



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia stycznia 2011 r.

**Pani
Jolanta Orlińska
Główny Geodeta Kraju**

P/10/139
LKI-4101-04-05/2010

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 Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii (dalej: „GUGiK”) kontrolę zagospodarowania nieruchomości stanowiących mienie województw i powiatów, w zakresie działań Głównego Geodety Kraju w ramach otrzymanego upoważnienia do wykonywania zadań ministra właściwego do spraw administracji publicznej wynikających z art. 1 ust. 3-5 oraz art. 4 ust. 2 ustawy z 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 21 grudnia 2010 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Pani niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Głównego Geodety Kraju w zakresie objętym kontrolą. Ocenę tę uzasadniają stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, w tym w szczególności:

- przekazanie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji nierzetelnie sporządzonego krajowego zbiorczego zestawienia nieruchomości (dalej: „ZZN”)³;

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

² Dz. U. z 2007 r. 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.).

- prowadzenie niewystarczających działań w celu zapewnienia uzyskania od wojewodów rzetelnych i kompletnych wojewódzkich ZZN;
- niewykonywanie ustawowego obowiązku uaktualniania krajowego ZZN.

1. W dniu 29 czerwca 2009 r. została Pani upoważniona przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wykonywania zadań wynikających z art. 1 ust. 3-5 oraz art. 4 ust. 2 ustawy o ujawnieniu.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 i 4 ustawy o ujawnieniu, minister właściwy do spraw administracji publicznej po otrzymaniu od wojewodów wojewódzkich ZZN, w terminie dwóch miesięcy od upływu terminu przekazania przez wojewodów zestawienia zbiorczego, tj. do 19 sierpnia 2009 r., powinien sporządzić krajowe ZZN. Z kolei, stosownie do art. 4 ust. 2, minister, w oparciu o otrzymywane od wojewodów kwartalne sprawozdania z wykonania obowiązku składania wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości, powinien dokonywać uaktualniania krajowego ZZN.

Główny Geodeta Kraju sporządził i terminowo przekazał w dniu 19 sierpnia 2009 r. Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji krajowe ZZN. 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). Przekazane zestawienie nie było jednak kompletne. Tylko dla 29 powiatów (ok. 8%) wykazano pełne dane, całkowicie brakowało danych z 36 powiatów (w 10 województwach), a w pozostałych brakowało części danych.

W trakcie kontroli przeanalizowano dane zawarte w wojewódzkich ZZN dla 12 wybranych powiatów (po trzy powiaty z czterech województw). W wyniku powyższej analizy ustalono, że dla 4 z 12 powiatów wystąpiły rozbieżności w zakresie powierzchni nieruchomości ujętej w zestawieniu krajowym i wojewódzkim. Największe rozbieżności wystąpiły w zakresie danych dotyczących powiatu kieleckiego, odnośnie którego w zestawieniu wojewódzkim wykazano powierzchnię gruntów Skarbu Państwa wynoszącą 237,1303 ha, natomiast w zestawieniu krajowym – 136,2204 ha, tj. mniej o 100,9099 ha. W przypadku powiatu średzkiego powierzchnia nieruchomości stanowiących własność powiatu, wykazana w wojewódzkim ZZN, była większa o 85,3425 ha od powierzchni wykazanej w zestawieniu krajowym.

Dokonano również porównania danych z krajowego ZZN przekazanego Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji 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 stanowiących własność Skarbu Państwa oraz stanowiących własność samorządów województw. Uzyskano następujące wyniki⁴:

- 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,

⁴ Po uwzględnieniu brakujących danych z 36 powiatów (na potrzeby niniejszej kontroli GUGiK wygenerował te dane z EGiB).

natomiast powierzchnia nieruchomości wojewódzkich była mniejsza o 9.594 ha od wykazanej w krajowym ZZN;

- 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, natomiast powierzchnia nieruchomości wojewódzkich była mniejsza o 5.928 ha od wykazanej w krajowym ZZN.

2. W celu realizacji zadań wynikających z otrzymanego upoważnienia, Główny Geodeta Kraju wykorzystał Integrującą Platformę Elektroniczną (dalej: „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 funkcji umożliwiającej zaimportowanie wykazów nieruchomości lub zestawień zbiorczych do bazy danych systemu IPE oraz przygotowanie na tej podstawie zestawień zbiorczych (etap I) 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 zbiorczego krajowego zestawienia nieruchomości (etap II), zlecono 15 czerwca 2010 r.

