



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.010.01.2021

Pani
Aleksandra Dulciewicz
Prezydent Miasta Gdańska

Urząd Miejski w Gdańsku
ul. Nowe Ogrody 8/12
80-803 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/027 – „Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Gdańsku, ul. Nowe Ogrody 8/12, 80-803 Gdańsk (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksandra Dulciewicz, Prezydent Miasta Gdańska od 11 marca 2019 r. (dalej: „Prezydent”) ¹ . W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Paweł Adamowicz, Prezydent Miasta Gdańska do 16 stycznia 2019 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu.
Okres objęty kontrolą	Od początku 2019 r. do końca I połowy 2021 r. (z uwzględnieniem wcześniejszych działań mających związek z realizacją zadań związanych z procesem przekształceniowym).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Jacek Żmurko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/61/2021 z 23 kwietnia 2021 r. (akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezydent Miasta Gdańska – jako organ realizujący zadania związane z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów – zapewnił sprawną realizację tych zadań.

Baza danych, stanowiąca podstawę do oszacowania przez Urząd liczby nieruchomości spełniającej warunki przekształcenia, została w badanym okresie utworzona i rzetelnie zweryfikowana przez wyznaczonych pracowników Wydziału Skarbu w Urzędzie Miejskim w Gdańsku (dalej: „Wydział Skarbu”) m.in. pod względem formy zabudowy, sposobu zabudowy oraz miejsca położenia nieruchomości. Niemal dla wszystkich nieruchomości (97,2%) i użytkowników (98,5%) w terminie wydano zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania. Pracownicy wyznaczonego wydziału, przed wydaniem zaświadczeń rzetelnie zbadali wpisy dokonane w ewidencji gruntów i budynków oraz wpisy do ksiąg wieczystych nieruchomości, a grunty – w odniesieniu, do których je wydano – spełniały warunki określone w ww. ustawie. Wydane zaświadczenia były zgodne z przepisami ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów⁵, w tym w większości przypadków zawierały wszystkie dane z niej wynikające. Urząd prawidłowo ustalał wysokość oraz okres opłat z tytułu przekształcenia, a ujęte

¹ Wcześniej od 17 stycznia 2019 r. pełniącą funkcję Prezydenta Miasta. Do 16 stycznia 2019 r. Prezydentem Miasta Gdańska był Paweł Adamowicz

² Postanowienie nr 6/2019 Komisarza Wyborczego W Gdańsku z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu prezydenta miasta (Dz.Urz. Woj. Pomor. z.2019, poz. 323).

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2020 r. poz. 2040), dalej: „ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów”.

w zaświadczeniach oraz informacjach o wysokości opłaty jednorazowej i bonifikacie informacje były prawidłowe. W odniesieniu do zaświadczeń wydawanych na rzecz cudzoziemców, Urząd w badanym okresie, w związku z opinią uzyskaną z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, nie żądał dostarczenia zezwolenia właściwego ministra na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca będącego właścicielem lokalu w budynku wielomieszkaniowym, w którym poszczególne lokale zostały wyodrębnione.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- w jednej z 30 badanych spraw, braku zamieszczenia w wydanym na rzecz przedsiębiorcy zaświadczeniu, informacji o możliwości złożenia wniosku o zmianę okresu wnoszenia opłaty;
- w dwóch z 30 badanych spraw, wydaniu na wniosek właścicieli, zaświadczenia z uchybieniem 30-dniowego terminu na jego wydanie;
- w 15 z 30 badanych spraw, przekazaniu zaświadczeń do Sądu Wiczytostoksięgowego z uchybieniem 14-dniowego terminu na ich przekazanie;
- w 11 z 14 badanych przypadkach, dla których właściciel gruntu zgłosił Urzędowi zamiar wniesienia opłaty jednorazowej, informacje o jej wysokości wysłano po upływie 14-dniowego terminu od dnia zgłoszenia;
- w 12 z 14 badanych przypadków zaświadczeń o wniesieniu opłaty jednorazowej, zostały one wydane z uchybieniem 30-dniowego terminu na ich wydanie;
- wydaniu z Urzędu łącznie 579 zaświadczeń dla 56 nieruchomości (z dniem przekształcenia na 31.12.2019 r.) po 12-miesięcznym terminie od dnia przekształcenia;
- w dwóch z 30 badanych spraw organ nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 k.p.a.⁶ i nie zawiadomił strony o niezakończonym w terminie;
- niezawiadamianiu w jednej z badanych praw dotychczasowych użytkowników wieczystych o zaliczeniu z urzędu na poczet opłaty lub opłaty jednorazowej wniesionych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego za 2019 r. lub lata następne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Realizacja zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu

Opis stanu faktycznego

1.1. Weryfikacja dokumentacji nieruchomości pod kątem spełniania warunków przekształcenia w celu wydania zaświadczenia lub postanowienia o odmowie jego wydania.

Zgodnie z § 28 obowiązującego w okresie objętym kontrolą regulaminu organizacyjnego Urzędu⁷ zadania w zakresie gospodarowania nieruchomościami Miasta i Skarbu Państwa oraz regulowanie stanów prawnych tych nieruchomości przypisane były do Wydziału Skarbu. Dla sześciu pracowników ww. Wydziału, wyznaczonych do realizacji zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu, zadania te ujęto w ich zakresach obowiązków.

(akta kontroli str. 10-34, 43-97)

W badanym okresie obowiązywały wydane przez Prezydenta Miasta Gdańska Zarządzenia w sprawie upoważnienia pracowników Urzędu do prowadzenia w jego imieniu postępowań w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735.) dalej: „k.p.a.”.

⁷ Zarządzenie Nr 2165/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 21 grudnia 2017 r. ze zmianami.

i wydawania decyzji⁸, postanowień⁹ i zaświadczeń¹⁰ administracyjnych oraz innych dokumentów w toku tych postępowań.

(akta kontroli str. 98-173)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w celu oszacowania przez Urząd liczby nieruchomości spełniających warunki przekształcenia na mocy ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów, Wydział Skarbu (obsługujący procedurę przekształcenia) wystąpił do Wydziału Geodezji (prowadzącego m.in. ewidencję gruntów) o przekazanie stosownych danych i we wrześniu 2018 r. uzyskał bazę nieruchomości sporządzoną w arkuszu kalkulacyjnym obejmującą cztery pliki (tj. zestawienie nieruchomości Skarbu Państwa, nieruchomości JST oraz odpowiadające im listy użytkowników). Uzyskane zestawienia stanowiły bazę dla kwalifikowania bądź odrzucenia z procedury przekształcenia poszczególnych nieruchomości jak również stanowiły podstawę do oszacowania liczby zaświadczeń, jaką organ będzie miał do wydania do dnia 31 grudnia 2019 r. Proces weryfikacji wskazanych nieruchomości, prowadzony był przez wyznaczonych pracowników Wydziału Skarbu, i polegał m.in. na analizie nieruchomości pod względem formy zabudowy, liczby zabudowy oraz miejsca ich położenia.

Ponadto wyjaśnił, że dane dotyczące nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste gromadzone były w podsystemie OPGR-U¹¹, do naliczenia opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntu. System jest obsługiwany przez pracowników Wydziału Skarbu i wszelkie zmiany w nim następują ręcznie na podstawie danych z Wydziału Geodezji - Ewidencji Gruntów oraz informacji uzyskanych od użytkowników wieczystych (na wniosek strony). Wyjaśnił, że przyjęty w Urzędzie sposób identyfikowania nieruchomości spełniających warunki przekształcenia wynikał z faktu, że w ww. podsystemie nie ma możliwości wygenerowania przypisu wyłącznie dla użytkowników wieczystych, którzy użytkują działki na cele mieszkaniowe, gdyż ze stawką 1% naliczane są również grunty przeznaczone pod infrastrukturę, place zabaw, hale garażowe, garaże, drogi wewnętrzne etc. Jednocześnie nie było systemowej możliwości wygenerowania opłat dla nieruchomości w zakresie, o którym mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami i wieczysto – księgowym, gdyż opłaty są naliczane dla działek i użytkowników wieczystych na tych działkach, a nie nieruchomości.

