



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-35-01/2012

P/12/016

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/016 – Wykonanie wniosków z kontroli działań organów administracji publicznej na rzecz uregulowania stanu faktycznego i prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i nieruchomości stanowiących zasób gminy.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Artur Warzocha, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83540 z dnia 22 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Zawierciu ¹ , ul. Sienkiewicza 34; 42-400 Zawiercie; REGON: 276284733.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Krupa, Starosta Zawierciański (dowód: akta kontroli str. 3)
Okres objęty kontrolą	Od dnia zakończenia kontroli NIK, tj. od 11 lipca 2008 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce w 2012 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę uwzględniono:

- terminowe przekazanie właściwym organom wykazów nieruchomości Skarbu Państwa³, wg stanu na dzień 18 maja 2009 r., sporządzonych według obowiązującego wzoru⁴ i zawierających dane określone w art. 1 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości SP oraz jednostek samorządu terytorialnego⁵,
- przekazywanie Wojewodzie Śląskiemu terminowo miesięcznych sprawozdań z wykonania obowiązku składania wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości SP,

¹ Zwanym dalej: „Starostwem”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Zwanych dalej „nieruchomościami SP”

⁴ Określonego rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie wzoru wykazu oraz wzorów zestawień zbiorczych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podlegających ujawnieniu w księgach wieczystych oraz nieruchomości zabudowanych niepozostających w posiadaniu ich właścicieli. Dz. U. Nr 23, poz. 143, zwanym dalej „rozporządzeniem MSWiA z 31 stycznia 2008 r.”

⁵ Dz. U. z 2007 r., Nr 191, poz. 1365 ze zm., zwaną dalej: „ustawa ujawniającą”.

- wykorzystanie, zgodnie z przeznaczeniem, środków otrzymanych w ramach dotacji na regulowanie stanu prawnego nieruchomości SP,
- podejmowanie działań w celu uregulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych znajdujących się na terenie Powiatu Zawierciańskiego.

Stwierdzone nieprawidłowości w badanych obszarach dotyczyły:

- nieujęcia w wykazach przekazanych właściwym organom wszystkich nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości SP,
- prowadzenia ewidencji nieruchomości SP niezgodnie z wymogami określonymi w art. 23 ust. 1c w związku z art. 1 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶,
- niezadowalającego postępu prac związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości SP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wywiązanie się starosty z obowiązku sporządzenia wykazów nieruchomości i przekazania ich właściwym organom

Opis stanu faktycznego

1.1 Starosta sporządził wykazy nieruchomości, o którym mowa w art. 1. ust. 1 ustawy ujawniającej, według stanu na dzień 15 maja 2008 r. W wykazach tych ujęto nieruchomości znajdujące się na obszarze Powiatu Zawierciańskiego, stanowiące własność Skarbu Państwa, w tym nieruchomości do których uprawnienia właścicielskie wykonują państwowe osoby prawne⁷. Powyższe wykazy Starosta przekazał w formie elektronicznej upoważnionym organom, w tym: Wojewodzie Śląskiemu, Marszałkowi Województwa Śląskiego, Prezydentowi Miasta Zawiercia oraz właściwym burmistrzom i wójtom gmin⁸.

(dowód: akta kontroli str. 34-62, 353)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W sporządzonych i przekazanych właściwym organom wykazach nie ujęto nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa o nieuregulowanym stanie prawnym.

Zgodnie z art. 1 ust.1 ustawy ujawniającej w wykazach należało ująć nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego, a także nie stanowiących własności SP albo własności jednostek samorządu terytorialnego i nie pozostających w posiadaniu ich właścicieli, nieruchomości zabudowanych, w których lokale zajmowane są przez osoby objęte przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.). Jak wynika z ww. przepisu, w wykazach należało ująć również nieruchomości SP o nieuregulowanym stanie prawnym.

⁶ Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651, ze zm., zwaną dalej: „ustawą o gospodarce nieruchomościami”

⁷ Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa i Państwowe Gospodarstwo Leśne – Lasy Państwowe. Agencja.