W wyniku kontroli stwierdzono, że krajowe ZZN było sporządzone w systemie IPE, z wykorzystaniem dodatkowego *Modułu wspierającego ujawnienie nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego* (dalej: *Moduł wspierający*). System IPE wykorzystywany był jako narzędzie do zbierania danych i generowania krajowego ZZN.

Dane do krajowego ZZN, GUGiK uzyskiwał z wojewódzkich ZZN przekazywanych przez wojewodów na nośnikach CD oraz poprzez system IPE. Ponadto dane powiatowe do krajowego ZZN uzyskiwano bezpośrednio z powiatów z wykorzystaniem *Modułu wspierającego*, za pomocą systemu IPE wdrożonego w 357 lokalizacjach w kraju, na płytach CD i za pośrednictwem wojewodów.

W GUGiK nie weryfikowano ich poprawności. Wprawdzie system IPE generował dostępne dla użytkowników systemu raporty o błędach lub nieprawidłowościach, a w trakcie przygotowywania zestawienia zbiorczego jednostki odpowiedzialne za przekazanie danych, były, w trybie roboczym, informowane przez GUGiK o braku kompletności przekazywanych informacji, to jednak działania te okazały się niewystarczające do poprawnego sporządzenia krajowego ZZN.

GUGiK nie korzystał z możliwości porównywania otrzymanych wojewódzkich ZZN z: danymi zawartymi w EGiB, systemem informatycznym ksiąg wieczystych, jak również z krajowymi i wojewódzkimi zestawieniami zbiorczymi danych objętych ewidencją gruntów i budynków sporządzanymi na podstawie § 75 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁵. Zgodnie z Pani wyjaśnieniami, przepisy ustawy o ujawnieniu nie obligują GUGiK do

⁵ Dz. U. Nr 38, poz. 454.

dokonywania takich porównań. Zdaniem NIK, porównywanie tych baz danych byłoby pomocne w systemie wyszukiwania i eliminowania błędów.

3. Główny Geodeta Kraju nie realizował, wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o ujawnieniu, obowiązku aktualizowania danych zawartych w krajowym ZZN na podstawie kwartalnych sprawozdań przekazywanych przez wojewodów.

W celu oceny realizacji tego obowiązku zbadano przesłane przez wojewodów w cyklu kwartalnym sprawozdania dotyczące ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości. Analizą objęto sprawozdania złożone za IV kwartał 2009 r. oraz za II kwartał 2010 r. Ustalono, że nie przekazano dziewięciu sprawozdań z sześciu województw. Stwierdzono ponadto, że przesłane sprawozdania sporządzone zostały za różne okresy (tzn. nie obejmowano nimi pełnych kwartałów roku) i w różnej, niejednolitej formie (prezentowano dane o różnym stopniu szczegółowości), co w praktyce uniemożliwiało wykonanie postanowień art. 4 ust. 2 ustawy o ujawnieniu. Pomimo tego, Główny Geodeta Kraju nie kierował do wojewodów wytycznych, co do formy i treści, w jakiej mają mu być przekazywane kwartalne sprawozdania oraz nie reagował na ich brak.

4. W uzasadnieniu projektu ustawy o ujawnieniu zapisano, że jej celem jest m.in. doprowadzenie do usunięcia zaniedbań w zakresie uporządkowania stanu prawnego własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Realizacja ustawy przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej miała polegać, zgodnie z założeniami ustawy, na uaktualnianiu zestawień zbiorczych oraz obserwacji i kontroli postępu prac związanych z ujawnianiem własności w księgach wieczystych. Tymczasem pomimo podejmowania przez Głównego Geodetę Kraju działań (w ramach udzielonego upoważnienia), żaden z tych elementów nie został właściwie i w pełni zrealizowany.

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

- 1) podjęcie działań w celu sporządzenia kompletnego zestawienia zbiorczego nieruchomości dla obszaru kraju oraz jego rzetelne uaktualnianie;
- 2) rozważenie wykorzystywania baz danych EGiB i ksiąg wieczystych zawartych w systemie IPE do kontroli wojewódzkich ZZN oraz sporządzania i uaktualniania krajowych ZZN.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Głównego Geodetę Kraju 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, Głównemu Geodecie Kraju przysługuje prawo

zgłoszenia na piśmie, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

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