(akta kontroli str. 179-189, 192)

W okresie objętym kontrolą, Urząd prowadził bieżące zestawienia wydanych zaświadczeń w ujęciu rocznym (w przypadku 2019 r.), miesięcznym i rocznym (w przypadku 2020 r.) oraz miesięcznym (w przypadku 2021 r.), które były prowadzone przez każdego z wyznaczonych pracowników oraz przesyłane na koniec każdego miesiąca/roku do wyznaczonego pracownika wydziału sporządzającego zestawienie zbiorcze oraz przekazującego je do kierownictwa. Poszczególne zestawienia zawierały oznaczenie okresu, którego dotyczył rejestr, osobę prowadzącą procedurę przekształcenia oraz liczbę wydanych zaświadczeń.

(akta kontroli str. 179-189)

⁸ Nr 546/17 z dnia 3 kwietnia 2017 r., nr 888/19 z dnia 10 czerwca 2019 r. ze zm., oraz nr 1636/20 z 30 listopada 2020 r.

⁹ Nr 547/17 z dnia 3 kwietnia 2017 r., nr 1222/19 z dnia 8 sierpnia 2019 r. ze zm., oraz nr 1783/20 z 23 grudnia 2020 r.

¹⁰ Nr 548/17 z dnia 3 kwietnia 2017 r., nr 1223/19 z dnia 8 sierpnia 2019 r. ze zm., oraz nr 59/21 z 20 stycznia 2021 r.

¹¹ Podsystem opłat gruntowych obsługuje zdarzenia związane z naliczaniem opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów.

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że zestawienia wydanych zaświadczeń były także omawiane podczas spotkań zespołu w okresach pomiędzy sprawozdaniami. Wyjaśnił, że dzięki temu, Urząd kontrolował stan postępu prowadzenia procedury przekształcenia. Jednocześnie wyjaśnił, że osoby obsługujące ww. procedurę były również zobowiązane do przekazania (w ujęciu za dany miesiąc) do Referatu Środków Trwałych Wydziału Skarbu zestawienia obejmującego adres nieruchomości, numer działki, numer KW, daty wydania, udziału w % oraz numeru zaświadczenia.

(akta kontroli str. 179-189)

Z przedłożonej przez Wydział Geodezji bazy danych nieruchomości znajdujących się na gruntach JST¹² (obejmującej łącznie 6.381 nieruchomości i odpowiadających im 26.473 użytkowników) oraz nieruchomości Skarbu Państwa (obejmującej 3.710 nieruchomości i odpowiadających im 10.017 użytkowników) Wydział Skarbu, po weryfikacji ich stanu prawnego, poprzedzającego wydanie zaświadczenia, jako spełniające warunki przekształcenia na 1 stycznia 2019 r. zakwalifikował nieruchomości znajdujące się na gruntach: JST w łącznej liczbie 1.833 dla 27.910 użytkowników oraz Skarbu Państwa w łącznej liczbie 298 dla 12.100 użytkowników.

(akta kontroli str. 210)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że przystępując do wydawania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie na bazie aktualnej informacji z rejestru gruntów weryfikowano liczbę użytkowników wieczystych dla danej nieruchomości, która w porównaniu do zestawień przekazanych przez Wydział Geodezji mogła się różnić z uwagi na fakt, iż dla części z nich nie zostały spełnione ustawowe warunki do ich przekształcenia oraz w związku z nieprzerwanym zbywaniem przez deweloperów udziałów w swoich nieruchomościach gruntowych (w szczególności w miesiącach listopad – grudzień 2018 r., czyli przed samym wejściem w życie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego). Weryfikacja poszczególnych nieruchomości pod kątem przypisanych do niej użytkowników pozwoliła na powstanie bazy osób, na rzecz których, organ winien wydać zaświadczenia potwierdzające przekształcenie. Wyjaśnił również, że nie było konieczności szacowania liczby nieruchomości spełniających wymogi przekształcenia wg stanu po dniu 1.01.2019 r., z uwagi na fakt, iż zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego, jeżeli po dniu 1.01.2019 r. grunt będący w użytkowaniu wieczystym został oddany do użytkowania budynek mieszkalny, organ wydawał zaświadczenie na wniosek właściciela. Mając powyższe na uwadze, po złożeniu wniosku przez stronę, baza była uzupełniania o zaświadczenia wydawane w terminie ustawowym, tj. w ciągu 12 miesięcy od dnia wydania pozwolenia na użytkowanie budynku.

(akta kontroli str. 179-192)

Kontrola dobranych celowo 15 z 7.960 nieruchomości (w tym 10 z 4.548 dla gruntów JST i 5 z 3.412 dla Skarbu Państwa), które nie zostały zakwalifikowane do przekształcenia¹³ wykazała, że Wydział Skarbu, w tym zakresie, działał prawidłowo. Wszystkie badane nieruchomości nie spełniały definicji gruntów podlegających przekształceniu określonej w art. 1 ust 2 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów, z uwagi na fakt: zabudowania nieruchomości odpowiednio: budynkiem biurowym (cztery przypadki), pawilonem usługowym, handlowo-usługowym produkcyjnym lub magazynowym (osiem przypadków), innymi terenami przemysłowymi (dwa przypadki) lub drogą (jeden przypadek).

(akta kontroli str. 211)

¹² Jednostki Samorządu Terytorialnego, dalej „JST”.

¹³ Z nieruchomości wykazanych w bazie danych sporządzonej przez Wydział Geodezji.

W okresie objętym kontrolą (do dnia 30.06.2021 r.) Urząd wydał łącznie 40.178 zaświadczeń dla 2.163 nieruchomości¹⁴ z tego:

- a) dla nieruchomości (i odpowiadającej im liczbie zaświadczeń) spełniających warunki przekształcenia na 01.01.2019 r., w tym dla:
- gruntów JST – łącznie 27.910 zaświadczeń dla 1.833 nieruchomości (tj. 100% zidentyfikowanych), z czego w terminie do końca 2019 r. wydano łącznie 27.896 zaświadczeń dla 1.823 nieruchomości, a po 2019 r. łącznie 14 zaświadczeń dla 10 nieruchomości (w 2020 r. – 13 zaświadczeń dla dziewięciu nieruchomości i w 2021 r. jedno zaświadczenie dla jednej nieruchomości);
 - gruntów Skarbu Państwa – łącznie 12.100 zaświadczeń dla 298 nieruchomości (100% zidentyfikowanych), z czego w terminie do końca 2019 r. wydano łącznie 11.532 zaświadczenia dla 249 nieruchomości, a po nim łącznie 568 zaświadczeń dla 49 nieruchomości (wszystkie w 2020 r.);
- b) dla nieruchomości spełniających warunki przekształcenia po 01.01.2019 r., po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie budynku (poszerzające bazę określoną na dzień 01.01.2019 r.) odpowiednio:
- dla gruntów JST łącznie 20 zaświadczeń dla 16 nieruchomości, z tego w 2019 r. – sześć zaświadczeń dla sześciu nieruchomości, w 2020 r. – sześć zaświadczeń dla pięciu nieruchomości i w 2021 r. – osiem zaświadczeń dla pięciu nieruchomości;
 - dla gruntów Skarbu Państwa łącznie 148 zaświadczeń dla 16 nieruchomości, z tego w 2019 r. 27 zaświadczeń dla dwóch nieruchomości, w 2020 r. – 112 zaświadczeń dla pięciu nieruchomości, a w 2021 r. dziewięć zaświadczeń dla dziewięciu nieruchomości.