⁸ Burmistrzowi Miasta Łazy i Poręba, Wójtom gmin Irządze, Szczekociny, Kroczyce, Żarnowiec, Włodowice, Pilica i Ogrodzieniec

Zdaniem Starosty, utworzenie kompletnego wykazu nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa „...wypełnionego w całości po stronie tzw. wieczystoksięgowej, czyli pełne zinventaryzowanie nieruchomości Skarbu Państwa z założonymi księgami wieczystymi będzie możliwe po uregulowaniu stanu prawnego wszystkich działek Skarbu Państwa. Przy obecnym stanie zatrudnienia (na etacie z środków budżetowych powiatu tylko jedna osoba) i środkach finansowych jakie otrzymujemy na realizację zadań rządowych, w tym na regulację stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa, stworzenie tak definiowanego kompletnego sprawozdania potrwa co najmniej 10 lat. Dodatkowo sprawę komplikują długie okresy załatwiania spraw sądowych o nabycie prawa własności na rzecz Skarbu Państwa przez zasiedzenie oraz zaostrenie przepisów geodezyjnych dotyczących sporządzania dokumentów geodezyjno-prawnych do zasiedzenia (...) w praktyce wydłuża proces regulacji o dodatkowe 3 - 6 miesięcy”.

(dowód: akta kontroli str. 350-355)

Opis stanu
faktycznego

1.2 Wykazy nieruchomości sporządzone do dnia 15 maja 2008 r. przekazano właściwym organom w okresie od 16 maja do 6 sierpnia 2008 r. Do 18 maja 2009 r. wykazy uzupełniano. Proces uzupełniania wykazów o brakujące dane przeprowadzano z inicjatywy Starosty. Jak wyjaśnił Starosta: „Z uwagi na trwający proces regulacji stanów prawnych nieruchomości, przekazany wykaz z dnia 15.05.2008 r. nie zawierał jeszcze kompletnych danych po stronie tzw. „wieczysto-księgowej”, albowiem wypełnienie tej strony wymagało przeprowadzenia badania ksiąg wieczystych i porównania ich z danymi zawartymi w operacie ewidencji gruntów i budynków, a więc kolejnych aktualizacji wykazu (...). Pierwotnie czynności w zakresie uzupełniania wykazów nieruchomości przeprowadzali zatrudnieni w tut. starostwie stażyści pod nadzorem stałego pracownika. Po otrzymaniu środków finansowych z budżetu państwa na regulację stanów prawnych nieruchomości – Starosta Zawierciański zlecił wykonanie (uzupełnienie) wykazów zewnętrznym firmom na umowę. (...). Efektem finalnym tego procesu było przekazanie właściwym podmiotom wykazów nieruchomości - uzupełnionych w możliwie największym zakresie (...). Od drugiego kwartału 2011 roku stosowany jest przez Starostwo Powiatowe w Zawierciu system sprawozdawczości elektronicznej polegający na kwartalnym uzupełnianiu sprawozdań dot. nieruchomości Skarbu Państwa oraz Powiatu na platformie IPE oraz przesyłania wygenerowanych sprawozdań podległym jednostkom. Sprawozdania te zastąpiły wykazy nieruchomości Skarbu Państwa i były kwartalnie aktualizowane o dane wieczystoksięgowe (...).”.

(dowód: akta kontroli str. 34-62; 343-349, 350-355)

Opis stanu
faktycznego

1.3 W ww. wykazach podano m.in.: oznaczenie nieruchomości wg danych katastru nieruchomości oraz informacje o zbiorze dokumentów działu pierwszego i drugiego księgi wieczystej. Podano również informacje niezbędne do ustalenia stanu prawnego nieruchomości, w tym: powierzchnię i liczbę działek ewidencyjnych tworzących nieruchomość, tytuł prawny do władania nieruchomością oraz władającego nieruchomością. Wykazy sporządzono zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu MSWiA z 31 stycznia 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 34-62; 65-66b)

Opis stanu
faktycznego

1.4 Na podstawie analizy danych dotyczących 24 nieruchomości ujętych w wykazach, w skład których wchodziły 53 działki ewidencyjne (wybrane losowo spośród 17 387) ustalono, że dane dotyczące liczby działek wchodzących w skład ww. nieruchomości, jak i ich powierzchnia, były zgodne z danymi ujętymi w ewidencji gruntów i budynków. Informacje w powyższym

zakresie były również zgodne z rzeczywistym stanem prawnym tych nieruchomości, wynikającym z dokumentacji źródłowej (akty notarialne, wyroki sądów, decyzje administracyjne).

