



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.010.02.2021

Krzysztof Chojniak
Prezydent Miasta
Piotrkowa Trybunalskiego
Pasaż Karola Rudkowskiego 10,
97-300 Piotrków Trybunalski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (dalej: Urząd Miasta) Pasaż Karola Rudkowskiego 10, 97-300 Piotrków Trybunalski.
Kierownik jednostki kontrolowanej	W okresie objętym kontrolą Prezydentem Miasta był: Krzysztof Chojniak od 30 listopada 2006 r. do dnia zakończenia kontroli,
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto okres od 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 Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ . Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	- Marek Tarnawski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/87/2021 z 07.05 2021 r. - Piotr Rydygier, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/88/2021 z 07.05.2021 r.

(akta kontroli str.: 1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. W ustawowym³ terminie 12 miesięcy od dnia przekształcenia, tj. do 31 grudnia 2019 r. wydano jedynie 2.074 zaświadczenia dotyczące gruntów gminnych (tj. 43% zaświadczeń do wydania) oraz 1.222 zaświadczenia dotyczące gruntów Skarbu Państwa (tj. 85,9% zaświadczeń do wydania). Na odnotowanie zasługuje jednak fakt, że kontynuowane w roku 2020 działania spowodowały, że na koniec tego okresu jednostka wydała łącznie 6.207 zaświadczeń, co stanowiło 99 % liczby zaświadczeń do wydania. Izba zauważa, że istotnym czynnikiem negatywnie wpływającym na możliwość terminowej realizacji czynności związanych z przekształceniem były m.in. zmiany ustawy przekształceniowej obejmujące również jej zakres przedmiotowy, bez jednoczesnego wydłużenia czasu na dokonanie dodatkowych czynności związanych z potwierdzeniem przekształcenia.

W badanej próbie 30 spraw wydane zaświadczenia o przekształceniu były zgodne z przepisami ustawy przekształceniowej. Zaświadczenia potwierdzające przekształcenie, będące podstawą ujawnienia prawa własności gruntu w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków, wydane zostały przez właściwy organ – Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego – zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy przekształceniowej. Zaświadczenia zawierały oznaczenie nieruchomości gruntowej lub lokalowej, według ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych prowadzonych dla tych nieruchomości – zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy przekształceniowej. W zaświadczeniach potwierdzono przekształcenie oraz poinformowano o obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, wysokości i okresie jej wnoszenia, możliwości i zasadach wniesienia opłaty jednorazowej, zawarto pouczenie o możliwości złożenia wniosku o ustalenie wysokości lub okresu wnoszenia opłaty w drodze decyzji – zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy przekształceniowej. Zaświadczenia doręczono na właściwe adresy – zgodnie z art. 4 ust. 6 ww. ustawy.

Urząd w wydawanych zaświadczeniach potwierdzających przekształcenie prawidłowo ustalał wysokość opłaty przekształceniowej, w kwocie równej wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia. Izba zwraca uwagę na naruszenie przez Urząd terminów w przysyłaniu informacji o wysokości opłaty jednorazowej (*11 przypadków na próbie 30 postępowań*), wydawaniu zaświadczenia o wniesieniu opłaty jednorazowej (*2 przypadki na próbie 30 postępowań*) oraz zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego (*1 przypadek na próbie 30 postępowań*).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ art. 4 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2020. r. poz. 2040) - dalej: ustawa przekształceniowa.

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.

W okresie objętym kontrolą zadania dotyczące wydawania zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego we własność tak w zakresie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa jak i nieruchomości stanowiących własność miasta wykonywane były przez pracowników Referatu Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Referat wydawał również zaświadczenia o wniesieniu wszystkich opłat albo opłacie jednorazowej. Ewidencja i windykacja należności z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego realizowana była przez Referat Dochodów Urzędu.