(akta kontroli str. 174-191, 198-200, 209-210, 335-338)

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że w przypadku trzech zaświadczeń, wydanych dla nieruchomości spełniających warunki przekształcenia na 01.01.2019 r., dla których zaświadczenia wydano po 31.12.2019 r., tj. po terminie na ich wydanie¹⁵:

- a) w dwóch przypadkach z ustaleń Urzędu wynikało, że na 1.01.2019 r. użytkowanie wieczyste nie istniało, w związku z czym pierwotnie nieruchomości tych nie zakwalifikowano do uprawnionych do przekształcenia. Z uwagi na toczące się postępowanie związane z przedłużeniem okresu trwania użytkowania wieczystego oraz zawarciem w terminie późniejszym aktów notarialnych, na mocy których użytkowanie wieczyste zostało przedłużone, wydanie zaświadczeń potwierdzających przekształcenie w przedmiotowych sprawach możliwe było dopiero po dokonaniu wpisu do księgi wieczystej¹⁶;
- b) w jednym przypadku pierwotnie zaświadczenie wydano terminowo, tj. 09.08.2019 r. na rzecz Skarbu Państwa jako właściciela¹⁷, jednak z uwagi na wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk Północ w Gdańsku¹⁸, w którym stwierdzono nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przez osoby fizyczne z datą na 1.01.2016 r., zaistniała konieczność wydania zaświadczenia zgodnie z wyrokiem i na wniosek strony, złożonym w dniu 14.01.2021 r.

(akta kontroli str. 303-323)

¹⁴ W tym 27.930 zaświadczeń dla 1.849 nieruchomości znajdujących się na gruntach JST oraz 12.248 zaświadczeń dla 314 nieruchomości znajdujących się na gruntach Skarbu Państwa.

¹⁵ Zaświadczenia wydane zostały dla gruntów JST, z tego dwa wydano w 2020 r. i jedno w 2021 r.

¹⁶ Zgodnie z treścią art. 27 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁶, oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księgę wieczystą. W wymienionych przypadkach żądanie wpisu zgodnego z treścią aktów notarialnych nastąpiło odpowiednio w sierpniu oraz październiku 2020 r.

¹⁷ Dotychczasowym użytkownikiem wieczystym nieruchomości był Skarb Państwa na terenie należącym do gminy miasta Gdańska.

¹⁸ Wydział XIII Cywilny z dnia 04.11.2019 r. sygn. XIII Ns 40/18.

Na podstawie badania dobranych celowo 30 wniosków i wydanych na ich podstawie zaświadczeń dla użytkowników nieruchomości będących przed wejściem w życie przepisów ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów płatnikami opłat za użytkowanie wieczyste, wydanych na wniosek użytkowników¹⁹, którym wydano zaświadczenia o przekształceniu, ustalono, że w przypadku wszystkich badanych zaświadczeń:

- a) Urząd przed wydaniem zaświadczenia rzetelnie zbadał wpisy dokonane w ewidencji gruntów i budynków oraz wpisy do ksiąg wieczystych nieruchomości;
- b) grunty, w odniesieniu do których wydano zaświadczenia spełniały warunki określone w ww. ustawie do uznania ich za grunty zabudowane na cele mieszkaniowe w tym m.in. w zakresie sposobu ich zabudowania oraz nie były ustawowo wyłączone z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tych gruntów.

(akta kontroli str. 218-293)

W badanym okresie, jak wyjaśnił Z-ca Prezydenta, wystąpiło pięć przypadków wymagających niestandardowych działań podczas procesu weryfikacji nieruchomości pod kątem zakwalifikowania do przekształcenia (z uwagi na nieposiadanie przez Urząd wystarczających danych w tym zakresie), które dotyczyły dwóch nieruchomości JST i trzech Skarbu Państwa. W wyniku podjętych działań z ww. pięciu nieruchomości wydano zaświadczenia dla trzech z nich (dwa dla nieruchomości JST oraz jedno dla nieruchomości Skarbu Państwa). Podjęte działania polegały na:

- a) w przypadku nieruchomości JST, odpowiednio: pobraniu oświadczeń o wykorzystywaniu nieruchomości na cele mieszkalne (dla dwóch nieruchomości), uzyskaniu informacji o odłączeniu działki zabudowanej budynkiem niemieszkalnym i założeniem dla niego odrębnej księgi wieczystej (dla jednej nieruchomości) oraz w jednym przypadku dodatkowo (oprócz wizji lokalnej i oświadczenia strony) przedłożeniem przez stronę decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego obejmującego przebudowę i zmianę sposobu wykorzystywania budynku na mieszkalny oraz wizję w terenie (dla jednej nieruchomości);
- b) w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa odpowiednio: przeprowadzenia wizji lokalnych dla dwóch nieruchomości, a w jednym przypadku uzyskania opinii prawnej, w wyniku której ustalono, że dla danego przypadku nie zostały spełnione przesłanki art. 1 ust 2 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów.

(akta kontroli str. 183, 208, 210)

W badanym okresie wydano łącznie 126 postanowień o odmowie wydania zaświadczenia z tego 122 postanowienia w 2019 r. (93 dla nieruchomości JST i 29 Skarbu Państwa), trzy w 2020 r. (wszystkie dla nieruchomości JST) oraz jedno w I połowie 2021 r. (dla nieruchomości JST). Przyczyną wydania ww. postanowień było:

- a) wcześniejsze przekształcenie nieruchomości na podstawie innych przepisów, co skutkowało tym, że stanowiły one już prawo własności na 31.12.2018 r. (łącznie 52 przypadki dla nieruchomości JST);
- b) toczące się postępowania na mocy ustawy przekształceniowej z 2005 r.²⁰ (łącznie 28 przypadków, w tym: 22 nieruchomości JST i sześć Skarbu Państwa);

¹⁹ Wydanych na wniosek użytkowników, w tym 21 zaświadczeń dla gruntów JST (11 zaświadczeń wydanych na wniosek z terminem 30 dni oraz 10 wydanych na wniosek z terminem 4 miesięcznym) i 9 dla gruntów Skarbu Państwa (4 zaświadczeń wydanych na wniosek z terminem 30 dni oraz 5 wydanych na wniosek z terminem 4 miesięcznym).

²⁰ Użytkownik wieczysty lub współużytkownicy wieczystości nieruchomości, których suma udziałów wynosiła co najmniej połowę mogli złożyć organowi do dnia 31 marca 2019 r. oświadczenie o woli prowadzenia dalszego

- c) niezabudowanie nieruchomości (łącznie 25 przypadków, w tym: dziewięć dla nieruchomości JST i 16 Skarbu Państwa);
- d) zabudowanie nieruchomości wyłącznie budynkami innymi niż mieszkalne (łącznie 18 przypadków, w tym: 13 dla nieruchomości JST i pięć dla Skarbu Państwa);
- e) wcześniejsze wydanie zaświadczenia o przekształceniu (dla jednego przypadku nieruchomości JST);
- f) złożenie wniosku przez osobę nie będącą właścicielem (dla jednego przypadku nieruchomości JST);
- g) wstrzymanie się z wydaniem zaświadczenia z uwagi na nierozpoznanie wniosku o wpis do księgi wieczystej przez Sąd Rejonowy²¹ (dla jednego przypadku nieruchomości Skarbu Państwa);

(akta kontroli str. 174-193)

Od ww. 126 postanowień o odmowie wydania zaświadczenia, użytkownicy złożyli łącznie osiem zażaleń do organu II instancji (z tego: jedno do SKO²² w przypadku nieruchomości JST oraz siedem do Wojewody Pomorskiego dla nieruchomości Skarbu Państwa), z czego:

- a) w dwóch przypadkach (po jednym dla nieruchomości JST i Skarbu Państwa) organy II instancji utrzymał w mocy postanowienia o odmowie wydania zaświadczeń²³;
- b) w sześciu przypadkach (wszystkie dla nieruchomości Skarbu Państwa) organ II instancji (Wojewoda) uchylił wydane przez Urząd postanowienia o odmowie i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Ponadto jak wyjaśnił Z-ca Prezydenta, w badanym okresie nie odnotowano przypadków skarg złożonych przez stronę do WSA²⁴ na postanowienia wydane w II instancji.

(akta kontroli str. 174-191, 195-197, 210)

W sześciu orzeczeniach organu II instancji uchylających postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia:

- a) przyczyną uchylenia było ujawnienie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynków, które w momencie wydawania postanowienia o odmowie nie były w posiadaniu Urzędu (brak wpisu w ewidencji gruntów i księgach wieczystych);
- b) po wykonaniu zaleceń organu II instancji²⁵, Urząd dla przedmiotowych nieruchomości wydał zaświadczenia o przekształceniu.

