, a następnie zasilono rejestr o informację o KW i oznaczeniu działek”.

[Dowód: akta kontroli str. 82-95]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ewidencja nieruchomości gminnych prowadzona była bez wyodrębnienia poszczególnych nieruchomości objętych jedną księgą wieczystą (a w szczególności działek ewidencyjnych), gdyż – według wyjaśnienia inspektora M. Niklewicza – ze względu na „niespójną i nieprecyzyjną definicję nieruchomości”. Według wyjaśnienia inspektora M. Niklewicza, przyjęto, „że rejestr należy prowadzić dla podstawowej jednostki podziału – działki gruntu (ewidencyjnej). ... Powyższe umożliwia dokonywanie bieżącej kontroli danych z rejestru z danymi ewidencji gruntów i budynków. ... Często działki, dla których nie założono KW (stykają się) mogą tworzyć jedną nieruchomość. Taką sytuację mamy w przypadku kilkunastu działek gminnych położonych we wsi Kupiski Stare, które tworzą jeden ciąg komunikacyjny i zostały przejęte pod drogę na podstawie jednego planu miejscowego”.

[Dowód: akta kontroli str. 82-89]

W myśl przepisów art. 23 ust. 1 c ustawy o gospodarce nieruchomościami, ewidencjonowaniu podlegają nieruchomości (jednostką ewidencyjną jest nieruchomość), a według definicji z art. 4 pkt 1 powołanej ustawy, nieruchomością jest grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności.

1.2. Zgodność danych w ewidencji nieruchomości gminnych oraz wykazie sporządzonym przez Starostę Łomżyńskiego ze stanem faktycznym

Opis stanu
faktycznego

Analiza obejmująca 30 nieruchomości (51 działek o łącznej powierzchni 20,21 ha) w zakresie zgodności danych w – prowadzonej w Urzędzie – ewidencji nieruchomości gminnych z dokumentacją źródłową i danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków, wykazała, że:

- dane dotyczące 28 nieruchomości gminnych zapisane w tej ewidencji były zgodne z dokumentami źródłowymi i danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej w Starostwie Powiatowym w Łomży (dalej zwanym „Starostwem”),
- nie ujęto w ewidencji jednej nieruchomości (działki nr 59 z obrębu Gać), mimo dysponowania ostateczną decyzją komunalizacyjną, a w przypadku kolejnej nieruchomości (działki o nr.6, 12, 178/1, 178/3 i 178/5 z obrębu Wygoda) w ewidencji wykazano niewłaściwe dane o numerze księgi wieczystej i powierzchni (w toku kontroli NIK dokonano stosownych uzupełnień i korekt danych).

[Dowód: akta kontroli str. 100-109, 117-121, 139-142]

Analiza obejmująca ww. 30 nieruchomości (51 działek) w zakresie zgodności danych w – otrzymanym 14 lipca 2009 r. od Starosty Łomżyńskiego – uzupełnionym wykazie nieruchomości gminnych z dokumentacją źródłową i danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków, wykazała, że podstawowe informacje (położenie numer i powierzchnia działki, ilość działek tworzących nieruchomość) zawarte w wykazie Starosty Łomżyńskiego w przypadku 24 nieruchomości były zgodne z dokumentami źródłowymi (decyzjami komunalizacyjnymi, umowami przeniesienia własności, decyzjami zatwierdzającymi projekty podziałów działek, księgami wieczystymi itp.) oraz danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej w Starostwie. W przypadku ośmiu z tych 24 nieruchomości (33,3 %) wystąpiły braki lub rozbieżności w informacjach dodatkowych, polegające na: a/ błędach pisarskich w numerze księgi wieczystej (trzy nieruchomości), b/ braku danych o założonej księdze wieczystej (dwie nieruchomości), c/ wskazaniu – jako dokumentu z którego wynikał tytuł prawny Gminy do nieruchomości – umów zawartych w formie aktów notarialnych w 1968 roku i 1988 roku (przed rozpoczęciem procesu komunalizacji), w sytuacji, gdy nabycie przez Gminę prawa własności nastąpiło z mocy prawa, co potwierdziły decyzje komunalizacyjne odpowiednio z 1993 roku i 1991 roku (dwie nieruchomości), d/ wskazaniu – jako dokumentu, z którego wynikała podstawa nabycia prawa własności przez Gminę – decyzji komunalizacyjnej Wojewody Łomżyńskiego z 15 czerwca 1991 r., zamiast aktu notarialnego z 7 lipca 1995 r. (umowy darowizny osób fizycznych na rzecz Gminy). W przypadku wszystkich wymienionych 24 nieruchomości, w kolumnie „tytuł prawny” zamiast tego tytułu (np. własność itp.) wykazano decyzje Kierownika Urzędu Rejonowego w Łomży uznające grunty za mienie gminne (tj. decyzje poprzedzające decyzje komunalizacyjne), decyzje Naczelnika Gminy Łomża o przejęciu gruntów gospodarstw rolnych na własność Państwa itp., albo zawarto zapis „nabyte bezpośrednio na Gminę Łomża”. W kolumnie „podstawa nabycia nieruchomości”, wyszczególniono decyzje komunalizacyjne albo akty notarialne (umowy przenoszące własność).

Jedna nieruchomość nie została ujęta w wykazie otrzymanym od Starosty Łomżyńskiego, a dotyczyło działek o nr. 1433, 1434 i 1453 w obrębie Jednaczewo (łącznie 1,96 ha), co do których decyzja komunalizacyjna Wojewody Podlaskiego stała się ostateczna 9 marca 2009 r. (po sporządzeniu pierwotnego wykazu, a przed jego uzupełnieniem). Natomiast pięć pozostałych nieruchomości nie ujęto w tym

wykazie, gdyż były to działki nabyte przez Gminę po dacie uzupełnienia tego wykazu. [Dowód: akta kontroli str. 100-109, 355-364]

W latach 2009-2011 Wójt Gminy wydał 39 decyzji zatwierdzających projekty podziałów działek będących własnością Gminy i podziałów, w wyniku których wyodrębniono działki pod drogi gminne. W przypadku 37 spraw, wynikające z tych decyzji zmiany w stanie prawnym nieruchomości, były zgłaszane do 20 dni od uprawomocnienia decyzji, tj. z zachowaniem 30 dniowego terminu ustalonego w art. 22 ust. 2 i art. 23 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁷, dalej zwanej „prawem geodezyjnym i kartograficznym”. W przypadku pozostałych dwóch decyzji, zgłoszenia dokonano po 58 i 64 dniach od uprawomocnienia decyzji. [Dowód: akta kontroli str. 110-116]

Porównanie danych o nieruchomościach gminnych na koniec 2010 roku zawartych w sporządzonych w Urzędzie dokumentach, wykazało, że:

- zgodne były dane o wartości gruntów gminnych (6.213,4 tys. zł) zamieszczone w: ewidencji księgowej (konto 011), bilansie jednostki budżetowej, dokumentacji inwentaryzacyjnej i sprawozdaniu GUS SG-01 (Statystyka gminy, środki trwałe),
- wystąpiły rozbieżności danych dotyczących powierzchni gruntów gminnych wykazanych w ewidencji nieruchomości gminnych (563,97 ha), informacji o stanie mienia komunalnego (559,87 ha) i sprawozdaniu GUS SG-01 (Statystyka gminy) – 555,0 ha (a łącznie z gruntami oddanymi użytkowanie wieczyste i w trwałe zarząd – 558,9 ha).