(dowód: akta kontroli str. 63-64)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Ewidencjonowanie przez Starostę nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1 Ewidencję nieruchomości SP, jak wynika z przedłożonych w toku kontroli dokumentów, prowadzono w formie trzech tabel, odrębnie dla 1 050 nieruchomości oddanych w wieczyste użytkowanie i 22 oddanych w trwały zarząd oraz dla 18 nieruchomości, określonych przez Starostę jako „nieruchomości do których prawa właścicielskie przysługują Staroście tzw. czysty Skarb Państwa”. W tabelach dotyczących nieruchomości przekazanych w trwały zarząd i wieczyste użytkowanie podano: nazwę użytkownika, położenie nieruchomości, numer księgi wieczystej oraz numery działek wchodzących w skład poszczególnych nieruchomości i ich powierzchnię a także informacje o przeznaczeniu w planie miejscowym i dacie ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego lub trwałego zarządu. W tabeli dotyczącej tzw. czystego Skarbu Państwa, określono lokalizację nieruchomości, numery działek wchodzących w skład nieruchomości oraz ich powierzchnię i numer księgi wieczystej nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 348, 356 -365;368-373)

Na podstawie analizy przeprowadzonej na próbie 40 nieruchomości (ujętych w wykazach), w skład których wchodziły 92 działki ewidencyjne ustalono, że dane dotyczące nr księgi wieczystej, ilości działek wchodzących w skład badanych nieruchomości oraz ich powierzchnia były zgodne z ewidencją gruntów i budynków oraz z informacjami zawartymi w dokumentacji źródłowej.

(dowód: akta kontroli str. 68-81)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ewidencja nieruchomości SP nie spełniała w pełni wymagań określonych w art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W wykazach nie ujęto wszystkich nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa. Informacje zawarte w wykazach dotyczyły łącznie 1 080 nieruchomości, natomiast według sprawozdania przekazanego podległym jednostkom 29 marca 2011 r. w skład zasobu SP wchodziły 1 904 nieruchomości (przy czym w sprawozdaniu ujęto tylko nieruchomości wchodzące w skład zasobu Skarbu Państwa o uregulowanym stanie prawnym). W wykazach nieruchomości przekazanych w trwały zarząd i wieczyste użytkowanie, pomimo wymogu określonego w art. 23 ust.1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie podano powierzchni nieruchomości a jedynie powierzchnię działek ewidencyjnych tworzących nieruchomość. Tabele nie zawierały także wskazania dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości.

Z przedstawionych powyżej ustaleń wynika, że nie w pełni zrealizowano wniosek zawarty w wystąpieniach pokontrolnych NIK z 2008 r. dotyczący należytego prowadzenia ewidencji nieruchomości SP.

(dowód: akta kontroli str. 356-365;368-373)

Starosta nie podał przyczyn prowadzenia ewidencji nieruchomości SP niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. W złożonym na powyższą okoliczność wyjaśnieniu stwierdził, że ewidencja nieruchomości SP jest prowadzona w formie przedłożonych (omówionych powyżej) trzech tabel.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

3.1 Stan zasobu nieruchomości SP, którymi gospodarował Starosta w latach 2008 – 2012 obrazuje poniższa tabela:

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba nieruchomości		Powierzchnia Nieruchomości w ha		Liczba działek ewidencyjnych	
		ogółem	w tym te, w stosunku do których nie zostało ujawnione prawo własności SP	ogółem	w tym te, w stosunku do których nie zostało ujawnione prawo własności SP	ogółem	w tym te, w stosunku do których nie zostało ujawnione prawo własności SP w księgach wieczystych
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
1.	Według stanu na dzień zakończenia kontroli w 2008 r. ⁹	1 525*	1 175*	26 154	16 017**	36 488	30 707
2.	Według stanu na dzień zakończenia kontroli w 2012 r.	5 000**	2 800**	26 305	6 305**	36 995	20 995**

(dowód: akta kontroli str. 82)