(akta kontroli, str.: 125-131)

Liczba nieruchomości stanowiących własność Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, spełniających warunki przekształcenia na 1 stycznia 2019 r. wynosiła 660, a nieruchomości spełniających te warunki po 1 stycznia 2019 r. wynosiła 18. Różnica pomiędzy ilością nieruchomości w odniesieniu do których w 2018 r. naliczona została opłata za użytkowanie wieczyste w wysokości 1% a nieruchomościami spełniającymi warunki przekształcenia na dzień 1 stycznia 2019 r. wynosiła 102⁴ nieruchomości. Odpowiednio liczba nieruchomości będąca własnością Skarbu Państwa spełniająca warunki przekształcenia na 1 stycznia 2019 r. wynosiła 60, a spełniająca te warunki po 1 stycznia 2019 r. – dwie nieruchomości. Różnica w tym przypadku wyniosła 23⁵ nieruchomości.

(akta kontroli, str.: 18)

Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że: „Różnica pomiędzy liczbą nieruchomości w odniesieniu do których w 2018 r. pobrana została opłata za użytkownikom wieczyste 1% a liczbą nieruchomości, które spełniały warunki przekształcenia na dzień 1 stycznia 2019 r. wynika z faktu ich zabudowy i jej rodzaju. (...) w sytuacji, kiedy nieruchomość stanowiła przedmiot użytkowania wieczystego i nie była zabudowana albo zabudowa miała charakter inny niż mieszkaniowy nie podlegała przekształceniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. (...). Należy wskazać, że w znacznej większości były to również tereny zielone wokół bloków wielorodzinnych stanowiących przedmiot użytkowania wieczystego spółdzielni mieszkaniowych.”

(akta kontroli, str.: 153-156)

Kontroli poddano próbę 15 nieruchomości w odniesieniu, do których w 2018 r. naliczono opłatę za użytkowanie wieczyste w wysokości 1%. Ustalono, że nieruchomości te nie spełniały określonych w ustawie przekształceniowej warunków dla przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo

⁴ W tym 18 nieruchomości spełniających warunki przekształcenia po 1.01.2019 r. – pozostałe 84 nieruchomości niepodlegające przekształceniu.

⁵ W tym 2 nieruchomości spełniających warunki przekształcenia po 1.01.2019 r. – pozostałe 21 nieruchomości niepodlegające przekształceniu.

własności ze względu na brak jakiegokolwiek zabudowy⁶ lub zabudowanie budynkami niemieszkalnymi⁷.

Kontrola prawidłowości realizacji zadań związanych z wydaniem zaświadczeń o przekształceniu na podstawie ustawy przekształceniowej przeprowadzona została na próbie postępowań zakończonych wydaniem 30 zaświadczeń — z czego 23 dotyczyły gruntów Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, a siedem gruntów Skarbu Państwa.

Weryfikacja stanu prawnego nieruchomości, poprzedzająca wydanie zaświadczeń, odbywała się na podstawie ewidencji gruntów, budynków i lokali, ksiąg wieczystych nieruchomości i aktów notarialnych ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego i przeniesienia własności.

Grunty, w odniesieniu do których wydano zaświadczenia spełniały warunki określone w ustawie przekształceniowej do uznania ich za grunty zabudowane na cele mieszkaniowe. Sposób zabudowania tych gruntów spełniał ustawowe warunki dla gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe. Grunty te nie były ustawowo wyłączone z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tych gruntów.

(akta kontroli, str. 23—118)

W okresie objętym kontrolą brak było przypadków wydania przez Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego postanowień o odmowie wydania zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności.

(akta kontroli str. 16)

1.2. Dane ujęte w zaświadczeniu.

W badanej próbie 30 spraw wydane zaświadczenia o przekształceniu były zgodne z przepisami ustawy przekształceniowej. Przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe dokonano z dniem 1 stycznia 2019 r., zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy. Zaświadczenia potwierdzające przekształcenie, będące podstawą ujawnienia prawa własności gruntu w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków, wydane zostały przez właściwy organ — Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego — zgodnie z art. 4 ust. 1. ustawy przekształceniowej. Zaświadczenia zawierały oznaczenie nieruchomości gruntowej lub lokalowej, według ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych prowadzonych dla tych nieruchomości — zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy przekształceniowej. W zaświadczeniach potwierdzono przekształcenie oraz poinformowano o obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, wysokości i okresie jej wnoszenia, możliwości i zasadach wniesienia opłaty jednorazowej, zawarto pouczenie o możliwości złożenia wniosku o ustalenie wysokości lub okresu wnoszenia opłaty w drodze decyzji — zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy przekształceniowej. Zaświadczenia doręczono na właściwe adresy — zgodnie z art. 4 ust. 6 ww. ustawy.