(akta kontroli str. 284)

1.2. Dane ujęte w zaświadczeniu

Na podstawie badania dobranych celowo 30 wniosków i wydanych na ich podstawie zaświadczeń (wg. kryteriów opisanych w pkt. 1.1. wystąpienia) ustalono, że:

postępowania w trybie przepisów ustawy z 2005 r., organ - mając na uwadze, że nie istnieje możliwość przekształcenia poszczególnych udziałów, a wyłącznie całej nieruchomości gruntowej – nie mógł wydać zaświadczenia w oparciu o ustawę o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów z 2018 r., nie wiedząc czy użytkownicy wieczysti nie wyrażą woli rozpatrywania postępowania związanego z ich nieruchomością w trybie przepisów ustawy z 2005 r.

²¹ W przypadku gdy przed dniem 1 stycznia 2019 r. zawarto umowę o ustanowieniu użytkowania wieczystego lub umowę przenoszącą prawo użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe, a wniosek o wpis w księgę wieczystą nie został rozpoznany przed tym dniem organ wstrzymywał się od wydania zaświadczenia do czasu rozpatrzenia przez sąd wniosków o wpis do księgi wieczystej.

²² Samorządowe Kolegium Odwoławcze, dalej: „SKO”.

²³ Przyczyną odmowy było odpowiednio: toczące się postępowanie na mocy ustawy przekształceniowej z 2005 r. oraz niezabudowanie nieruchomości.

²⁴ Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”).

²⁵ Tj. wyjaśnienia wzmianek w dziele I KW „odłączenie części lub całości nieruchomości i przyłączenie do innej KW” oraz „przyłączenie nieruchomości z innej KW”.

- a) we wszystkich badanych przypadkach wydane przez Urząd zaświadczenia o przekształceniu były zgodne z przepisami ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów, w tym m.in.: zawierały wszystkie elementy wymagane art. 4 ust. 1, 3, 4 i 6 tej ustawy, a w jednym przypadku zaświadczenie zostało wydane na rzecz przedsiębiorcy (który nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 7 ust. 6a) i zawierało informacje o obowiązku wnoszenia opłaty odpowiednio przez okres wskazany w art. 7 ust. 6a.
- b) do wydanego na rzecz przedsiębiorcy zaświadczenia, pomimo takiego obowiązku, nie załączono informacji o możliwości złożenia wniosku o zmianę okresu wnoszenia opłaty na okres 20 lat, o której mowa w art. 7 ust. 6d ww. ustawy.

(akta kontroli str. 219-283)

1.3. Ustalenie wysokości oraz okresu wnoszenia opłaty przekształceniowej oraz rozliczanie dokonanych wpłat z tytułu użytkowania wieczystego dokonanych przed wydaniem zaświadczenia.

W badanym okresie na obszarze, na którym położone są grunty podlegające przekształceniu Rada Miasta Gdańska oraz Wojewoda Pomorski nie udzielał bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego za dany rok (na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów).

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że w badanym okresie nie wpłynął do Urzędu żaden wniosek w tym zakresie, na co jego zdaniem wpływ miała wysoka bonifikata naliczana przy opłacie jednorazowej, która w przypadku złożenia wniosku o zamiarze jednorazowego wniesienia opłaty przekształceniowej w pierwszym roku przekształcenia powodowała, iż opłata ta równała się wysokości jednej opłaty rocznej.

(akta kontroli str. 174-191)

Urząd na podstawie aktów prawnych Rady Miasta Gdańska oraz Wojewody, w okresie objętym kontrolą, udzielał na podstawie art. 9 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego z tytułu wniesienia opłaty jednorazowej (w wysokości 95%) w stosunku do:

- nieruchomości stanowiących własność Gminy Miasta Gdańska, na podstawie uchwały Rady Miasta Gdańska nr III/12/18 z dnia 11.12.2018 r.²⁶ zmienionej uchwałą nr XVII/422/19 z dnia 28.11.2019 r.²⁷ oraz nr XXII/560/20 z dnia 30.04.2020 r.²⁸;
- nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, na podstawie zarządzenia Wojewody Pomorskiego z dnia 28.03.2019 r.²⁹ zmienionego zarządzeniami z dnia 14.04.2020 r.³⁰ oraz z dnia 30.06.2020 r.³¹.

(akta kontroli str. 285-294)

²⁶ W sprawie określenia warunków udzielania oraz wysokości stawek procentowych bonifikaty od opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności tych gruntów, (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2019 r. poz. 1.).

²⁷ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2019 r., poz. 6127.

²⁸ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2020 r., poz. 2577.

²⁹ W sprawie nr NSP-II.7582.7.1.2019 dotyczącej określenia warunków udzielania oraz wysokości stawki procentowej bonifikaty od opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, stanowiących własność Skarbu Państwa, położonych na terenie Gminy Miasta Gdańska (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2019 r., poz. 1649)

³⁰ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2020 r., poz. 1949.

³¹ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2020 r., poz. 3061.

Warunki uzyskania bonifikaty z tytułu wniesienia opłaty jednorazowej oraz ich wysokość w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa zostały przez Wojewodę dostosowane, zgodnie z art. 9 ust. 3a ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów, do tych jakie obowiązywały w odniesieniu do gruntów należących do JST. Ww. warunki dotyczyły m.in.:

a) udzielania ich właścicielowi gruntu:

- będącemu osobą fizyczną bądź spółdzielnią mieszkaniową wyłącznie w stosunku do gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi lub do udziałów związanych z wyodrębnionymi lokalami mieszkalnymi w budynkach wielomieszkaniowych;
- który na dzień wydania informacji o wysokości opłaty jednorazowej albo decyzji o ustaleniu wysokości opłaty jednorazowej, nie posiadał zaległości wobec Gminy Miasta Gdańska w stosunku do gruntu objętego przekształceniem, którego dotyczy zamiar wniesienia opłaty (z tytułu opłat rocznych, podatku od nieruchomości, wnoszonej każdego roku opłaty przekształceniowej za lata poprzedzające rok, w którym wystąpiono z wnioskiem o zamiarze wniesienia opłaty jednorazowej oraz za gospodarowanie odpadami komunalnymi);

b) warunkami udzielenia bonifikaty od opłaty jednorazowej obejmującej rok, w którym nastąpiło zgłoszenie zamiaru wniesienia opłaty jednorazowej było:

- pisemne zgłoszenie zamiaru wniesienia opłaty przekształceniowej w terminie od 1 do 31 stycznia danego roku, z zastrzeżeniem, że pisemne zgłoszenie zamiaru jednorazowego wniesienia opłaty obejmującej 2019 r. winno nastąpić najpóźniej do 31 stycznia 2020 r.,
- wniesienie opłaty jednorazowej, w kwocie uwzględniającej bonifikatę, w terminie 90 dni od dnia doręczenia informacji o wysokości opłaty jednorazowej albo decyzji o ustaleniu wysokości opłaty jednorazowej, jednak nie później niż do 31 grudnia danego roku.

(akta kontroli str. 285-294)

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że w przypadku zarządzenia Wojewody, zaległości właścicieli nieruchomości gruntowych należących do Skarbu Państwa z tyt. opłat za użytkowanie wieczyste oraz opłaty przekształceniowe weryfikowane były w stosunku do Skarbu Państwa, zaś z tytułu podatku od nieruchomości oraz opadów komunalnych w stosunku do Gminy Miasta Gdańska.