[Dowód: akta kontroli str. 45-48, 57-59, 203-271]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Do 24 października 2012 r. w ewidencji nieruchomości gminnych nie ujęto nieruchomości w obrębie Gać (działka nr 59 o powierzchni 0,05 ha), mimo że ostateczną decyzję komunalizacyjną dotyczącą tej działki otrzymano 28 maja 2012 r. W przypadku kolejnej nieruchomości w obrębie Wygoda, w ewidencji wykazano niewłaściwe dane o numerze księgi wieczystej jednej z pięciu działek tworzących tę nieruchomość – nr 178/3 (LM1L/00026113/3, zamiast LM1L/00028233) i łącznej powierzchni nieruchomości (4,1258 ha zamiast 4,1688 ha). [Dowód: akta kontroli str. 100-101, 108-109, 148]

Prowadzący ewidencję nieruchomości gminnych inspektor M. Niklewicz, odnośnie nieujęcia działki nr 59 wyjaśnił m.in. że „*Ewidencja nieruchomości gminnych prowadzona jest w trybie nanoszenia bieżących zmian zaraz po wystąpieniu zdarzenia. Mają miejsce jednak sytuacje, że ewidencja ta jest uzupełniana okresowo w odstępach kwartalnych lub półrocznych. ... Każda zmiana stanu prawnego lub ewidencyjnego nieruchomości gminnej wiąże się z szeregiem czynności służbowych ..., ostatnią czynnością był wpis do ewidencji nieruchomości gminnych. W związku z dość skomplikowaną procedurą regulacji ostatecznego stanu prawnego nieruchomości, w trakcie jej prowadzenia zdarzają się sytuacje niezrealizowania pewnych elementów procedury*”. W sprawie niewłaściwego numeru księgi wieczystej i powierzchni drugiej nieruchomości inspektor M. Niklewicz wyjaśnił, iż było to konsekwencją omyłki (nieprawidłowe skopiowanie danych).

[Dowód: akta kontroli str. 117-121]

2. Zmiany w stanie nieruchomości gminnych – wynikające z decyzji zatwierdzających podziały działek będących własnością Gminy i podziały, w wyniku których wyodrębniono działki pod drogi gminne – w przypadku dwóch z 39

⁷ Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.

zbadanych decyzji zgłoszono odpowiednio po 58 i 64 dniach od uprawomocnienia decyzji, tj. z naruszeniem przepisów z art. 22 ust. 2 i art. 23 prawa geodezyjnego i kartograficznego.

[Dowód: akta kontroli str. 110-116]

Inspektor M. Niklewicz wyjaśnił, że wynikało to prawdopodobnie z obciążenia jego stanowiska pracy szerokim zakresem obowiązków służbowych. *„Tylko w trakcie jednego roku kalendarzowego w samej tylko tematyce podziałowej wydawane jest kilkadziesiąt decyzji (ok. 60-80 decyzji). Są to...sprawy, które wymagają szczególnej uwagi i zaangażowania. Poza tym na swoim stanowisku odpowiadam za mnóstwo innych spraw, które absorbują mój pełny wymiar czasu pracy, a nie rzadko wymagają pracy dodatkowej”*

[Dowód: akta kontroli str. 117-121].

3. W sporządzonych w Urzędzie dokumentach podano rozbieżne dane dotyczące powierzchni gruntów gminnych na 31 grudnia 2010 r.:

- w ewidencji nieruchomości gminnych – 563,97 ha (w ewidencji księgowej oraz w bilansie jednostki budżetowej podano wartość tych 563,97 ha),
- w informacji o stanie mienia Gminy⁸ – 559,87 ha,
- w sprawozdaniu GUS SG-01 (Statystyka gminy) – 555,0 ha (a łącznie z gruntami oddanymi użytkowanie wieczyste i w trwały zarząd – 558,9 ha).

[Dowód: akta kontroli str. 45-48, 57-59, 181, 188 210-269]

Odpowiedzialny w Urzędzie m.in. za sprawy ewidencjonowania nieruchomości gminnych i przeprowadzanie inwentaryzacji gruntów, a zarazem przekazujący dane o powierzchni gruntów do ww. dokumentów – inspektor M. Niklewicz wyjaśnił, m.in. że *„Zasób nieruchomości stanowiących własność Gminy Łomża to obecnie ponad 1600 działek ewidencyjnych. Stan prawny oraz ewidencyjny nieruchomości gminnych to zbiór danych zawarty w ponad 140 księgach wieczystych. Doprowadzenie do zgodności stanu wg ewidencji gruntów” ksiąg wieczystych oraz wg ewidencji nieruchomości Gminy Łomża w zgodności z ewidencją księgową to proces, który nie jest zakończony i wymaga ciągłej weryfikacji. Mimo, że dane o powierzchni całkowitej nieruchomości stanowiących własność Gminy Łomża... dotyczą tego samego okresu to były zliczane nie w tym samym czasie. Być może nie zostały uwzględnione nieruchomości, które są przedmiotem lub zostały oddane w użytkowanie wieczyste, a także nieruchomości oddane w trwały zarząd bądź nieruchomości położone na terenie innych jednostek ewidencyjnych (miasto Łomża, gm. Śniadowo). Część nieruchomości stanowi współwłasność, gdzie Gmina Łomża jest współwłaścicielem. W takiej sytuacji posługując się nr działki trudno jest ujawnić prawdziwy udział Gminy Łomża. Taki udział często stanowi niewielki ułamek całości. Te i inne przyczyny mogły być powodem podania niespójnych danych. Nadmieniam, że różne definicje (często brak definicji) nieruchomości, zasobu nieruchomości czy stanu mienia komunalnego wprowadzają zróżnicowane interpretacje. Co roku podając dane do sprawozdania GUS system odrzuca podane wartości, bądź pracownik odpowiedzialny za przyjęcie zarzuca niezgodności twierdząc, że dane muszą się sumować. Ostatecznie wprowadza się wartości, które przyjmuje system oraz są one zaakceptowane przez kontrolera. Przyczyna ta, moim zdaniem, wynika właśnie z różnic definiowanych pojęć. W toku prac dochodzi bardzo często do wykrycia pewnych omyłek, błędów, niepoprawnych zapisów dotyczących nieruchomości. Są to dane dotyczące m.in. oznaczeń, powierzchni, nr KW, oznaczenia użytków itp. Wykrycie tego typu usterek skutkuje badaniem przyczyny ich powstania, a następnie dokonaniem sprostowania w kilku oddzielnych ewidencjach (Starostwo, księgi wieczyste, ewidencja gminna, ewidencja księgowa). To również jest przyczyną niespójnych informacji.”* Inspektor M. Niklewicz w dalszej