W badanej próbie nie wystąpiły przypadki wydania zaświadczenia przedsiębiorcy, jak i przypadki określone w art. 2 ust. 1 ustawy przekształceniowej.

(akta kontroli, str.: 23—118)

⁶ Dziesięć nieruchomości w tym pięć nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i pięć stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego.

⁷ Pięć nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego.

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

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego podjęła uchwałę⁸ w sprawie warunków udzielania bonifikat od opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność gminy Miasto Piotrków Trybunalski w prawo własności tych gruntów i wysokości stawek procentowych tych bonifikat. Uchwała wydana na podstawie art. 9 ust. 4 i 5 ustawy przekształceniowej ustalała wysokość bonifikaty⁹ w wysokości:

- 60% - w przypadku, gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w roku, w którym nastąpiło przekształcenie;
- 50% - w przypadku, gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w drugim roku po przekształceniu;
- 40% - w przypadku, gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w trzecim roku po przekształceniu;
- 30% - w przypadku, gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w czwartym roku po przekształceniu;
- 20% - w przypadku, gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w piątym roku po przekształceniu;
- 10% - w przypadku, gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w szóstym roku po przekształceniu.

Warunkiem udzielenia bonifikaty było złożenie przez właściciela nieruchomości oświadczenia, że lokal z którym związany był udział w użytkowaniu wieczystym, jest lokalem faktycznie wykorzystywanym wyłącznie na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Prezydent Miasta nie udzielał, w oparciu o art. 9 ust. 1 ustawy przekształceniowej bonifikaty od opłaty za dany rok.

(akta kontroli, str.: 10-14)

W badanych 30 zaświadczeniach potwierdzających przekształcenie prawidłowo ustalono wysokość opłaty przekształceniowej, w kwocie równej wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia – zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy przekształceniowej.

W zbadanej dokumentacji z 30 postępowań nie wystąpiła sytuacja określona art. 7 ust. 3 ustawy przekształceniowej – w żadnym przypadku w dniu przekształcenia nie obowiązywała opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego ustalona za pierwszy lub drugi rok od aktualizacji, zgodnie z art. 77 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰.

We wszystkich postępowaniach okres wnoszenia opłaty ustalony był na 20 lat, licząc od dnia przekształcenia – zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy przekształceniowej. Zaświadczenia potwierdzające przekształcenie zawierały informację, że opłatę należną za 2019 r. wnosi się w terminie do dnia 29 lutego 2020 r. (art. 20 ust. 1 ustawy przekształceniowej).

W 25 przypadkach zgłoszony został zamiar wniesienia opłaty jednorazowej – jej wysokość Urząd ustalił zgodnie z art. 7 ust. 7 ustawy przekształceniowej. Urząd poinformował osoby deklarujące wniesienie opłaty jednorazowej o jej wysokości

⁸ Uchwała nr III/24/18 z dnia 19 grudnia 2018 r. Uchwała zmieniona Uchwałą XVII/276/20 z dnia 26 lutego 2020 r. oraz Uchwałą V/69/19 z 27 lutego 2019 r.

⁹ osobom fizycznym będącym właścicielami lub współwłaścicielami gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi bądź udziałów w gruntach związanych z lokalami mieszkalnymi oraz spółdzielniom mieszkaniowym będącym właścicielami lub współwłaścicielami gruntów zabudowanych budynkami w części przeznaczonej na cele mieszkaniowe.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.

oraz o wysokości kwoty należnej do zapłaty po uwzględnieniu należnej bonifikaty – zgodnie z art. 7 ust. 8 ww. ustawy.