(akta kontroli str. 179-189)

Na podstawie badania dobranych celowo 30 wniosków i wydanych na ich podstawie zaświadczeń (wg. kryteriów opisanych w pkt. 1.1. wystąpienia) ustalono, że:

- a) w każdym badanym przypadku Urząd prawidłowo ustalił wysokość oraz okres wnoszenia opłat z tytułu przekształcenia, z czego w jednym przypadku (dla nieruchomości JST) spełnione zostały warunki nieodpłatnego nabycia³²;
- b) w przypadku 14 z 30 zaświadczeń (z tego 10 dla gruntów JST i 4 dla Skarbu Państwa), właściciel gruntu zgłosił zamiar wniesienia opłaty jednorazowej, dla których Urząd przysyłał informację zawierającą prawidłową wysokość należnej opłaty z uwzględnieniem obowiązującej bonifikaty.

(akta kontroli str. 219-283)

W badanym okresie wystąpiło łącznie 14 przypadków (w 12 przypadkach dla nieruchomości gruntowych JST oraz dwóch Skarbu Państwa) wydania decyzji o ustaleniu wysokości opłaty jednorazowej lub kwoty należnej do zapłaty na wniosek

³² Tj. opłata za wieczyste użytkowanie była uregulowana za cały okres (na jej poczet zaliczono rekompensatę za mienie zaburzańskie) – opłata zgodnie z art. 7 ust 2 ustawy przekształceniowej z 2018 r. jest równia opłacie za użytkowanie wieczyste, która obowiązywała w dniu przekształcenia.

właściciela, określonych w art. 7 ust 8a ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów, z tego:

- a) w pięciu przypadkach (dla nieruchomości JST) właściciele po otrzymaniu decyzji nie wnieśli odwołań do organu II instancji, z czego w jednym przypadku organ zmienił w drodze decyzji wcześniej wyliczoną opłatę jednorazową³³;
- b) w dziewięciu przypadkach (siedmiu dla nieruchomości JST oraz dwóch dla Skarbu Państwa) dla których właściciel wniósł odwołanie do organu II instancji, odpowiednio:
 - w dwóch przypadkach (po jednej dla JST oraz Skarbu Państwa) sprawy były w trakcie rozpatrywania i nie zostały dla nich jeszcze wydane orzeczenia.
 - dwie decyzje zostały uchylone przez organ II instancji (po jednej dla JST oraz Skarbu Państwa);
 - w pięciu przypadkach (dla nieruchomości JST) organ II instancji utrzymał w mocy decyzje wydane przez Urząd, z czego dla dwóch z nich strona wniosła skargę na orzeczenie SKO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Dla ww. spraw nie zostały jeszcze wydane wyroki (akta kontroli str. 295-297)

W wyniku badania dwóch decyzji³⁴ wydanych przez Prezydenta Miasta Gdańska i uchylonych przez organ II instancji (odpowiednio w jednym przypadku przez SKO i jednym przez Wojewodę) w obu przypadkach w ich pierwotnym brzmieniu nie uwzględniono prawa do 95% bonifikaty od odpłaty jednorazowej, z uwagi na:

- a) w jednym przypadku (na dzień wydania decyzji przez Urząd) wystąpienie zaległości z tytułu wieczystego użytkowania a wnioskodawca nie figurował, jako podatnik podatku od nieruchomości. Przyczyną uchylecia decyzji przez SKO były błędy, w wyniku których decyzja podlegała całkowitemu uchyleniu i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia³⁵. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy i wykonaniu przez Urząd treści postanowień SKO, wydano decyzję ustalając opłatę jednorazową z zastosowaniem bonifikaty 95%. Od ww. decyzji strona nie wniosła odwołania;
- b) w drugim przypadku niedopełnienie przez wnioskodawcę obowiązku zgłoszenia do opodatkowania podatkiem od nieruchomości nabytego lokalu. Przyczyną uchylecia przez Wojewodę decyzji była zmiana stanu faktycznego i prawnego, jaka zaszła w sprawie od dnia wydania przez Prezydenta decyzji (po jej wydaniu wnioskodawca otrzymał decyzję w sprawie podatku od nieruchomości i na dzień rozstrzygnięcia nie posiadał już zaległości). Wojewoda wyjaśnił ponadto, że nie ustalono, aby wnioskodawca nie spełniał innych warunków wskazanych w zarządzeniu Wojewody i w sentencji orzekł wysokość kwoty opłaty jednorazowej po zastosowaniu bonifikaty 95%. W związku z ww. decyzją, Urząd w dniu 11.06.2021 r. wysłał do strony zaświadczenie potwierdzające wpłatę całości opłat³⁶.

(akta kontroli str. 295-297)

³³ Uregulowanie zaległości umożliwiło zastosowanie bonifikaty w wysokości 95%.

³⁴ Nr WS-IV.6826.1111.2019.IKR 1402648 z dnia 19.10.2020 r. oraz Nr WS-IV.6825.44.2019.2020.PE 1178011 z dnia 12.06.2020 r.

³⁵ Organ w uzasadnieniu zalecił podjęcie działań polegających m.in. na: zebraniu w sposób pełny całego materiału dowodowego w zakresie uzyskania rozstrzygnięcia dotyczącego podatku od nieruchomości a następnie wezwania strony do jego zapłaty; wyjaśnienie kwestii uiszczania opłat rocznych (za 2019 i 2020 r.) i w przypadku takiej potrzeby skorygowanie kwoty opłaty jednorazowej; wyjaśnienie podstawy wymiaru opłaty jednorazowej w nawiązaniu do przepisów ustawy i uchwały Rady Miasta w Gdańsku; zażądanie od strony oświadczenia w zakresie posiadania uprawnień do 99% bonifikaty; przeprowadzenie postępowania administracyjnego zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 6, 7, 7a, 8 i 9 ustawy k.p.a.³⁵ oraz wydanie decyzji zgodnie z art. 107 § 3 tej ustawy; zapewnienie stronie udziału w postępowaniu (zgodnie z art. 10 k.p.a.).

³⁶ Które stanowiło podstawę do wykreślenia roszczenia z działu III księgi wieczystej.

1.4. Prawdliwość postępowania w przypadku wydania zaświadczenia na rzecz cudzoziemca.

W badanym okresie Urząd nie prowadził rejestrów lub baz danych zawierających informacje pozwalające na wytypowanie wydanych zaświadczeń na rzecz cudzoziemców jak również w przypadku wydania takiego zaświadczenia nie realizował dodatkowych wymagań określonych w art. 2 ust 2 oraz art. 4 ust 7 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów.

(akta kontroli str. 215-218)

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że w badanym okresie Urząd:

- nie był zobowiązany do wzywania o dostarczenie zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca będącego właścicielem lokalu w budynku wielomieszkaniowym, w którym poszczególne lokale zostały wyodrębnione;
- w toku postępowania, Urząd nie znalazł przypadku, w którym cudzoziemiec był właścicielem domu jednorodzinnego bądź lokalu w budynku wielomieszkaniowym, w którym nie zostały wydzielone lokale, w związku z czym nie zostały wydane zaświadczenia w przedmiotowym zakresie.

Uzasadniając powyższe wyjaśnił, że przygotowując się do realizacji procedury związanej z przekształceniem, w celu zapewnienia sprawnej i rzetelnej weryfikacji nieruchomości pod względem konieczności dostarczenia w toku postępowania zezwoleń właściwego ministra na nabycie przez cudzoziemca prawa własności gruntu, wystąpiono³⁷ do MSWiA³⁸ z prośbą o udostępnienie wykazu wszystkich cudzoziemców, nie będących obywatelami Unii Europejskiej³⁹, którzy otrzymali takie zezwolenie na nabycie nieruchomości mieszkaniowej z prawem użytkowania wieczystego gruntu na terenie Miasta Gdańska. W udzielonej odpowiedzi wskazano, iż obowiązkowi uzyskania zezwolenia na przekształcenie nie będzie podlegało przekształcenie posiadanego przez cudzoziemca udziału we współużytkowaniu wieczystym gruntu związanego z wyodrębnionym lokalem mieszkalnym lub użytkowym o przeznaczeniu garażowym położonym na terenie Miasta Gdańska, na który cudzoziemiec uzyskał już zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Jako uzasadnienie stanowiska wskazano, iż udział związany z własnością odrębnego lokalu jest prawem akcesoryjnym w stosunku do własności samodzielnego lokalu i nie może być przedmiotem samodzielnego obrotu prawnego, co oznacza, że przekształcenie udziałów w użytkowaniu wieczystym na rzecz wszystkich właścicieli lokali w budynkach wielorodzinnych nastąpić miało bezwarunkowo z dniem 1.01.2019 r., zatem również bez konieczności występowania o zezwolenie w przypadku, gdy współużytkownikiem wieczystym (a zarazem właścicielem lokalu) jest cudzoziemiec.