⁸ Informacja ta stanowiła załącznik do zarządzenia Wójta Gminy w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu za 2010 rok i była przedłożona do zapoznania się Radzie Gminy wraz z innymi materiałami (w tym sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2010 rok) przed udzieleniem absolutorium Wójtowi Gminy.

części wyjaśnienia podniósł także kwestie różnic i niezgodności oraz nieaktualności danych, wynikających z faktu założenia ewidencji nieruchomości gminnych dopiero w następstwie kontroli NIK w 2008 roku, dużej liczby działek, zmian ich oznaczeń, prac modernizacyjnych odnowień ewidencji gruntów, a także wieloletnich zaniedbań. [Dowód: akta kontroli str. 9, 117-121]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w zakresie ewidencjonowania nieruchomości gminnych, do czasu rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK.

2. Regulowanie przez Wójta stanu prawnego nieruchomości gminnych i składanie wniosków o ujawnienie prawa własności Gminy

2.1. Składanie wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności lub wniosków o założenie ksiąg wieczystych dla nieruchomości gminnych

Opis stanu
faktycznego

Od zakończenia w 2008 roku kontroli NIK w Urzędzie do 15 września 2012 r., w ramach regulacji stanu prawnego nieruchomości gminnych⁹, Wójt Gminy złożył do właściwego sądu rejonowego:

- 145 wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Gminy do nieruchomości stanowiących 186 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 7,07 ha,
- 12 wniosków o założenie ksiąg wieczystych i wpis prawa własności Gminy do nieruchomości stanowiących 19 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 4,55 ha.

[Dowód: akta kontroli str. 37, 153-168]

Na 15 września 2012 r., dla 64 działek – nieruchomości (łącznie 5,37 ha) wchodzących do gminnego zasobu nie było założonej księgi wieczystej, w tym:

- 52 działek o łącznej powierzchni 3,45 ha, co do których w ewidencji gruntów i budynków Gmina była wpisana jako właściciel,
- 12 działek o łącznej powierzchni 1,92 ha, co do których Wójt Gminy nie posiadał dokumentu świadczącego o tytule prawnym Gminy do nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli str. 36,37]

Jak opisano w pkt. 1.1 niniejszego wystąpienia, według wykazu nieruchomości otrzymanego od Starosty Łomżyńskiego na dzień 26 czerwca 2008 r. nieuregulowany stan prawny miało 120 działek (o powierzchni 35,16 ha), w tym:

a/ 53 działki (28,58 ha), co do których Wójt Gminy dysponował dokumentami stwierdzającymi, że stanowią własność Gminy i założone były dla nich księgi wieczyste – w ramach realizacji wniosku pokontrolnego NIK, Wójt Gminy przekazał Staroście Łomżyńskiemu informacje o istniejących księgach wieczystych, a w ewidencji gruntów i budynków dokonano uzupełnienia brakujących danych o tych księgach;

Dowód: akta kontroli str. 20-21, 136-137]

b/ 54 działki (3,17 ha), co do których już w 2008 roku w Urzędzie posiadano dokumenty potwierdzające nabycie tych gruntów przez Gminę, jednak w księgach wieczystych nie ujawniono prawa własności Gminy do tych działek (a według pisma Wójta Gminy z 1 marca 2011 r., na wnioski Wójta Gminy

⁹Obowiązek składania do właściwych sądów rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Gminy lub o założenie ksiąg wieczystych i wpis prawa własności Gminy został ustalony w art. 2 ust. 3 ustawy z 7 września 2007 r. oraz wart. 25 ust. 1 i 2 art. w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

dla tych 54 działek w księgach wieczystych dokonano stosownych wpisów przed końcem 2010 roku) – w ramach realizacji wniosku pokontrolnego NIK, do czasu rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK, na wniosek Wójta Gminy 16 działek (1,30 ha) dołączono do już istniejących ksiąg wieczystych, zaś w zakresie pozostałych 38 działek (1,87 ha) nic się nie zmieniło. Natomiast w toku niniejszej kontroli NIK złożone zostały stosowne wnioski wieczystoksięgowe w stosunku do 34 z tych 38 działek;

[Dowód: akta kontroli str. 20-21, 127-133]

c/ 13 działek (3,41 ha), w stosunku do których nie posiadano dokumentacji źródłowej – do czasu rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK: na jedną działkę (2,16 ha) uzyskano decyzję komunalizacyjną, odnośnie kolejnej działki (0,11 ha) w ewidencji gruntów i budynków wpisano Gminę jako władającego, dwie działki (0,03 ha) dołączono do już istniejącej księgi wieczystej, jedna działka (0,001 ha) została przejęta na rzecz Skarbu Państwa, a odnośnie pozostałych ośmiu działek (1,11 ha) nic się nie zmieniło (według ewidencji gruntów i budynków, w przypadku jednej z nich Gmina jest władającym, a pozostałych – właścicielem). W toku niniejszej kontroli NIK, pracownik Urzędu prowadzący sprawę regulacji stanu prawnego nieruchomości uzyskał z archiwum Starostwa dokumenty, które mogą posłużyć do uregulowania stanu prawnego czterech z tych ośmiu działek, a w przypadku kolejnej z nich w księdze wieczystej ujawniono prawo własności Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 20-21, 36, 127-129, 134-135]

W świetle powyższego, do rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK w stosunku do 74 z tych 120 działek podjęto skuteczne działania na rzecz: prawidłowego ujęcia danych w ewidencji gruntów i budynków (53 działek), ujawnienia prawa własności Gminy w księgach wieczystych (16 działek) oraz uregulowania stanu prawnego (pięć działek). Nie złożono natomiast wniosków o ujawnienie prawa własności Gminy do 38 działek, dla których już według ustaleń poprzedniej kontroli NIK w 2008 roku w Urzędzie posiadano dokumenty potwierdzające nabycie tych gruntów przez Gminę oraz nie podjęto działań na rzecz uregulowania stanu prawnego ośmiu działek, dla których nie posiadano dokumentacji źródłowej.