W 11 przypadkach¹¹ informacja o wysokości opłaty wysłana została po terminie 14 dni, określonym art. 7 ust. 8 ustawy przekształceniowej. (Szczegółowy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli, str.: 23-118; 153-157)

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na podstawie art. 7 ust. 8a ustawy przekształceniowej wydał 32 decyzje o ustaleniu wysokości opłaty jednorazowej lub kwoty należnej do zapłaty. Strony postępowań złożyły do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim (dalej: SKO) dziewięć odwołań. Wszystkie decyzje dotyczyły odmowy udzielenia 99% bonifikaty od opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności¹². Podstawą o ubiegania się o bonifikatę było posiadanie przez wnioskujących orzeczeń o niepełnosprawności. Urząd Miasta w uzasadnieniach o odmowie udzielenia bonifikaty wskazywał, że zgodnie z hipotezą art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw¹³ (dalej: ustawa zmieniająca), opłata jednorazowa winna być wniesiona przed 16 lipca 2019 r. Jeżeli opłata jednorazowa z zastosowaniem bonifikaty 60% została uiszczona po tej dacie (a więc kiedy obowiązywały już bonifikaty 99%) to nie można dokonać rozliczenia wniesionej opłaty jednorazowej i zastosować bonifikaty 99%. Urząd Miasta wskazał, że powyższa interpretacja jest zgodna z interpretacją dokonaną przez Ministerstwo Rozwoju¹⁴.

We wszystkich przypadkach SKO uchyliło przedmiotowe decyzje w całości i ustaliło jednorazową opłatę z zastosowaniem 99% bonifikaty. W uzasadnieniu decyzji wskazało, że przepis art. 28 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej nie daje podstaw do przyjęcia, że w sytuacji gdy właściciel zapłacił po 16 lipca 2019 r. jednorazową opłatę z bonifikatą przewidzianą w uchwale rady gminy, to nie jest uprawniony, by skorzystać z przewidzianej ustawowo bonifikaty 99%. Przepis art. 9a ust. 2 ustawy o przekształceniu wyraźnie mówi, że w razie zbiegu praw do bonifikat o których mowa w art. 9 i 9a stosuje się jedną bonifikatę korzystniejszą dla właściciela gruntu. Urząd we wszystkich dziewięciu przypadkach. wniósł skargę na ww. decyzje do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (dalej: WSA). W uzasadnieniach Urząd Miasta wskazał, że jest on beneficjentem opłat z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, a ustalenie opłat na poziomie jak w zaskarżonych decyzjach SKO prowadzi do uszczuplenia dochodów skarżącego. W odpowiedzi na złożone skargi SKO wskazało, że organ administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w I instancji, nie jest i nie może być w tej samej sprawie stroną postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. W związku z powyższym zawnioskowało o odrzucenie skarg na podstawie art. 58 § 1 pkt. 6 prawa postępowania przed sądami administracyjnymi. WSA w postanowieniach decydował o odrzuceniu skarg zgłoszonych przez Urząd Miasta¹⁵.

¹¹ SPN.6826.117.2019 zaświadczenie nr 26, SPN.6826.180.2019 zaświadczenie nr 2, SPN.6826.339.2019 zaświadczenie nr 7, SPN.6826.286.2019 zaświadczenie nr 2, SPN.6826.447.2019 zaświadczenie nr 1, SPN.6826.74.2019 zaświadczenie nr 1, SPN.6826.14.2019, SPN.6826.8.2019, SPN.6826.43.2019, SPN.6826.37.2019 zaświadczenie nr 3, SPN.6826.122.2019 zaświadczenie nr 1.

¹² Wszystkie przypadki dotyczyły przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego.

¹³ Dz. U. z 2019 r., poz. 1309

¹⁴ Pismo z dnia 27.01.2020 r. znak DGN-I.450.338.2019.FS

¹⁵ W ośmiu przypadkach Urząd Miasta złożył skargi do WSA na decyzje SKO.

W jednej sprawie¹⁶ (analogiczny jak opisany powyżej stan faktyczny) dotyczącej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w prawo własności Wojewoda Łódzki¹⁷ utrzymał w mocy¹⁸ zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że Prezydent Piotrkowa Trybunalskiego prawidłowo ustalił wysokość opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia z uwzględnieniem 60% bonifikaty, a jeżeli opłata została uiszczona po 16 lipca 2019 r. to nie można dokonać rozliczenia wniesionej opłaty jednorazowej i zastosować bonifikaty 99%. Strona odwołująca się od decyzji Urzędu Miasta, nie wniosła skargi od przedmiotowej decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

(akta kontroli, str.: 17; 133-152)

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

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie występowały przypadki wydania zaświadczeń o przekształceniu na rzecz cudzoziemców.