W związku z powyższym oraz z uwagi na to, że Urząd nie posiadał w swoich zasobach zaświadczeń do wydania na rzecz cudzoziemca będącego na dzień 31 grudnia 2018 r. użytkownikiem wieczystym nieruchomości gruntowej zabudowanej domem jednorodzinnym bądź budynkiem wielomieszkaniowym, w którym nie zostały wyodrębnione lokale, a także nie mając ustawowego obowiązku gromadzenia takich informacji ani też jej uwzględniania w dotychczas wykonywanej sprawozdawczości, organ odstąpił od prowadzenia bazy danych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 215-218, 298-301)

³⁷ Pismem Z-cy Prezydenta z dnia 10 grudnia 2018 r.

³⁸ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

³⁹ W rozumieniu ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2017 r. poz. 2278)..

Na podstawie badania dobranych celowo pięciu zaświadczeń⁴⁰, wydanych w badanym okresie cudzoziemcom, ustalono, że:

- a) wszystkie zaświadczenia wydano w związku z posiadaniem przez cudzoziemca udziałem we współużytkowaniu wieczystym gruntu związanym z wyodrębnionym lokalem mieszkalnym (z tego: w trzech przypadkach przekształcenie dotyczyło gruntu Skarbu Państwa, a w dwóch JST);
- b) w żadnym z przypadków przed wydaniem zaświadczeń, do Urzędu nie dostarczono zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie nieruchomości (w tym zakresie Urząd dostosował się do zaleceń MSWiA).

(akta kontroli str. 302)

1.5. Terminowość realizacji podstawowych elementów procesu przekształceniowego.

W badanym okresie ze zidentyfikowanych przez Urząd (na dzień 01.01.2019 r.) 2.131 nieruchomości i odpowiadających im 40.010 użytkowników, w terminach wynikających z art. 4 ust 2 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów (tj. do 31.12.2019 r.) wydano zaświadczenia łącznie dla 2.072 nieruchomości i 39.428 użytkowników tj. dla 97,2% nieruchomości i 98,5% użytkowników⁴¹. Pozostałe zaświadczenia, za wyjątkiem jednego wydanego w 2021 r., wydane zostały do 31.12.2020 r. (szczegółowy opis wydanych w okresie objętym kontrolą zaświadczeń zamieszczono w pkt. 1.1 wystąpienia).

(akta kontroli str. 174-189, 198-200, 209-210)

Na dzień 1.01.2019 r. w Urzędzie toczyły się postępowania na podstawie ustawy przekształceniowej z 2005 r.⁴² w stosunku do łącznie 430 nieruchomości i odpowiadających im 13.508 użytkowników wieczystych, z tego dla: 382 nieruchomości JST (i odpowiadających im 9.625 użytkowników) oraz 48 nieruchomości Skarbu Państwa (i 3.883 użytkowników).

W badanym okresie w stosunku do dwóch nieruchomości JST (co odpowiadało 16 użytkownikom wieczystym) użytkownicy wieczyści lub współużytkownicy wieczyści (których suma udziałów wynosiła co najmniej połowę) złożyli oświadczenie o prowadzeniu dalszego postępowania w trybie ustawy przekształceniowej z 2005 r., dla nich wydano decyzje orzekające o przekształceniu w trybie przepisów ustawy z 2005 r. W przypadku pozostałych 428 nieruchomości i odpowiadających im 13.492 użytkowników wieczystych wydano zaświadczenia potwierdzające przekształcenie w trybie przepisów ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów.

(akta kontroli str. 174-189)

W badanym okresie do Urzędu, na podstawie art. 37 k.p.a.⁴³ w związku z realizacją ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów, wpłynęło jedno ponaglenie (w 2020 r.). Dotyczyło ono wydania informacji o płatności jednorazowej stanowiącej odpowiedź na wniosek strony o zamiarze wniesienia opłaty przekształceniowej jednorazowo.

Na ww. ponaglenie Wojewoda Pomorski nie wydał postanowienia (na podstawie art. 37 § 6 k.p.a.), a jedynie poinformował składającego, że ponaglenie stronie nie przysługuje, gdyż przedmiotowe żądanie nie było rozstrzygane w drodze decyzji

⁴⁰ Nr: WS-IV.6826.4730.2019.IKR 1688886 z dnia 10.10.2019 r. (grunt JST), Nr: WS-IV.6825.67.2019.MARZ 1243509 z dnia 26.11.2019 r. (grunt Skarbu Państwa), Nr: WS-IV.6825.71.2019.PE 1266373 z dnia 17.12.2019 r. (grunt Skarbu Państwa), Nr: WS-IV.6826.2822.2019.IKR 1530243 z dnia 11.03.2020 r. (grunt JST) i Nr: WS-IV.6843.12050.2019.EP z dnia 31.12.2019 r. (grunt Skarbu Państwa).

⁴¹ W tym dla 99,9% użytkowników nieruchomości JST i 95,3% użytkowników Skarbu Państwa.

⁴² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2019 r. poz. 1314), dalej: „ustawa przekształceniowa z 2005 r.

⁴³ Na bezczynność i przewlekłość postępowania.

administracyjnej oraz z uwagi na fakt, iż żądanie strony, w momencie rozpatrywania sprawy przez Wojewodę, zostało spełnione⁴⁴.

(akta kontroli str. 210, 215-218)

Na podstawie badania dobranych celowo 30 wniosków i wydanych na ich podstawie zaświadczeń (wg. kryteriów opisanych w pkt. 1.1. wystąpienia) ustalono, że:

- a) w jednym przypadku (dla gruntu Skarbu Państwa) zaświadczenie wydano na rzecz przedsiębiorcy⁴⁵ i nie zawierało ono informacji, o której mowa w art. 7 ust. 6d ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów;
- b) w 28 przypadkach zaświadczenia wydane zostały w terminie wynikającym z art. 4 ust. 2 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów, z tego wszystkie 15 na wniosek właściciela - w terminie 4 miesięcy od jego otrzymania oraz 13 z 15 na wniosek uzasadniony potrzebą dokonania czynności prawnej albo ustanowienia odrębnej własności lokalu - w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku;
- c) w 15 przypadkach zaświadczenie zostało przekazane do Sądu Wieczystoksięgowego z zachowaniem 14-dniowego terminu (art. 4 ust. 7 ww. ustawy);
- d) w 14 przypadkach właściciel gruntu zgłosił organowi zamiar wniesienia opłaty jednorazowej, z czego w trzech przypadkach informacja o jej wysokości zostawała wysłana z zachowaniem 14-dniowego terminu od dnia wpływu tego zgłoszenia (art. 7 ust 8 ww. ustawy);
- e) w 14 przypadkach, Urząd wydał zaświadczenia o wniesieniu opłaty jednorazowej, z czego w trzech przypadkach z zachowaniem 30-dniowego terminu (art. 7 ust 9 ww. ustawy);
- f) w przypadku jednej z badanych spraw, Urząd nie zawiadamiał dotychczasowego użytkownika wieczystego o zaliczeniu z urzędu na poczet opłaty lub opłaty jednorazowej wniesionych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.

