



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg**

Warszawa, dnia listopada 2011 r.

**Pan
Jerzy Miller
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

I/11/006
LKI-4114-02-01/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA lub Ministerstwo) kontrolę zagospodarowania nieruchomości stanowiących mienie województw i powiatów, w zakresie realizacji przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej zadań wynikających z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego² (dalej: ustawa o ujawnieniu).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 26 października 2011 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w zakresie objętym kontrolą. Ocenę tę uzasadniają stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości:

- prowadzenie niewystarczających działań w celu zapewnienia sporządzenia rzetelnego krajowego zbiorczego zestawienia nieruchomości (dalej: „ZZN”)³;

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. Nr 191, poz. 1365 ze zm.

³ Zestawienie to – zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o ujawnieniu – obejmuje nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego, a także niestanowiących własności Skarbu Państwa albo własności jednostek samorządu terytorialnego i niepozostających 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 o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.).

- udzielenie bez podstawy prawnej upoważnienia Głównemu Geodecie Kraju do wykonywania czynności zastrzeżonych w ustawie o ujawnieniu dla ministra właściwego do spraw administracji publicznej;
- niezapewnienie realizacji ustawowego obowiązku uaktualniania krajowego ZZN.

1. Zgodnie z art. 1 ust. 3 i 4 ustawy o ujawnieniu, minister właściwy do spraw administracji publicznej zobowiązany został, po otrzymaniu od wojewodów wojewódzkich ZZN, do sporządzenia do 19 sierpnia 2009 r. krajowego ZZN.

W dniu 31 stycznia 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie 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 właścicieli⁴. W dniu 10 czerwca 2009 r. MSWiA zorganizowało roboczą naradę z udziałem przedstawicieli Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii i 16 urzędów wojewódzkich, poświęconą omówieniu stanu realizacji zadań określonych ustawą o ujawnieniu. Do 29 czerwca 2009 r. w Ministerstwie nie podejmowano innych udokumentowanych działań zapewniających przygotowanie rzetelnego krajowego ZZN.

W dniu 29 czerwca 2009 r., tj. na niespełna dwa miesiące przed upływem terminu sporządzenia krajowego ZZN, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji upoważnił Głównego Geodetę Kraju do wykonywania, w jego imieniu, zadań wynikających z art. 1 ust. 3-5 oraz art. 4 ust. 2 ustawy o ujawnieniu. Upoważnienie zostało wydane na podstawie § 7 regulaminu organizacyjnego MSWiA, przewidującego, że po udzieleniu przez Ministra lub Dyrektora Generalnego MSWiA pełnomocnictwa i upoważnienia, pracownicy Ministerstwa oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych mogą dokonywać określonych czynności cywilnoprawnych i faktycznych.

Udzielenie powyższego upoważnienia Głównemu Geodecie Kraju pozbawione było podstaw prawnych. Generalną zasadą prawa administracyjnego jest niedopuszczalność przenoszenia kompetencji między organami administracyjnymi. Ustawa o ujawnieniu nałożyła określone zadania na Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i nie zawierała delegacji do przekazania tych zadań innemu organowi. Organ administracji publicznej bez wyraźnej ustawowej podstawy prawnej nie może przekazywać swoich kompetencji innemu organowi, jeżeli nawet jest to organ hierarchicznie podporządkowany⁵.

2. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez NIK w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii (GUGiK) stwierdzono, iż w celu realizacji zadań wynikających z otrzymanego upoważnienia, Główny Geodeta Kraju wykorzystał Integrującą Platformę Elektroniczną (IPE). W dniu 15 lipca 2009 r. Główny Geodeta Kraju podpisał z Hewlett-Packard Polska sp. z o.o. w Warszawie umowę, obejmującą świadczenie usług serwisowych oraz usług nadzoru autorskiego, w której określono zakres modyfikacji i rozbudowy IPE. Implementacja

⁴ Dz. U. Nr 23, poz. 143.

⁵ Stanowisko takie zostało wyrażone m.in. w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 maja 2010 r., sygn. I OPS 13/09.

funkcji „Moduł wspierający ujawnienie nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego” (dalej: moduł wspierający), umożliwiającej zaimportowanie wykazów nieruchomości lub zestawień zbiorczych do bazy danych systemu IPE oraz przygotowanie na tej podstawie zestawień zbiorczych została zlecona Hewlett-Packard Polska w dniu 19 lipca 2009 r. Wdrożenie funkcji umożliwiającej eksport oraz import sprawozdań dotyczących ujawniania nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a także aktualizację na ich podstawie krajowego ZZN zlecono 15 czerwca 2010 r.