(akta kontroli, str.: 15, 119-121)

1.5. Terminowość realizacji podstawowych elementów procesu przekształceniowego.

Na dzień 1 stycznia 2019 r. w odniesieniu do 21 nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe i 22 użytkowników wieczystych toczyły się postępowania na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości¹⁹. W żadnym przypadku użytkownicy wieczystości nie złożyli do dnia 31 marca 2019 r. oświadczenia o prowadzeniu dalszego postępowania na podstawie ustawy przekształceniowej z 2005 r. — postępowania zostały umorzone.

(akta kontroli, str.: 158—159)

Warunki przekształcenia na 1 stycznia 2019 r. spełniało 660 nieruchomości w przypadku gruntów Miasta i 60 w przypadku gruntów Skarbu Państwa.

Urząd Miasta nie dotrzymał terminu określonego w art. 4 ust. 2 pkt. 1 ustawy przekształceniowej. Na dzień 31 grudnia 2019 r. Urząd wydał 2074 zaświadczenia dotyczące gruntów gminnych (tj. 43%) oraz 1.222 zaświadczenia dotyczące gruntów Skarbu Państwa (tj. 85,9%).

Do 31 grudnia 2020 r. wydano 4786 zaświadczeń dotyczących gruntów Miasta i 1421 zaświadczeń dotyczących gruntów Skarbu Państwa. Do dnia zakończenia kontroli wydano 4793 zaświadczenia dotyczące gruntów Miasta i 1421 zaświadczeń dotyczących gruntów Skarbu Państwa.

Liczba nieruchomości, które spełniły warunki przekształcenia po 1 stycznia 2019 r. wynosiła 18 w przypadku gruntów Miasta i dwa w przypadku gruntów Skarbu Państwa, a liczba wydanych zaświadczeń odpowiednio 12 i 2.

Do wydania na dzień 31 maja 2021 r. pozostało 38 zaświadczeń w przypadku gruntów Miasta i dwa zaświadczenia w przypadku gruntów Skarbu Państwa. (Szczegółowy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”)

(akta kontroli, str.: 132)

¹⁶ Decyzja nr 30/2020 z dnia 24.07.2020 r.

¹⁷ Tj. organ wyższego stopnia w sprawach dotyczących gruntów stanowiących przed dniem przekształcenia własność Skarbu Państwa.

¹⁸ Decyzja nr GN-II.7581.18.2020PJ z dnia 22.01.2021 r.

¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1314

Prowadzone przez Urząd rejestry nie zawierały informacji dotyczących terminów wpływu wniosków o wydanie zaświadczeń, odpowiedzi na wniosek oraz wydania zaświadczenia. Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta wyjaśniła, że: „Wpływające wnioski rejestrowane są w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją. W systemie tym przygotowywane i podpisywane są wszystkie wydawane zaświadczenia z automatycznie generowaną datą podpisu. Zarówno wszystkie wnioski jak i zaświadczenia są rejestrowane w EKD. (...) nie jest możliwe wygenerowanie w systemie EKD wykazu dotyczącego terminu wpływu wniosku o wydanie zaświadczenia oraz terminu odpowiedzi na wniosek (...). Ponadto Kierownik referatu wyjaśniła, że: „Urząd nie prowadzi odrębnych rejestrów, gdyż taki obowiązek nie wynikał z przepisów prawa i wymagałoby to zaangażowania dodatkowych sił i środków. Ponadto prowadzenie takich rejestrów nie miałooby wpływu na termin realizacji, gdyż w każdym przypadku, a w szczególności w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi zaświadczenia były wydawane osobno dla każdego udziału w nieruchomości związanego z odrębną własnością lokalu, co w pierwszej kolejności wymagało przeprowadzenia wyjaśniającego (...). Reasumując, pragnę zwrócić uwagę, że przy tak krótkim terminie vacatio legis ustawy, krótkim terminie wyznaczonym przez ustawodawcę na wydanie zaświadczeń, braku przepisów wykonawczych (np. dotyczących wzoru zaświadczeń, sposobu ich wydania – do nieruchomości czy do lokalu, a może użytkownika wieczystego) przy jednoczesnej konieczności ustalenia stanów faktycznych poszczególnych nieruchomości, a często również stanów prawnych, prowadzenie dodatkowo rejestrów, których obowiązek posiadania nie wynikał z przepisów prawa, byłby dodatkowym zwiększeniem obowiązków, które negatywnie wpłynęłyby na termin realizacji zapisów ustawy.”