Podana przez Starostę liczba nieruchomości SP, zarówno na potrzeby kontroli NIK w 2008 r., jak i kontroli przeprowadzonej w 2012 r. ma charakter szacunkowy. W roku 2008 r. liczbę nieruchomości wyliczono, przyjmując że jedna nieruchomość równa się jednej pozycji rejestrowej w ewidencji gruntów i budynków (gdzie pod jedną pozycją znajdowała się jedna, bądź więcej działek ewidencyjnych), natomiast w roku 2012 liczbę nieruchomości określono szacunkowo, przyjmując za podstawę wyliczeń liczbę wszystkich działek SP ujętych w ewidencji gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli str. 82, 343-349)

Według szacunkowych danych Starostwa, liczba nieruchomości SP, w stosunku do których nie ujawniono prawa własności, w porównaniu do liczby nieruchomości ogółem, stanowiła 77,0% w 2008 r. i 56,0 % na dzień zakończenia kontroli w 2012 r. Powierzchnia nieruchomości SP, w stosunku do których nie ujawniono prawa własności w porównaniu do powierzchni nieruchomości SP ogółem, w 2008 r. stanowiła 61,2% i 24,0% w 2012 r.

⁹ Ostatni stan jaki należało ustalić w ramach kontroli przeprowadzonej w 2008 r.

*nieruchomość = pozycja SP w rejestrze gruntów i budynków

**wartość szacunkowa

Natomiast liczba działek ewidencyjnych, w stosunku do których nie ujawniono prawa własności Skarbu Państwa w księgach wieczystych, w porównaniu do ogólnej liczby działek SP, stanowiła 84,2 % w 2008 r. i 56,8 % w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 82)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Starosta nie dysponował informacjami o faktycznym stanie zasobu Skarbu Państwa, którym gospodaruje w ramach realizacji zadania z zakresu administracji rządowej, określonego w art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Starosta wyjaśnił, że „nie jest w stanie podać dokładnej liczby nieruchomości Skarbu Państwa, którymi obecnie gospodaruje”, gdyż nie ma „możliwości wygenerowania odpowiednich danych z ewidencji gruntów i budynków prowadzonej w systemie GEO-INFO 6 INTEGRA oraz z prowadzonych „ręcznie” tabel zasobu zagospodarowanego nieruchomości SP. Operat ewidencji gruntów i budynków zawiera dane dotyczące wszystkich gruntów SP i nie różnicuje ich według nieruchomości (ksiąg wieczystych) tylko według działek. Ponadto, operat stale się zmienia, gdyż zmienia się liczba działek ewidencyjnych na skutek podziałów lub scaleń i jest na bieżąco aktualizowany. Zawiera także błędy, które są okresowo poprawiane.”. Ponadto Starosta podał, że: „dużo terenów we władaniu SP w ogóle nie jest jeszcze ujawnione w operacie ewidencji gruntów i budynków. Trudnością jest również rozróżnienie pojęcia nieruchomości, w sytuacji gdy teren SP ma nieuregulowany stan prawny. Przyjmuje się wówczas, iż 1 działka równa się 1 nieruchomości.”. Starosta zaznaczył również, że: „cały czas trwa regulacja stanu prawnego nieruchomości SP i nie można podać ani dokładnej liczby działek, ani nieruchomości, które przejdą do zasobu gospodarowanego przez Starostę (...).”. Zdaniem Starosty – „do czasu ewentualnego stworzenia odpowiedniego programu do ewidencji zasobu nieruchomości SP dla potrzeb gospodarki nieruchomościami zintegrowanego z ewidencją gruntów i budynków oraz systemami sądowymi w księgach wieczystych, generowanie dokładnych danych dotyczących nieruchomości SP, w tym gospodarowanych przez Starostę, nie będzie możliwe”.

(dowód: akta kontroli str. 343-349)

Opis stanu
faktycznego

3.2 W okresie objętym kontrolą Starosta skierował do właściwych sądów rejonowych łącznie 975 wniosków, w tym: 329 wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości SP dla 329 nieruchomości i 646 wniosków o założenie księgi wieczystej, również dla 646 nieruchomości. Wnioski te dotyczyły 2 456 działek o łącznej powierzchni 531,3425 ha.

W okresie objętym kontrolą sądy prowadziły postępowania dla 40 nieruchomości SP, w skład których wchodziło 68 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 55 ha.