W ramach badania ewidencji nieruchomości gminnych ustalono, że po zakończeniu poprzedniej kontroli NIK nie złożono wniosku o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności Gminy do działek 112/10 i 112/13 w obrębie Stara Łomża nad Rzeką, które zostały wydzielone pod drogi gminne w wyniku podziału działek nr 112/4 i 112 /9 w 2009 roku. W toku niniejszej kontroli NIK złożony został stosowny wniosek wieczystoksięgowy. [Dowód: akta kontroli str. 100-109, 117-121, 139-142]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Do rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK, nie złożono wniosków o wpis prawa własności Gminy w stosunku do 38 z 54 działek, co do których już w 2008 roku w Urzędzie posiadano dokumenty potwierdzające, że działki te stanowią własność Gminy. W wystąpieniu pokontrolnym NIK z 12 stycznia 2009 r. wnioskowano o „niezwłoczne składanie do sądów wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa do nabywanych nieruchomości, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych”, zaś pismem z 1 marca 2011 r. (odpowiedź uzupełniająca na wystąpienie) Wójt Gminy poinformował, że przed końcem 2010 roku dla wszystkich 54 działek założono księgi wieczyste bądź dołączono nieruchomości do już istniejących ksiąg wieczystych.

[Dowód: akta kontroli str. 11-14, 18-19, 20-21, 127-133]

Wójt Gminy J.A. Nowakowski – który pismem z 1 marca 2011 r. nierzetelnie

poinformował o pełnej realizacji wniosku pokontrolnego w tym zakresie – wyjaśnił, że to „Pismo...zostało w całości przygotowane i opracowane przez inspektora do spraw gospodarki gruntami i zagospodarowania przestrzennego... . Powyższe pismo zostało wydrukowane i przedłożone mi do podpisania w celu przedstawienia informacji o postępie prac związanych z realizacją zaleceń pokontrolnych NIK. Zapoznałem się z jego treścią i podpisałem, ponieważ treść pisma nie budziła moich zastrzeżeń. ... Treść pisma nie wskazywała moim zdaniem na konieczność przeprowadzania dodatkowych analiz czy też weryfikowania danych”. Wójt Gminy stwierdził, iż z wyjaśnienia złożonego mu przez pracownika przygotowującego pismo wynika, że „inspektor...nie dochował należytej staranności przy wykonywaniu swoich czynności służbowych. Z uwagi na zmęczenie spowodowane dużą ilością pracy pracownik przeprowadził błędną analizę sytuacji i nieświadomie napisał niepoprawne informacje. Oczywiście jest, że...nie miał zamiaru wprowadzać kogokolwiek w błąd w zakresie przedmiotowych 54 działek, ponieważ niejednokrotnie (zarówno w czasie pierwotnej kontroli, jak też w czasie późniejszym ... wskazywał na fakt, że regulacja stanów prawnych będzie trwała co najmniej kilka lat. Ogrom pracy do wykonania był oczywisty, a olbrzymia ilość spraw do załatwienia powodowała, że nie miało znaczenia, od których działek rozpoczniemy działania a jedynie, które z nich są najprostsze do skutecznego załatwienia. Sporządzając pismo w moim imieniu, jako odpowiedź dla NIK, inspektor ... przyjął liczbę 54 działek jako odwzorowanie ilości ogółem złożonych wniosków. Ponieważ takich wniosków złożył więcej, lekkomyślnie uznał, że sprawa 54 działek została załatwiona. Tak przedstawiona informacja nie powodowała innych konsekwencji (nie spowodowała poniesienia żadnych strat) niż napisanie o prawidłowej ilości złożonych wniosków. Pracownik pozostawał do dnia obecnej kontroli w błędnym przekonaniu, że przedłożył mi do podpisania właściwe informacje. Konsekwencją powyższego, było podpisanie przeze mnie tak przygotowanego pisma... . Nie miałem świadomości, że przedstawione w nim informacje rozmiągają się z rzeczywistym stanem rzeczy. Byłem przekonany, że pracownik przygotował mi pismo z zachowaniem należytej staranności i sumienności. Kierownik Referatu... również był przekonany, że pismo...zostało sporządzone rzetelnie. Jako Wójt Gminy Łomża podpisuję dużą ilość pism, których każdorazowa szczegółowa weryfikacja uniemożliwiłaby mi wykonywanie funkcji...Mając na względzie dzisiejszą wiedzę, przeprowadzę odpowiednie postępowanie przewidziane prawem pracy w stosunku do inspektora....Wprowadzę mechanizmy kontroli i nadzoru w zakresie pracy na jego stanowisku. Spróbuję również w miarę możliwości odciążyć inspektora z części obowiązków.”

[Dowód: akta kontroli str. 143-145]

Odnosnie przyczyn nie złożenia wniosków o dokonanie stosownych wpisów w księgach wieczystych (38 z 54 działek) inspektor M. Niklewicz wyjaśnił, że spowodowane to było dużym obciążeniem pracą oraz dużą ilością spraw bieżących oraz „Sprawy, które pozostały dotychczas nie załatwione są to sprawy trudne ze względu na problemy napotkane przy postępowaniu administracyjnym w wyniku którego Gmina Łomża nabyła prawo własności. Część z tych postępowań było przedmiotem skarg i odwołań i niezałatwienie ich do końca przed kilkunastoma latami budzi wątpliwości. Dla części nieruchomości prawdopodobnie nigdy nie zostało wypłacone odszkodowanie co może wywołać w obecnej chwili falę roszczeń odszkodowawczych, a przy tym obecnych cenach gruntów mogłoby stać się to bardzo dużym nieprzewidzianym obciążeniem dla budżetu gminy”.

[Dowód: akta kontroli str. 82-89]

W toku niniejszej kontroli NIK złożone zostały wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Gminy do 34 z ww. 38 działek o łącznej powierzchni 1,68 ha. Na dzień 30 października 2012 r. wniosków takich nie złożono w stosunku

do pozostałych czterech działek (o łącznej powierzchni 0,19 ha), przy czym podjęto działania weryfikujące dokumentację, która ma dać podstawy do złożenia takich wniosków. [Dowód: akta kontroli str. 138-142]

2. Nie ujawniono prawa własności Gminy w księdze wieczystej (nadal figurują poprzedni właściciele – osoby fizyczne) do działek nr 112/10 i 112/13 (wydzielonych pod drogi gminne) w obrębie Stara Łomża nad Rzeką, powstałych w wyniku podziału w 2009 roku działek nr 112/4 i 112/9, zatwierdzonego decyzją Wójta Gminy Łomża z 29 września 2009 r.). [Dowód: akta kontroli str. 108-109]

Inspektor M. Niklewicz wyjaśnił, że nie złożono wniosku „ze względu na prowadzoną w tym czasie modernizację ewidencji gruntów....W związku z powyższym odstąpiono od bezzwłocznego złożenia wniosku czekając na zakończenie prac związanych z postępowaniem modernizacyjnym. Działanie to było podyktowane chęcią zweryfikowania prawidłowych powierzchni działek. W pracach modernizacyjnych zdarza się bowiem, że powierzchnie działek ulegają minimalnej korekcie co powoduje dalsze niezgodności stanu wg księgi wieczystej i ewidencji gruntów. Powyższe spowodowało jednak przeoczenie tej sprawy i finalnie wniosek ...nie został złożony po zatwierdzeniu modernizacji. Wniosek o ujawnienie prawa własności w stosunku do przedmiotowych nieruchomości został złożony w toku bieżącej kontroli”. Wniosek ten został złożony w październiku 2012 roku.