(akta kontroli str. 219-283)

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że w badanym okresie pracownicy Wydziału Skarbu zajmujący się procedurą przekształcenia dysponowali przydzielonymi im zestawieniami nieruchomości, w stosunku do których byli odpowiedzialni za wydanie zaświadczeń potwierdzających przekształcenie. W rejestrze nie był wpisywany termin złożenia wniosku, a jedynie termin jego rozpatrzenia, który w zależności od decyzji pracownika umieszczany był w rejestrze elektronicznym (excel) bądź na wydruku z ewidencji gruntów (przygotowanym dla danej nieruchomości). W przypadku wniosków pochodzących od właścicieli lokali w budynkach wielomieszkaniowych, po wydaniu zaświadczenia, termin rozpatrzenia wniosku zastępowany był przez pracowników datą wydania kompletu zaświadczeń dla danej nieruchomości (z datą wydania ostatniego zaświadczenia dla danej nieruchomości). W przypadku adnotacji na wydruku z ewidencji gruntów były one układane chronologicznie, poczynawszy od najbliższego granicznego terminu rozpatrzenia. Taki sposób gromadzenia danych o terminach wydania zaświadczeń pozwalał na wskazanie (w dowolnym momencie) liczby wniosków pozostających do rozpatrzenia w określonym terminie. Kierownictwo wydziału położyło nacisk, by każdy z pracowników priorytetowo traktował wnioski najbliższe upływu terminu rozpatrzenia, a dodatkowo podczas podpisywania przez osobę upoważnioną,

⁴⁴ Tj. wystawiono informację o jednorazowej opłacie oraz zaświadczenie o wniesieniu całości opłat z tytułu przekształcenia, stanowiące podstawę do wykreślenia roszczenia z działu III księgi wieczystej prowadzonej dla stanowiącego własność strony lokalu.

⁴⁵ Który nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 7 ust 6b ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów.

weryfikowana była data wydania zaświadczenia względem daty złożenia wniosku przez stronę.

Ponadto wyjaśnił, że dla zachowania terminowości wydania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie podjęto szereg decyzji organizacyjnych, dzięki którym zespół zajmujący się tą procedurą został istotnie rozszerzony. Działania prowadzone na bieżąco w przedmiotowym zakresie, wymagały także podjęcia decyzji co do ustalenia priorytetów w stosunku do ilości pracy nałożonej przepisami ustawy przekształceniowej na Urząd. Stawiając na szczycie listy priorytetów wydanie zaświadczeń potwierdzających przekształcenie, Urząd ograniczył prowadzone rejestry do tych niezbędnych, które jednocześnie pozwalały na bieżącą kontrolę terminowości wydawania zaświadczeń na wniosek, ich przekazywania w sposób ustalony z Przewodniczącą Wydziału Ksiąg Wieczystych oraz były wykorzystywane do bieżącej sprawozdawczości.

(akta kontroli str. 174-189, 215-218)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dla jednej z 30 badanych spraw, zaświadczenie wydano dla przedsiębiorcy, który nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 7 ust. 6b ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów. Ww. zaświadczenie, pomimo takiego obowiązku, nie zawierało informacji o której mowa w art. 7 ust. 6d ww. ustawy, tj. możliwości złożenia wniosku o zmianę okresu wnoszenia opłaty na okres 20 lat, pod warunkiem złożenia przez właściciela gruntu będącego przedsiębiorcą oświadczenia o nieprowadzeniu działalności gospodarczej na nieruchomości, której dotyczy to oświadczenie, lub wniosku o udzielenie pomocy publicznej.

(akta kontroli str. 219-283)

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że uchybienie temu obowiązkowi wynikało z niedopatrzenia. Wyjaśnił również, że wobec powyższego, stosowna informacja została przez Urząd niezwłocznie sporządzona i wysłana do strony⁴⁶ a z uwagi, że nie upłynął jeszcze okres wnoszenia opłat rocznych z tyt. przekształcenia, wydanie ww. informacji nie rodziło żadnych negatywnych skutków.

(akta kontroli str. 303-319)

2. Dla dwóch⁴⁷ z 30 badanych spraw, zaświadczenia, na wniosek właścicieli, wydano z uchybieniem 30-dniowego terminu na jego wydanie, wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów, tj. po upływie od 35 do 84 dni od złożenia przez właściciela wniosku, uzasadnionego potrzebą dokonania czynności prawnej lub ustanowienia odrębnej własności lokalu.

(akta kontroli str. 219-283)

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że dla ww. przypadków zwłoka w wydaniu zaświadczenia wynikała z niedopatrzenia pracowników.

(akta kontroli str. 303-319)

3. Dla 15 z 30 badanych spraw zaświadczenia zostały przekazane do Sądu Wieczystoksięgowego z uchybieniem 14-dniowego terminu na ich przekazanie wynikającego z art. 4 ust. 7 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów, tj. z opóźnieniem od 3 do 245 dni.

(akta kontroli str. 219-283)

⁴⁶ Pismem z dnia 31.05.2021 r. wysłanym w dniu 1.06.2021 r.

⁴⁷ Dla gruntów JST.

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że nieterminowe przekazywanie ww. zaświadczeń wynikało z ustaleń z przewodniczącą Wydziału Ksiąg Wieczystych⁴⁸, zgodnie z którymi, zdecydowano iż zaświadczenia przesyłane będą do Sądu po wydaniu przez Urząd zaświadczeń dla wszystkich współwłaścicieli danej nieruchomości. Wyjaśnił, że dzięki tak przyjętym zasadom Sąd mógł daną sprawą zajmować się raz, co ułatwiało weryfikację kompletności wydanych zaświadczeń, a organowi wydającemu zaświadczenia pozwoliło na oszczędność czasu oraz zapewniło możliwość efektywnej kontroli nad przekazywanymi do Sądu zaświadczeniami, nie niosąc jednocześnie za sobą żadnych negatywnych skutków dla właścicieli, na rzecz których zaświadczenia te były wydane. Ponadto wyjaśnił, że zaświadczenia były przekazywane do sądu średnio raz w tygodniu, przez oddelegowanego pracownika Urzędu, który z uwagi na bardzo dużą ilość dokumentów i poczynione w tym zakresie ustalenia nie odbierał poświadczeń ich złożenia.

(akta kontroli str. 303-319)

4. W 11 z 14 badanych spraw, dla których właściciel gruntu zgłosił Urzędowi zamiar wniesienia opłaty jednorazowej, informacja o jej wysokości została przez Urząd wysłana od 10 do 323 dni po upływie 14-dniowego terminu od dnia wpływu tego zgłoszenia, wynikającego z art. 7 ust. 8 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów.

(akta kontroli str. 219-283)

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że uchybienie ustawowego terminu nastąpiło z uwagi na fakt, iż organ miał do wydania ponad 40 tys. zaświadczeń potwierdzających przekształcenie, co było dodatkowo obarczone terminem ich wydania określonym na 31.12.2019 r. w związku z tym postanowiono o położeniu nacisku na terminowość wydania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie, kosztem terminowości wydania informacji o opłacie jednorazowej. Decyzja taka została podjęta świadomie, gdyż abstrahując od olbrzymiej ilości wniosków o zamiarze wniesienia opłaty przekształceniowej jednorazowo, tut. organ dla każdej ze spraw indywidualnie musiał poczynić szereg ustaleń z uwagi na konieczność zweryfikowania spełnienia przez stronę wnioskującą, postanowień Uchwały Rady Miasta Gdańska czy też Zarządzenia Wojewody w sprawie określenia warunków udzielenia oraz wysokości stawek procentowych bonifikaty od opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności tych gruntów. Mając na uwadze powyższe jak i ilość wpływających do tut. organu pism w przedmiotowej sprawie, dochowanie terminu 14 dni wynikającego z cyt. ustawy nie było możliwe.

(akta kontroli str. 303-319)

5. W przypadku 12 z 14 badanych zaświadczeń o wniesieniu opłaty jednorazowej, zostały one wydane przez Urząd z uchybieniem 30-dniowego terminu, o którym mowa w art. 7 ust 9 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów (zaświadczenia wydano od 46 do 488 dni po terminie wynikającym z ww. ustawy).

(akta kontroli str. 219-283)

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że przyczyną takiego stanu rzeczy jest analogiczna jak w przypadku nieprawidłowości nr 4, tj. bardzo duża ilość zaświadczeń do wydania, krótki termin realizacji postanowień ustawy oraz opóźnienie w dostarczeniu przez firmę obsługującą Urząd działającego systemu umożliwiającego efektywną pracę. Wyjaśnił również, że pracownicy obsługujący procedurę przekształcenia zobowiązani byli do bieżącej weryfikacji wnoszonych wpłat przez strony, które to przełożyłoby się na zaniechanie obowiązków ustalonych jako priorytetowe tj.