(dowód: akta kontroli str. 91)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Postęp prac w zakresie regulacji stanu prawnego nieruchomości SP, w porównaniu do liczby działek ewidencyjnych w stosunku do których nie ujawniono prawa własności Skarbu Państwa w księgach wieczystych (20.995) wskazuje, że do 19 listopada 2013 r., tj. w terminie określonym w art. 2a ustawy ujawniającej, nie zostaną złożone we właściwych sądach wnioski o ujawnienie prawa własności dla wszystkich tych działek.

Utrudnieniem w terminowym wykonaniu zadania dotyczącego złożenia wniosków we właściwych sądach - zdaniem Starosty – jest m.in.: „zbyt późne przekazywanie przez Wojewodę Śląskiego dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań związanych z regulacją stanów prawnych. Zwykle jest to druga połowa roku, co często nie pozwala na realizację zaplanowanych zadań w związku z trybem ich zlecania i czasem ich wykonania.”. Przeszkodą jest również: „brak środków z budżetu państwa na zatrudnienie dodatkowych pracowników do pomocy przy regulacji stanów prawnych nieruchomości SP. Duża część nieruchomości Skarbu Państwa w Powiecie Zawierciańskim – jak podał dalej Starosta - nie posiada żadnego tytułu prawnego lub zostały nabyte w oparciu o tytuły prawne (decyzje administracyjne, akty notarialne) wydane z naruszeniem prawa. Wiąże się z tym konieczność nabycia na rzecz Skarbu Państwa prawa własności takich nieruchomości przez zasiedzenie w drodze postępowania sądowego. Są to procesy kosztowne i rozłożone w czasie (postępowania sądowe o zasiedzenie przed sądami trwają od 1 do 3 lat)”.

(dowód: akta kontroli str. 350-355)

Opis stanu
faktycznego

3.3 W latach 2009–2012 Starosta przekazywał Wojewodzie Śląskiemu miesięczne sprawozdania z wykonania obowiązku składania we właściwych sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy ujawniającej, sprawozdania przekazywano w terminie do dnia 15 każdego miesiąca. W okresie od grudnia 2008 r. do września 2011 r. przedmiotowe sprawozdania wysyłało w formie pism adresowanych do Wojewódzkiej Inspekcji Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Katowicach, natomiast od października 2011 r. do października 2012 r. sprawozdania wysyłało w formie elektronicznej, adresując je do Wydziału Nadzoru Właścielskiego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach. Zmiana adresata i formy przekazywanych sprawozdań wynikała ze zmian organizacyjnych w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim.

(dowód: akta kontroli str. 83-197)

Opis stanu
faktycznego

3.4 W latach 2009–I półrocze 2012 Wojewoda Śląski przekazywał Powiatowi Zawierciańskiemu środki na realizację zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości SP. Suma dotacji otrzymanej w okresie objętym kontrolą wyniosła 850 626 zł, z czego wykorzystano 752 695,90 zł. Analiza 35 faktur wystawionych w tym czasie¹⁰ pokazała, że środki z dotacji wykorzystywano zgodnie z przeznaczeniem, tj., m.in. na przygotowanie dokumentacji oraz usługi geodezyjne i kartograficzne do regulacji stanów prawnych nieruchomości, publikację ogłoszeń prasowych, wykonanie operatów szacunkowych dotyczących wyceny nieruchomości. Rozliczenie środków następowało po uprzednim stwierdzeniu zasadności wydatków oraz sprawdzeniu przez upoważnionych pracowników pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 198-300)

W roku 2009 otrzymane w ramach dotacji 166 222 zł wykorzystano w pełnej kwocie, a w 2010 r. z 216 632 zł wykorzystano 216 508,73 zł. W roku 2011 Starostwo otrzymało łącznie 382 820 zł, z czego 303 123 zł przyznano we wrześniu 2011 r. Z otrzymanych środków wykorzystano 313 114,61 zł a pozostałe 69 705,39 zł zwrócono na rachunek Wojewody. Jak wyjaśnił podinspektor Wydziału Gospodarki Mieniem, przyczyną zwrotu części dotacji był zbyt krótki okres w stosunku do terminu otrzymania dotacji na

¹⁰ Po 10 faktur z roku: 2009, 2010 i 2011 oraz 5 faktur z I półrocza 2012 r.

przygotowanie dokumentacji geodezyjno-prawnej do regulacji stanów prawnych nieruchomości oraz małe zainteresowanie ze strony firm geodezyjnych do udziału w przetargach.