Główny Geodeta Kraju, działając w ramach otrzymanego upoważnienia, sporządził i terminowo przekazał w dniu 19 sierpnia 2009 r. Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji krajowe ZZN.

Dane do krajowego ZZN GUGiK uzyskiwał z wojewódzkich ZZN przekazywanych przez wojewodów poprzez system IPE za pomocą modułu wspierającego lub na nośnikach CD. Ponadto dane powiatowe do krajowego ZZN uzyskiwano bezpośrednio z powiatów poprzez system IPE (wdrożony w 357 lokalizacjach w kraju) z wykorzystaniem modułu wspierającego lub na płytach CD oraz pośrednio poprzez wojewodów.

Zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy o ujawnieniu, zestawienie zbiorcze sporządza się dla obszaru całego kraju, a więc dane powinny obejmować 16 województw i 379 powiatów (w tym miast na prawach powiatu). W krajowym ZZN pełne dane wykazano jednak tylko dla 29 powiatów (ok. 8%), całkowicie brakowało danych z 36 powiatów (w 10 województwach), a w pozostałych brakowało części danych.

W GUGiK nie weryfikowano poprawności otrzymywanych danych. System IPE generował dostępne dla użytkowników systemu raporty o błędach lub nieprawidłowościach. W trakcie przygotowywania zestawienia zbiorczego jednostki odpowiedzialne za przekazanie danych były również, w trybie roboczym, informowane przez GUGiK o braku kompletności przekazywanych informacji. Działania te okazały się jednak niewystarczające do poprawnego sporządzenia krajowego ZZN. Przygotowanie krajowego ZZN sprowadzono wyłącznie do zagregowania (zsumowania) w systemie IPE dostępnych na dzień sporządzenia zestawienia danych dotyczących nieruchomości. Dane te przygotowane zostały w różnym czasie w poszczególnych starostwach i w różnym trybie oraz w wielu przypadkach były niekompletne.

GUGiK nie korzystał z możliwości pomocniczego porównywania danych zawartych w krajowym ZZN z danymi o nieruchomościach wynikającymi z wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych, sporządzanych corocznie przez marszałków województw i ministra skarbu państwa na podstawie § 75 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁶.

W trakcie kontroli NIK w GUGiK dokonano analiz polegających na porównaniu danych z krajowego ZZN przekazanego Ministrowi w dniu 19 sierpnia 2009 r. z danymi zbiorczymi objętymi ewidencją gruntów i budynków (dalej: „EGiB”) na dzień 1 stycznia 2009 r. oraz na dzień 1 stycznia 2010 r., w zakresie ogólnej powierzchni nieruchomości

⁶ Dz. U. Nr 38, poz. 454.

stanowiących własność Skarbu Państwa oraz stanowiących własność samorządów województw. Uzyskano następujące wyniki⁷:

- na 1 stycznia 2009 r. powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa wynikająca z EGiB była większa o 2.543.924 ha od powierzchni wykazanej w krajowym ZZN (8.604.485 ha), natomiast powierzchnia nieruchomości wojewódzkich była mniejsza o 9.594 ha od wykazanej w krajowym ZZN (41.948 ha);
- na 1 stycznia 2010 r. powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa wynikająca z EGiB była większa o 2.425.358 ha od powierzchni wykazanej w krajowym ZZN (8.598.315 ha), natomiast powierzchnia nieruchomości wojewódzkich była mniejsza o 5.928 ha od wykazanej w krajowym ZZN (42.219 ha).

Niewątpliwie nie była zachowana tożsamość czasowa porównywanych danych. Oczywiście jest również, że powierzchnia wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w EGiB była i zawsze będzie większa od powierzchni nieruchomości określonych w art. 1 ust. 1 ustawy o ujawnieniu (EGiB obejmuje również pewną liczbę nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie innych tytułów, w szczególności w drodze czynności cywilnoprawnych). Niemniej jednak tak duża różnica – ok. 2,5 mln ha powierzchni nieruchomości (29%) – wskazuje na nieprawidłowości w trakcie tworzenia krajowego ZZN.

3. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, w trakcie uzgodnień międzyresortowych, zgłaszał uwagi do projektu ustawy o ujawnieniu. Wiele z nich – mających wpływ na realizację ustawy – nie zostało jednak uwzględnionych. Niezależnie od tego, uchwalona ustawa zobowiązywała Ministra do sporządzenia, w określonym terminie, krajowego ZZN.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, rodzaj i skala stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczących krajowego ZZN, uzasadnia ocenę, iż zestawienie to sporządzone zostało nierzetelnie.

4. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie realizował obowiązku, wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o ujawnieniu, aktualizowania danych zawartych w krajowym ZZN na podstawie kwartalnych sprawozdań wojewodów z realizacji przez właściwe organy czynności ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Dopiero w dniu 30 kwietnia 2010 r., jednorazowo, przekazane zostały do GUGiK wszystkie sprawozdania kwartalne, które do tego czasu wpłynęły do MSWiA (wcześniej, 26 października 2009 r. przekazano do GUGiK kopie pięciu przykładowych sprawozdań kwartalnych). Po tym terminie sprawozdania przekazywano do GUGiK na bieżąco. Kwartalne sprawozdania wojewodów sporządzane były za różne okresy (obejmowały niepełne kwartały roku lub pomijały niektóre, dotyczyły kilku kwartałów lub nie wynikało z nich za jaki okres zostały sporządzone) i w różnej, niejednolitej formie (prezentowano dane o różnym stopniu szczegółowości, w tym ograniczano się jedynie do podania liczby złożonych wniosków do sądu o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności

⁷ Po uwzględnieniu brakujących danych z 36 powiatów (na potrzeby kontroli GUGiK wygenerował te dane z EGiB).

nieruchomości, bez podawania liczby działek, których wnioski dotyczyły). Pomimo że tego rodzaju sprawozdania nie pozwalały na monitorowanie stanu ujawniania nieruchomości w księgach wieczystych i uniemożliwiały wykonanie postanowień art. 4 ust. 2 ustawy o ujawnieniu, nie były one przedmiotem analizy w MSWiA i nie spowodowały podjęcia ze strony Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – w trybie nadzoru – działań zapewniających sporządzanie przez wojewodów odpowiednich, co do formy i treści, sprawozdań.

5. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, poza przekazaniem w maju 2011 r. wojewodom ankiet w celu zebrania informacji o liczbie podjętych kontroli dotyczących składania przez właściwe organy wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości oraz liczbie wszczętych i zakończonych spraw o stosowanie kar pieniężnych wobec osób winnych zaniedbań w tym zakresie, nie podejmował w trybie nadzoru innych udokumentowanych działań w celu dokonania oceny wywiązywania się przez wojewodów z obowiązków przewidzianych w art. 4 ust. 2 i art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o ujawnieniu.

6. Założeniem ustawy o ujawnieniu miało być wyeliminowanie wieloletnich zaniedbań w zakresie ujawniania w księgach wieczystych nieruchomości państwowych i komunalnych. Uporządkowanie stanu wieczystoksięgowego tych nieruchomości wymagało w pierwszej kolejności dokonania inwentaryzacji nieruchomości, których ustawa dotyczy. W tym celu starostowie mieli sporządzić, do 19 maja 2009 r., odpowiednie wykazy nieruchomości i przekazać je właściwym organom, a następnie wojewodowie i Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji powinni sporządzić odpowiednie zestawienia zbiorcze (wojewódzkie i krajowe) w terminie, odpowiednio do 19 czerwca 2009 r. i 19 sierpnia 2009 r. Zarówno wykazy nieruchomości, jak i ww. zestawienia zbiorcze miały uwidocznić szczegółowy stan nieruchomości, tj. ich oznaczenie według danych katastru nieruchomości (EGiB) i informacje o danych ujawnionych w dziale pierwszym i drugim ksiąg wieczystych oraz wszelkie dodatkowe informacje niezbędne do ustalenia stanu prawnego nieruchomości⁸. Pomimo podejmowania działań przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Głównego Geodetę Kraju, żaden z powyższych celów nie został w całości zrealizowany.

W związku z tym, podstawowym zadaniem w zakresie realizacji ustawy o ujawnieniu nadal jest zapewnienie rzetelnego określenia we wszystkich powiatach wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, do których odnoszą się przepisy tej ustawy. Dopiero wtedy możliwe będzie sporządzenie kompletnych i rzetelnych zbiorczych ZZN oraz systematyczne monitorowanie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o ujawnieniu.

- 1) wypracowanie sposobu prawidłowej realizacji zadań nałożonych ustawą o ujawnieniu na ministra właściwego do spraw administracji publicznej;
- 2) sporządzenie kompletnego zestawienia zbiorczego nieruchomości dla obszaru kraju oraz jego rzetelne uaktualnianie.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.