[Dowód: akta kontroli str. 117-121, 142]

3. Nie podjęto skutecznych działań w celu uregulowania stanu prawnego ośmiu z 13 działek (o łącznej powierzchni 1,11 ha), na które w Urzędzie nie posiadano dokumentacji źródłowej dotyczącej tytułu prawnego Gminy do tych działek.

[Dowód: akta kontroli str. 20-21, 36, 127-129, 134-135]

W świetle wyjaśnienia inspektora M. Niklewicza, przedmiotowe „nieruchomości posiadają zróżnicowany stan prawny, przy czym dla części z nich nie odnaleziono tytułu prawnego. Nieruchomości te są sukcesywnie badane i na dzień dzisiejszy można stwierdzić, że dla co najmniej jednej pozycji tytuł prawny nie zostanie odnaleziony. Dla pozostałych istnieje prawdopodobieństwo regulacji stanu prawnego. Wymaga to natomiast przeszukania archiwów, co wymaga nakładu czasu....Dla 4 pozycji, w trakcie bieżącej kontroli w archiwum Starostwa... odnaleziono dokumenty, które mogą posłużyć do uregulowania stanu prawnego w trybie administracyjnym. Dla 1 pozycji odnaleziono już tytuł prawny – złożono wniosek do KW. Dla 2 pozycji tytuł prawny prawdopodobnie zostanie odnaleziony, wymaga to natomiast analizy dokumentacji archiwalnej ze scalenia łąk Stare Kupiski przeprowadzonego w latach 70-tych”. [Dowód: akta kontroli str. 82-89]

W toku niniejszej kontroli NIK złożono wniosek o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności Gminy i dokonano takiego wpisu do jednej z opisanych ośmiu działek (o powierzchni 0,27 ha). W stosunku do pozostałych wystąpiono do Starosty Łomżyńskiego o wydanie kopii dokumentów potwierdzających stany prawne nieruchomości. [Dowód: akta kontroli str. 138-142]

2.2. Postępowania sądowe związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości gminnych

Opis stanu faktycznego

Od zakończenia poprzedniej do rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK, na wniosek Gminy nie były prowadzone postępowania sądowe związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości wchodzących do gminnego zasobu nieruchomości. Prowadzone były natomiast w tym zakresie postępowania sądowe (sześć przed sądem cywilnym i jedno przed sądem administracyjnym) zainicjowane przez strony inne niż Gmina:

- w czterech sprawach osoby fizyczne podniosły zarzut zasiedzenia nieruchomości, których właścicielem – według ewidencji gruntów i budynków oraz zapisów w księgach wieczystych – była Gmina. W jednej z nich sąd uznał w części zarzut zasiedzenia gruntu (0,02 ha), zaś w trzech pozostałych zapadły rozstrzygnięcia oddalające wnioski o stwierdzenie zasiedzenia ogółem pięciu działek o łącznej powierzchni 0,30 ha (w jednej sprawie, dotyczącej działki o powierzchni 0,08 ha, Sąd Najwyższy przyjął do rozpoznania skargę kasacyjną),
- sprawę żądania wykupu (lub zamiany) udziałów w dwóch działkach (0,21 ha), na których Gmina – nie będąc ich właścicielem – wybudowała drogi dojazdowe, zakończono ugodą sądową (Gmina wykupiła te udziały za 85,6 tys. zł),
- sprawę zgłoszonego przez GS w Łomży żądania zawarcia umów dotyczących oddania w użytkowanie wieczyste dwóch nieruchomości (0,25 ha) zakończono ugodą sądową, skutkującą zawarciem umów, na mocy których Gmina: 1/ oddała GS w użytkowanie wieczyste jedną z działek oraz przeniosła nieodpłatnie na rzecz GS własność znajdującego się na tej działce budynku, 2/ w drodze bezprzetargowej zbyła na rzecz GS tę działkę i nabyła od GS nakłady w postaci budynku sklepu wraz z infrastrukturą towarzyszącą na drugiej z tych działek,
- w jednej sprawie WSA w Białymstoku orzeczeniem z 10 stycznia 2012 r. utrzymał w mocy decyzję Starosty Łomżyńskiego w sprawie odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (0,05 ha) w obrębie Gać, zaś Wojewoda Podlaski 28 marca 2012 r. wydał decyzję komunalizacyjną.

[Dowód: akta kontroli str. 123-126]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.3. Przekazywanie Wojewodzie Podlaskiemu sprawozdań z realizacji obowiązku składania wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego¹⁰, Wójt Gminy comiesięcznie przekazywał Wojewodzie Podlaskiemu sprawozdania z wykonania obowiązku składania wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości Gminy w księgach wieczystych. Do marca 2009 roku sprawozdania były przekazywane w wersji papierowej, a od kolejnego miesiąca, zgodnie z dyspozycją Wojewody Podlaskiego (pismo z 23 marca 2009 r.), dodatkowo sprawozdanie tabelaryczne w wersji elektronicznej. Od kwietnia 2011 roku – w związku z wdrożeniem krajowego teleinformatycznego procesu sprawozdawczości uruchomionego w systemie Integrującej Platformy Elektronicznej – sprawozdania przekazywano wyłącznie w wersji elektronicznej.

[Dowód: akta kontroli str. 169-180]

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania w zakresie składania do sądu wniosków o ujawnienie prawa własności Gminy do nieruchomości oraz regulowania stanu prawnego nieruchomości gminnych.

¹⁰ Dz. U. Nr 191, poz. 1365 ze zm. 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.