(dowód: akta kontroli str. 198-300)

W I półroczu 2012 r. Powiat otrzymał 84 626 zł, z czego wykorzystano w tym okresie 62 850,56 zł. Ponadto 9 lipca 2012 r. Wojewoda Śląski zwiększył plan dotacji celowej o kwotę 245.000,00 zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie prac związanych z regulowaniem prawa własności nieruchomości SP. Po otrzymaniu informacji o przyznaniu dotacji podjęto działania w celu przygotowania dokumentacji geodezyjno-prawnej do regulacji stanów prawnych nieruchomości SP.

(dowód: akta kontroli str. 198-300)

Ocena cząstkowa

W wyniku działań podjętych przez Starostę zmniejszyła się wprawdzie powierzchnia nieruchomości SP o nieuregulowanym stanie prawnym z 61,2%, według stanu na zakończenie kontroli w 2008 r., do 24,0% w 2012 r., jednak nadal uregulowania wymaga 20.995 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 6.306 ha. Wnioski złożone w ww. okresie, czyli w ciągu czterech lat, dotyczyły 975 nieruchomości, w skład których wchodziło 2.456 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 531,3 ha. Niedostateczny postęp prac wskazuje, że zadanie określone w art. 2 ust. 1 ustawy ujawniającej, dotyczące złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości SP wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę tego wpisu, nie zostanie zrealizowany w terminie, o którym mowa w art. 2a ww. ustawy, tj. do 19 listopada 2013 r. Potwierdza to również wyjaśnienie Starosty, że przygotowanie i złożenie w wymaganym terminie pozostałych około 5.400 wniosków jest niemożliwe.

Zaznaczyć należy, że zintensyfikowanie działań w celu uregulowania stanu prawnego nieruchomości SP, NIK postulowała w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Pana Starosty w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2008 r. oraz po kontroli sprawdzającej realizację wniosków pokontrolnych przeprowadzonej w 2010 r.

4. Działania Starosty na rzecz regulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych

Opis stanu faktycznego

4.1 W dniu 14 sierpnia 2008 r., tj. po zakończeniu poprzedniej kontroli NIK, Starosta zwrócił się do wszystkich gmin Powiatu Zawierciańskiego o udzielenie pisemnej informacji w sprawie funkcjonowania na ich obszarze wspólnot gruntowych, w tym dotyczących: ewentualnie zatwierdzonych statutów spółek zarządzających wspólnotami, zmian do statutów lub powołanych spółek przymusowych. Starosta zwrócił się ponadto z prośbą o przesłanie kopii dokumentacji źródłowej w powyższym zakresie.

W odpowiedziach przekazanych przez wszystkie gminy Starosta otrzymał informacje, z których wynikało, że na terenie Powiatu funkcjonuje 15 wspólnot gruntowych o uregulowanym stanie prawnym. Na podstawie otrzymanych informacji oraz w oparciu o dane z ewidencji gruntów i budynków w grupie X, Starosta sporządził Ewidencję Wspólnot Gruntowych i Mienia Gromadzkiego. W Ewidencji tej wymieniono 52 wspólnoty, w skład których weszło 389 działek gruntowych o łącznej powierzchni 991,7374 ha. Ewidencja ta zawierała dane dotyczące liczby działek gruntowych wchodzących w skład wspólnot, ich powierzchnię, dokumentów na podstawie, których wpisano daną wspólnotę lub mienie gromadzkie oraz aktualnego stanu prawnego danej wspólnoty.

(dowód: akta kontroli str. 302-340)

W latach 2008–2012 do Starostwa wpłynął jeden wniosek o uregulowanie stanu prawnego wspólnoty gruntowej skierowany przez Wójta Gminy Żarnowiec. W odpowiedzi na przedmiotowy wniosek Starosta wydał decyzję administracyjną, na mocy której ustalił, że grunty wchodzące w skład nieruchomości usytuowanej w miejscowości Łany Wielkie stanowią mienie gromadzkie.