⁴⁸ Mających miejsce w 2018 r.

wydawanie zaświadczeń potwierdzających przekształcenie. Zauważył również, że wydanie zaświadczeń potwierdzających wniesienie całości opłaty przekształceniowej w terminie przekraczającym 30 dni, nie niosło żadnych negatywnych skutków dla strony z uwagi na fakt, iż przepis nie definiuje terminu, w którym strona winna złożyć wniosek o wykreślenie roszczenia z księgi wieczystej do właściwego Sądu.

(akta kontroli str. 303-319)

6. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów tj. wydania zaświadczeń z urzędu nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia przekształcenia, Urząd z uchybieniem ww. terminu (tj. po 31.12.2019 r.) wydał łącznie 579 zaświadczeń dla 56 nieruchomości⁴⁹, z tego:

- a) 11 zaświadczeń dla siedmiu nieruchomości (z 27.910 zaświadczeń dla 1.833 nieruchomości JST, zidentyfikowanych na dzień 01.01.2019 r.);
- b) 568 zaświadczeń dla 49 nieruchomości (z 12.100 zaświadczeń dla 298 nieruchomości Skarbu Państwa).

(akta kontroli str. 198-200, 209-210, 219-283)

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że ww. wynikało z dużej liczby wniosków do rozpatrzenia i prowadzenia równolegle bieżącej procedury związanej z wydawaniem zaświadczeń z urzędu, co uniemożliwiło dochowanie terminu wskazanego w ustawie. Zaznaczył, że pomimo tego, zaświadczenia wydano dla 99,9% nieruchomości JST i 95,3% nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 303-319)

7. Dla dwóch z 30 badanych spraw, tj. dla których zaświadczenie o przekształceniu wydano z uchybieniem terminu wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów, Urząd nie dopełnił wynikającego z art. 36 § 1 k.p.a. obowiązku zawiadomienia strony o niezakończonym w terminie, wraz z podaniem przyczyny jego niedopełnienia, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli str. 219-283)

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą Urząd, w związku z realizacją zadań wynikających z ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów, w żadnym z przypadków niezakończonym w terminie (tj. ok. 1.5% wszystkich spraw zidentyfikowanych do przekształcenia na dzień 1.01.2019 r.) nie zawiadamiał strony w trybie art. 36 § 1 k.p.a. Przyczyną tego było błędne przyjęcie przez Urząd, że do tego typu zaświadczenia nie stosuje się przepisów k.p.a. i ten rodzaj zaświadczenia nie zasługuje na ochronę jak inne zaświadczenia. Pogląd ten wynikał m.in. z informacji uzyskanych na szkoleniach przeprowadzanych w przedmiotowym zakresie (przez sędziego WSA) jak również z faktu, iż żądania nie były rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej. Taka interpretacja obowiązujących przepisów doprowadziła do tego, że Urząd stał na stanowisku, iż czynności dokonywane w toku wydania zaświadczenia o przekształceniu mają charakter odformalizowany i uproszczony (zgodnie zresztą z intencją ustawodawcy wyrażoną w uzasadnieniu do projektu ustawy przekształceniowej), zaś ustawa z dnia 20.07.2018 r. nie odsyłała do stosowania przepisów i trybów przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego, co mając na względzie racjonalność prawodawcy, potwierdzało prawidłowość działań podejmowanych przez tut. Organ.

⁴⁹ W tym 581 zaświadczeń dla 58 nieruchomości wydano w 2020 r. a jedno zaświadczenie dla jednej nieruchomości w 2021 r.

Ponadto wyjaśnił, że nawet w przypadku zbieżnego stanowiska organu z aktualnym orzecnictwem od początku realizacji procedury związanej z przekształceniem, Urząd także i w tej sytuacji nie chcąc generować opóźnień w realizacji ustawy w priorytetowym dla niego zakresie, położyłby nacisk na wydawanie kolejnych zaświadczeń potwierdzających przekształcenie kosztem zawiadamiania strony o przesunięciu terminu wydania zaświadczenia w oparciu o treść art. 36 k.p.a.

Przedstawiając powyższe, wskazał również, że ustawodawca wprowadzając jednakowe terminy realizacji postanowień ustawy zarówno dla dużych gmin posiadających dziesiątki tysięcy użytkowników wieczystych podlegających ustawie o przekształceniu jak i tych, w których użytkowników takich było kilkuset lub nawet kilka tysięcy, niejako wymusił na większych gminach konieczność podjęcia decyzji co do priorytetów w zakresie realizacji postanowień tej ustawy. Dodał, że w przypadku ich braku i próbie wykonywania wszystkich obowiązków wynikających z ustawy przekształceniowej w terminie, zaświadczenia potwierdzające przekształcenie dotychczasowym użytkownikom wieczystym wydane zostałyby z olbrzymim opóźnieniem, bądź nie byłyby w całości wydane do dnia dzisiejszego, co wiązałoby się z narażeniem strony na brak możliwości terminowego wniesienia opłat.

(akta kontroli str. 303-319, 324-332)

8. W przypadku jednej z badanych spraw, Urząd nie zawiadamiał dotychczasowego użytkownika wieczystego o zaliczeniu z urzędu na poczet opłaty lub opłaty jednorazowej wniesionych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 8a ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów.

(akta kontroli str. 209-210, 219-283, 324-332)

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że w całym badanym okresie Urząd nie zawiadamiał strony o fakcie zaliczenia z urzędu opłaty z tyt. użytkowania wieczystego na poczet opłaty przekształceniowej rocznej, co wynikało m.in. z przyjętych priorytetów i skupieniu swoich zadań na zapewnieniu terminowego wydawania zaświadczeń o przekształceniu. Wyjaśnił jednak, że czynności w przedmiotowym zakresie podejmowane były w stosunku do osób, które występowały z wnioskiem o zamiarze wniesienia opłaty jednorazowej i polegały na opracowaniu wzoru wniosku, w którym znajdowało się oświadczenie strony o fakcie uiszczenia opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu i jednoczesnym wniosku o jej przebieganie na poczet opłaty przekształceniowej. W każdym przypadku, w którym strona korzystała z tak przygotowanego druku (co dotyczyło zdecydowanej większości wnioskodawców) i wypełniła oświadczenie o wniesieniu opłaty za użytkowanie wieczyste, przebieganie (jeśli złożone oświadczenie było zasadne) następowało na wniosek strony, a nie z urzędu. W sytuacjach, w których wnioskodawcy wystąpili do tut. organu z zamiarem wniesienia opłaty jednorazowo na druku innym niż wskazany przez urząd, stosowny zapis o fakcie zaliczenia opłaty wniesionej z tytułu użytkowania wieczystego na poczet opłaty przekształceniowej, znalazł się także w informacji zawiadamiającej stronę o wysokości opłaty jednorazowej. Z uwagi jednak na dążenie do potwierdzenia przekształcenia w stosunku do możliwie największej ilości dotychczasowych użytkowników wieczystych, nie tracąc jednocześnie czasu na sporządzanie dodatkowych pism, zapis ten stanowił ogólną treść brzmienia przepisu art. 8a ustawy przekształceniowej.

Wyjaśnił również, że decyzję, co do takiego sposobu postępowania w przedmiotowym zakresie, podjęto z pełną świadomością, gdyż w związku z krótkimi terminami realizacji postanowień ustawy, Urząd dążył do minimalizowania

wykonywanych czynności niemających konsekwencji dla strony, a wpływających na terminowość wydania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie.

(akta kontroli str. 324-332)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

1. Wdrożenie rozwiązań zapewniających realizowanie obowiązków zgodnie z przepisami ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje 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 Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Gdańsk, dnia 19 lipca 2021 r.

Kontroler
Jacek Żmurko
Główny specjalista k.p.

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

2 upr.
WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Teresa Sawicka