3. Inwentaryzacja nieruchomości gminnych

Opis stanu
faktycznego

Ostatnią inwentaryzację nieruchomości – stosownie do zarządzenia Wójta Gminy Nr 16/10 z 1 października 2010 r. – przeprowadzono w 2010 roku, według stanu na ostatni dzień tegoż roku (poprzednia inwentaryzacja nieruchomości odbyła się w 2006 roku, zatem zachowano wymogi w zakresie jej przeprowadzenia, ustalone w art. 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹). Dokonano weryfikacji konta 011 - 6(grunty) metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, nie stwierdzając różnic pomiędzy stanem faktycznym i ewidencyjnym. Inwentaryzacją objęto grunty o powierzchni ogółem 563,97 ha (wszystkie figurujące w ewidencji nieruchomości gminnych) i wartości gruntów 6.213,4 tys. zł. Protokół końcowy z inwentaryzacji pełnej podpisano 20 stycznia 2011 r. [Dowód: akta kontroli str. 203-271]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Działania Wójta na rzecz zagospodarowania nieruchomości stanowiących wspólnoty gruntowe

4.1. Wykazy nieruchomości należących do wspólnot gruntowych, wykazy uprawnionych do udziału w tych wspólnotach oraz wykazy obszarów gospodarstw przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie oraz działania na rzecz sporządzenia projektów takich wykazów

Opis stanu
faktycznego

Na dzień rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK, na terenie Gminy powinno funkcjonować siedem wspólnot gruntowych utworzonych na podstawie decyzji (Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Łomży z lat 1964-1969) uznających grunty za podlegające zagospodarowaniu w trybie przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych¹². Wspólnoty te obejmowały grunty o łącznej powierzchni 274,94 ha. W przypadku nieruchomości (0,39 ha) ujętych w ewidencji gruntów i budynków – bez takiej decyzji – jako wspólnota gruntowa Zawady, po zakończeniu kontroli NIK w 2008 roku, decyzją Starosty Łomżyńskiego z 9 marca 2009 r. zmieniono zapis odnośnie podmiotu i formy władania, wpisując Gminę jako władającego. W okresie objętym kontrolą nie miały miejsca przypadki zbycia, zamiany bądź przeznaczenia na cele publiczne lub społeczne gruntów wspólnot gruntowych.

[Dowód: akta kontroli str. 272, 277, 325]

W ramach realizacji wniosków pokontrolnych, sformułowanych po kontroli NIK z 2008 roku, Wójt Gminy w dniu 4 marca 2009 r. uzyskał ze Starostwa wypisy z ewidencji gruntów i budynków dotyczące wspólnot gruntowych z terenu Gminy oraz kopie decyzji uznających grunty za podlegające zagospodarowaniu w trybie przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot i decyzji ustalających wykazy uprawnionych, gruntów i wielkości udziałów). W przypadku pięciu z siedmiu

¹¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 28, poz. 169 ze zm., dalej zwanej „ustawą o zagospodarowaniu wspólnot”

wspólnot gruntowych Wójt dysponował zaktualizowanymi – decyzjami Starosty Łomżyńskiego z lat 2009-2010 – wykazami uprawnionych, gruntów i wielkości udziałów, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot. Dla pozostałych dwu wspólnot nie zostały wydane takie decyzje (w Urzędzie dysponowano wykazami z lat 60-tych ubiegłego wieku oraz wymagającymi weryfikacji danymi z operatu ewidencji gruntów) i nie podejmowano działań w celu opracowania projektów takich wykazów.

[Dowód: akta kontroli str. 272-273, 277, 278]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wójt nie podejmował działań na rzecz sporządzenia projektów zaktualizowanych wykazów uprawnionych, gruntów i wielkości udziałów dla dwóch z siedmiu wspólnot gruntowych z terenu Gminy Łomża (Milewo i Pniewo). Sporządzenie projektów takich wykazów dla obszarów gmin – w myśl postanowień art. 8 ust. 2 o zagospodarowaniu wspólnot – należy do obowiązków wójta.

[Dowód: akta kontroli str. 277]

Według wyjaśnienia prowadzącego sprawę wspólnot gruntowych inspektora M. Niklewicza, ustawa o zagospodarowaniu wspólnot (art. 8) nałożyła na starostę obowiązek ustalenia takiego wykazu oraz prowadzenia ewidencji gruntów (z czym wiąże się aktualizacja zapisów dotyczących również wspólnot gruntowych). „Wieloletnie zaniedbania ze strony samych udziałowców doprowadziły do stanu nieaktualności wykazów uprawnionych. Często przekazując całe gospodarstwa rolne do umów przekazania nie wpisywano udziałów we wspólnocie, co w konsekwencji doprowadziło do pozostawienia udziału przy przekazującym. Miały również miejsce sytuacje zbycia udziału we wspólnocie, potwierdzonego przez softysów lub przewodniczących Gromadzkich Rad Narodowych jak również umowy spisane jedynie między stronami. Takie umowy nie były wielokrotnie ujawniane w celu wprowadzenia zmian udziałowców. Konsekwencją tego było nieujawnianie transakcji w ewidencji gruntów. Niezaktualizowanie wykazów uprawnionych spowodowane było również nieprzeprowadzeniem postępowań spadkowych po zmarłych. Doprowadzenie do zgodności wykazów z 1963 r. ze stanem aktualnym wymaga szczegółowego prześledzenia zmian z niemal 50 lat, co jest bardzo trudne i pracochłonne. Z powyższego wynika żmudny i długotrwały proces doprowadzenia do zgodności zapisów dotyczących uprawnionych. Należy zauważyć, że dla 5 z 7 wspólnot gruntowych znajdujących się na terenie gm. Łomża Starosta Łomżyński zaktualizował wykazy i przekazał je gminie, a w związku z brakiem dodatkowych środków finansowych nie przekazał danych dla pozostałych wspólnot. Bez tych danych niemożliwe jest uzyskanie wykazów uprawnionych i dalsze prowadzenie czynności. Jedyne możliwe działanie ze strony urzędu gminy może polegać tylko na pozyskiwaniu danych z ewidencji gruntów prowadzonej przez Starostę. Jako osoba prowadząca przedmiotowe sprawy nie widzę innej możliwości podejmowania działań w tym zakresie”.

[Dowód: akta kontroli str. 348-354]

4.2. Tworzenie, przez uprawnionych do udziału we wspólnotach gruntowych, spółek do sprawowania zarządu nad tymi wspólnotami

Opis stanu
faktycznego

Spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową, stosownie do wymogu art. 14 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot, utworzyli udziałowcy jednej z siedmiu wspólnot gruntowych funkcjonujących na terenie Gminy, tj. w obrębie Stara Łomża Przy Szosie. Spółka ta funkcjonowała już w trakcie kontroli NIK w 2008

roku, w oparciu o statut zatwierdzony uchwałą Zarządu Gminy Łomża z 19 września 2000 r. Uprawnieni do udziału w pozostałych sześciu wspólnotach gruntowych nie utworzyli spółek do sprawowania zarządu nad wspólnotami gruntowymi.