(dowód: akta kontroli str. 302;310-311)

Starosta wyjaśnił, że postępowanie zmierzające do wydania decyzji w sprawie uregulowania stanu prawnego wspólnoty gruntowej, zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, może być wszczęte na wniosek gminy. Poza Gminą Żarnowiec pozostałe nie zwróciły się ze stosownym wnioskiem. Ponadto – jak wyjaśnił Starosta – projekt utworzenia wspólnoty gruntowej nie może powstać bez udziału zainteresowanych mieszkańców. Natomiast mieszkańcy nie są na ogół zainteresowani przysługującymi im ewentualnymi udziałami we wspólnocie. Zdaniem Starosty, *...”W Powiecie Zawierciańskim wiele hektarów gruntów rolnych o uregulowanym stanie prawnym nie jest uprawianych (...), co może tłumaczyć brak zainteresowania udziałem we wspólnotach gruntowych i ich zagospodarowaniem.*

(dowód: akta kontroli str. 302)

Spośród 52 wspólnot gruntowych wpisanych do Ewidencji, 15 wspólnot o istnieniu których poinformowały gminy wykazano jako wspólnoty o uregulowanym stanie prawnym. Jako dokument źródłowy powstania danej wspólnoty wskazano decyzję administracyjną dotyczącą ustalenia obszaru wspólnoty i zatwierdzenia w niej udziałów. Pozostałe 37 wspólnot, o których gminy nie informowały, ujęto w Ewidencji jako wspólnoty gruntowe, nie posiadające uregulowanego stanu prawnego. Dokumentami źródłowymi, na które się w ww. przypadkach powołano były protokoły sporządzone w latach sześćdziesiątych XX w. z ustalenia stanu władania przy założeniu operatu ewidencyjnego. Jak wyjaśniła podinspektor z Wydziału Gospodarki Mieniem i Zamówień Publicznych, prowadząca ww. Ewidencję wspólnot – Starosta, pozostając w posiadaniu protokołów z ustalenia stanu władania przy założeniu operatu ewidencyjnego dla poszczególnych obrębów, sporządzając odrębną ewidencję dla wspólnot gruntowych, nie mógł pominąć zawartych tam danych. W ewidencji gruntów i budynków ujawnione wspólnoty gruntowe figurowały jako „posiadacz samoistny”, co Starosta potraktował jako podstawę do sporządzenia ww. Ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 341-342)

Pomimo rozbieżności pomiędzy Ewidencją prowadzoną w Starostwie, a danymi dostarczonymi przez gminy, nie podjęto działań w celu wyjaśnienia różnic. Jak wyjaśniła wspomniana podinspektor, gminy udzieliły Staroście informacji wyłącznie w zakresie posiadanej wiedzy o tzw. „czynnych” wspólnotach gruntowych. Ponadto gminy nie wykazały inicjatywy w/s uregulowania stanu prawnego pozostałych, zaewidencjonowanych u Starosty wspólnot, które zazwyczaj były nieruchomościami o małej powierzchni, nie przekraczającymi 1 ha. Starosta, zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych wyszedł z założenia, że wydanie decyzji, w/s ustalenia obszarów i osób uprawnionych do udziału we wspólnocie, poprzedzić musi przedłożenie stosownych projektów przez właściwych wójtów i przy udziale osób zainteresowanych, jako adresatów tych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 341-342)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Starosty na rzecz realizacji wniosku pokontrolnego w zakresie pozyskania pełnej dokumentacji od wspólnot gruntowych i uporządkowania ewidencji w tym zakresie, pomimo że ewidencji tej nie uporządkowano.

Mając na względzie trudności w realizacji tego zadania, wynikające głównie z nieprzestania przez gminy pełnej dokumentacji umożliwiającej wszczęcie postępowania w sprawie uregulowania stanu prawnego wspólnot oraz niespójność przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych z 1963 r. z obowiązującymi przepisami z zakresu gospodarki nieruchomościami, NIK zwraca jednak uwagę na potrzebę dokończenia porządkowania ewidencji w ww. zakresie.

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 Kontroli¹¹, wnosi o:

1. Ewidencjonowanie nieruchomości SP zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.
2. Uwzględnienie w wykazach przekazywanych właściwym organom wszystkich nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność lub własność jednostek samorządu terytorialnego, a także nie stanowiących ich własności i nie pozostających w ich posiadaniu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

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.

Katowice, dnia 8 stycznia 2013 r.

Kontroler
Artur Warzocha
Główny specjalista k. p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Dyrektor
Edmund Sroka

.....
Podpis