[Dowód: akta kontroli str. 277, 328-338]

Ustalone
nieprawidłowości

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

4.3. Tworzenie przez Wójta spółek przymusowych do sprawowania zarządu nad wspólnotami gruntowymi

Opis stanu
faktycznego

Wójt Gminy – w trybie art. 25 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot – powołał spółki przymusowe do sprawowania zarządu nad dwiema (z czterech) wspólnotami gruntowymi (Konarzyce, Łochtynowo), w przypadku których w Urzędzie dysponowano zaktualizowanymi w latach 2009-2010 wykazami uprawnionych, gruntów i wielkości udziałów, a spółki nie utworzyli sami uprawnieni. Utworzenie tych spółek nastąpiło zarządzeniami Wójta z 1 czerwca 2012 r., którymi także ustalono skład organów spółek (Zarządu i Komisji Rewizyjnej) oraz nadane zostały statuty spółek.

[Dowód: akta kontroli str. 273, 277, 282-288, 291-297, 310-324]

Nad pozostałymi dwoma wspólnotami gruntowymi (Stara Łomża Nad Rzeką, SZUR), co do których wykazy uprawnionych gruntów i wielkości udziałów zostały zaktualizowane decyzjami Starosty Łomżyńskiego z 30 czerwca 2010 r. nie zostały utworzone spółki przymusowe do sprawowania zarządu.

[Dowód: akta kontroli str. 277]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wójt Gminy nie utworzył spółek przymusowych do sprawowania zarządu nad dwoma (z czterech) wspólnotami gruntowymi (Stara Łomża Nad Rzeką, Szur), mimo posiadania wykazów uprawnionych gruntów i wielkości udziałów, zaktualizowanych decyzjami Starosty Łomżyńskiego z 30 czerwca 2010 r. W myśl art. 25 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot, jeżeli uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej – w terminie trzech miesięcy od dnia ustalenia takich wykazów – nie przedstawiają do zatwierdzenia właściwemu wójtowi statutu spółki, wójt powinien utworzyć spółkę przymusową.

[Dowód: akta kontroli str. 273, 277]

Prowadzący sprawy wspólnot gruntowych inspektor M. Niklewicza, wyjaśnił, że w związku z trudnościami opisanymi w wyjaśnieniu w pkt 4.1 niniejszego protokołu kontroli, „*oraz zaszłościami historycznymi jak również nieprzychylną postawą samych udziałowców utworzenie spółek przymusowych oraz wybór władz tych spółek jest procesem długotrwałym i niewdzięcznym. Urząd Gminy Łomża... załatwia bardzo dużą ilość bieżących spraw, które załatwiane muszą być bezzwłocznie. Sprawy regulacji stanów prawnych wspólnot gruntowych (sprawy trudne, skomplikowane i wielowątkowe) wymagają dodatkowego nakładu pracy. Konieczność zwoływania zebrań, wysyłania zawiadomień, odszukiwania zainteresowanych wymaga ponad godzinowego udziału, wyjazdów służbowych itp. Mimo starań nie zawsze udaje się zgromadzić taką liczbę zainteresowanych, aby spośród samych zgromadzonych wyłonić władze spółki. Dla każdej z wspólnot należy przeprowadzić po kilka zebrań w celu utworzenia spółek. Dotychczas rozpoczynaliśmy swoje działania od przeprowadzenia wywiadu terenowego. Taki wywiad przeprowadzany był przez pracownika urzędu i sołtysów wsi w celu określenia miejsca pobytu osób ujawnionych w wykazach uprawnionych*

(na podstawie wypisów z ewidencji gruntów starostwa powiatowego). Dopiero na podstawie liczby ustalonych zainteresowanych udziałowców przyjmowano dalszy tryb postępowania. Na części wspólnot udziałowcy podzieliли nieformalnie grunty na parcele, które użytkują często od pokoleń (Konarzyce, Milewo) i nie są również zainteresowani regulacją stanu prawnego twierdząc, że w ich przypadku nie ma takiej potrzeby. Przyczyny nieuregulowania stanów prawnych wspólnot wymienione powyżej oraz wiele innych, o których nie wspomniano powodują, że materia dotycząca terenów będących wspólnotami gruntowymi od niemal 50 lat nie została uregulowana faktycznie. Stan taki dotyczy przede wszystkim wspólnot użytkowanych rolniczo gruntów rolnych, bądź pastwisk. Rozdrobnienie gospodarstw rolnych w latach 60-tych i później powodowało faktyczne użytkowanie gruntów wspólnot. Natomiast w sytuacji obecnej, w każdej wsi Gminy Łomża, rolników prowadzących gospodarstwa jest dosłownie kilku, natomiast udziałowców wspólnot wielu. Na części wspólnot doprowadziło to do sytuacji, że grunty leżą odłogiem od co najmniej kilkunastu lat i zainteresowanie nimi spadło do minimum (SZUR, Stara Łomża Nad Rzeką, Stara Łomża Przy Szosie). Przywrócenie takich gruntów do użytkowania rolniczego jest kosztowne i zwykle nieopłacalne. Obowiązki wynikające z przepisów prawa nie są możliwe do wypełnienia, a funkcjonowanie samych wspólnot nawet po uregulowaniu ich stanu prawnego jest iluzoryczne. Udziałowcy nawet po nadaniu osobowości prawnej wspólnotom (utworzenie spółek) prawdopodobnie nie podejmą dalszych działań formalnych (prowadzenie dokumentacji, planów zagospodarowania wspólnot oraz regulaminów użytkowania gruntów i urządzeń spółki) przewidzianych przez ustawodawcę. Postępowania w celu zawiązania spółek zostały zakończone skutecznie dla dwóch wspólnot (Łochtynowo i Konarzyce) tj. utworzono spółki przymusowe. Dla dwóch kolejnych wspólnot (Stara Łomża Nad Rzeką i SZUR) rozpoczęto procedurę – postępowania trwają. Odbyły się zebrania informacyjne. Dla Wspólnoty Gruntowej Wsi Stara Łomża Nad Rzeką udało się wyłonić zainteresowanych do władz Wspólnoty, natomiast dla Wspólnoty SZUR na zebranie przyszły dwie osoby, co przy takim stanie powoduje konieczność podejmowania dalszych czynności w celu wyłonienia władz tej Wspólnoty (zwołanie kolejnego zebrania). Dla Wspólnoty Stara Łomża Nad Rzeką w opracowaniu jest statut w sprawie Spółki i po sporządzeniu projektu zostanie przesłany do konsultacji społecznych. Następnie statut zostanie zatwierdzony przez Wójta”.

[Dowód: akta kontroli str. 348-354]

4.4. Działalność organów spółek sprawujących zarząd nad wspólnotami gruntowymi, w tym wywiązywanie się z ustawowych obowiązków

Opis stanu faktycznego

Do dnia zakończenia kontroli NIK, organy żadnej z trzech utworzonych spółek do sprawowania zarządu nad wspólnotami gruntowymi (o których mowa w pkt. 4.2 i 4.3 niniejszego wystąpienia) nie przedłożyły Wójtowi planów zagospodarowania oraz regulaminów użytkowania gruntów i urządzeń spółki, tj. dokumentów o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot.

[Dowód: akta kontroli str. 277]

Ustalone nieprawidłowości

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

Wójt Gminy – który według art. 23 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot – sprawuje nadzór nad działalnością spółki utworzonej do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową – dotychczas nie wyegzekwował od żadnej z trzech spółek, ustalonego

w art. 24 ust. 1 powołanej ustawy, obowiązku przedstawienia planów zagospodarowania oraz regulaminów użytkowania gruntów i urządzeń spółki.

[Dowód: akta kontroli str. 277]

Prowadzący sprawy wspólnot gruntowych inspektor M. Niklewicz wyjaśnił, że „W statucie zatwierdzonym w 2000 r. dla wspólnoty Stara Łomża przy Szosie nie ustalono konkretnego terminu, w jakim należy przedstawić plan zagospodarowania oraz regulamin użytkowania gruntów i urządzeń spółki do zatwierdzenia przez Wójta. W statutach zatwierdzonych w 2012 r. dla wspólnot Konarzyce i Łochtynowo wskazano, że plany zagospodarowania oraz regulaminy użytkowania gruntów i urządzeń spółek zostaną przedstawione Wójtowi do zatwierdzenia w terminie jednego miesiąca od dnia podjęcia stosownej uchwały ogólnego zebrania członków tych wspólnot. Takie zebrania w tych spółkach nie odbyły się, więc nie podjęto przedmiotowych uchwał. W składzie osobowym udziałowców wspólnot ujawnione są osoby nieżyjące. Podejmowanie uchwał przez ogólne zebranie członków w tej sytuacji moim zdaniem będzie skutkowało ich nieważnością. Konieczne jest przeprowadzenie trudnych postępowań sądowych w celu wyłonienia następców prawnych dla zmarłych udziałowców. Moim zdaniem wnioski w tych sprawach mogą składać do sądu przedstawiciele spółek lub sami zainteresowani. Gmina ma ograniczoną możliwość wpływu na taką sytuację. Mogę jedynie monitorować i prosić o współpracę w tym zakresie. Stan faktycznego użytkowania i korzystania z gruntów w trzech wymienionych wspólnotach (Stara Łomża Przy Szosie, Konarzyce, Łochtynowo) jest znany Urzędowi Gminy Łomża: 1/ Wspólnota Gruntowa Stara Łomża Przy Szosie obejmuje grunty nieużytkowane rolniczo, leżące obecnie odłogiem, częściowo porośnięte dziką roślinnością (zadrzewienia, zakrzewienia, trawy), 2/ Wspólnota Gruntowa wsi Łochtynowo w niemal całej części stanowi pastwisko użytkowane przez dwóch rolników (wypas krów), 3/ Wspólnota wsi Konarzyce – została częściowo podzielona faktycznie w latach 60-tych pomiędzy obecnych wtedy udziałowców, część wspólnoty stanowią nieużytki. Stan faktyczny ww. wspólnot wg samych zainteresowanych (udziałowców) nie wymaga podejmowania jakichkolwiek czynności. Twierdzą oni, że „tak jak jest to jest dobrze i nie potrzebują robić żadnych papierów”. Między innymi takie stanowiska zostały przedstawiane na zebraniach udziałowców podczas przedstawiania obowiązków statutowych i ustawowych. Padały również stwierdzenia, że „niech Gmina zrobi to będzie”. Większość udziałowców – ludzi pracy, prostych rolników sprzeciwia się nakładaniu na nich jakimkolwiek obowiązków, a jeśli udziałowcy czegoś oczekują to tylko uzyskiwania pożytków. W przypadku ww. wspólnot pobieranie jakichkolwiek pożytków wymaga przede wszystkim zaangażowania nakładów pracy i środków finansowych, co wiąże się również ze sprzeciwem. Należy domniemywać, że stan faktycznego zagospodarowania wspólnot ukształtował się już kilkanaście, kilkadziesiąt lat temu. Wspólnoty te „jako tako” funkcjonują, a ich udziałowcy, (którzy są zainteresowani) potrafią zadbać o swój udział. Część wspólnot położonych w terenach o ukształtowaniu uniemożliwiającym ich uprawę rolną (skarpy, wzniesienia, tereny zalewowe) pozostało ugorowane, natomiast tam gdzie produkcja rolna jest opłacalna tam użytkowanie rolnicze występuje. Spółki tych wspólnot nie posiadają żadnego majątku ruchomego (urządzeń, narzędzi itp.), nie prowadzą również żadnej działalności dochodowej i nie dysponują własnymi funduszami. Powoduje to, wg. udziałowców, brak konieczności sporządzania planów zagospodarowania oraz regulaminów użytkowania gruntów i urządzeń spółek. W związku ze sprzeciwem udziałowców (stwierdzono na podstawie obrad podczas zebrań) dotychczas nie występowano do zarządów spółek o sporządzenie ww. dokumentów. Wypełniając jednak obowiązek ustawowy zostaną wysłane wezwania do dostarczenia stosownych dokumentów i złożenia pisemnych wyjaśnień”.

[Dowód: akta kontroli str. 348-354]

Najwyższa Izba Kontroli – mając na uwadze obiektywne trudności występujące w badanym obszarze – ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu na rzecz zagospodarowania nieruchomości stanowiących wspólnoty gruntowe.

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 Kontroli¹³, wnosi o:

- 1) prowadzenie ewidencji nieruchomości gminnych według przepisów art. 25 w związku z art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- 2) pozyskanie dokumentacji potwierdzającej prawo własności gminy do 12 nieruchomości (na 15 września 2012 r.) i bezzwłoczne składanie do sądu wniosków o ujawnienie tego prawa w księgach wieczystych,
- 3) utworzenie spółek przymusowych do sprawowania zarządu nad wspólnotami gruntowymi Stara Łomża nad Rzeką i Szur,
- 4) wyegzekwowanie od spółek sprawujących nadzór nad wspólnotami gruntowymi Stara Łomża przy Szosie, Konarzyce i Łochtynowo planów zagospodarowania oraz regulaminów użytkowania gruntów,
- 5) rzetelne informowanie o realizacji wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden Wójtowi Gminy Łomża, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przysługuje Panu Wójtowi 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 Chilińska

.....
podpis

.....
podpis

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz.82