(akta kontroli, str.: 119-121)

Przeprowadzone badanie 30 spraw dotyczących wydawania zaświadczeń o przekształceniu wykazało że:

- w 15 przypadkach zaświadczenia potwierdzające przekształcenie wydane zostały na wniosek właściciela lokalu uzasadniony potrzebą dokonania czynności prawnej — zaświadczenia te wydano w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej,
- w 15 badanych postępowaniach złożone zostały wnioski o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 (tj. inne niż wnioski złożone przez właściciela lokalu uzasadnione potrzebą dokonania czynności prawnej mającej za przedmiot lokal albo właściciela gruntu uzasadniony potrzebą ustanowienia odrębnej własności lokalu), z tego 14 zaświadczeń wydano w wymaganym terminie czterech miesięcy,
- w jednym przypadku²⁰ po upływie 4-miesięcznego terminu, z opóźnieniem 20 dni. Urząd nie zawiadomił strony (art. 36 § 1 k.p.a.) o przyczynach opóźnienia, nowym terminie załatwienia sprawy i prawie do wniesienia ponaglenia. Strona ponaglenia nie złożyła. (Szczegółowy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli, str. 23—118)

W prowadzonym w Urzędzie Miasta systemie Elektronicznego Obiegu Dokumentów podpisywane są wszystkie wydawane zaświadczenia. Data przesłania zaświadczenia do sądu wieczystoksięgowego była widoczna w systemie jako korespondencja wychodząca. Urząd nie prowadził rejestru, w którym odnotowywany byłby wymagany termin przesłania zaświadczenia do sądu.

(akta kontroli, str.: 119-121)

²⁰ SPN.6826.122.2019 Zaświadczenie nr 1

W objętych kontrolą 30 postępowaniach Urząd przesłał zaświadczenia potwierdzające przekształcenie do sądu wieczystoksięgowego w wymaganym 14-dniowym terminie — zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej.

(akta kontroli, str. 23—118)

W kontrolowanej próbie 30 postępowań w 23 przypadkach wniesione zostały opłaty jednorazowe. W dwóch przypadkach²¹ zaświadczenia o wniesieniu opłaty jednorazowej zostały wydane po wymaganym 30-dniowym terminie od wniesienia opłaty, określonym art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej. (Szczegółowy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli, str. 23—118)

Urząd Miasta nie prowadził rejestru zawierającego dane dotyczące terminu wniesienia opłaty i terminu wydania zaświadczenia o wniesieniu opłat lub opłaty jednorazowej.

Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że: *„Zaświadczenia o wniesieniu opłaty lub opłaty jednorazowej wydawane są po przedłożeniu potwierdzenia dokonania wpłaty (...) lub po uzyskaniu informacji z Referatu Dochodów, że opłata w pełnej wysokości została wniesiona. Referat Gospodarki Nieruchomościami samodzielnie nie jest w stanie potwierdzić czy wszystkie opłaty z tytułu przekształcenia zostały wniesione.”*

(akta kontroli, str.: 119-121)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. w terminie do 31 grudnia 2019 r. nie zostało wydanych 2751 (57%) zaświadczeń dotyczące gruntów gminnych oraz 201 (14,1%) zaświadczeń dotyczące gruntów Skarbu Państwa dla użytkowników gruntów spełniających warunki przekształcenia w prawo własności na dzień 1 stycznia 2019 r., co stanowiło naruszenie terminu określonego w art. 4 ust. 2 pkt. 1 ustawy przekształceniowej.

2. w jednym z 30 badanych przypadków Urząd Miasta wydał zaświadczenie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego²² po upływie 4-miesięcznego terminu, z opóźnieniem 20 dni, co było niezgodne z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej;

3. w 11 przypadkach postępowań, w których wydano ww. zaświadczenia o przekształceniu, informacje o wysokości opłaty jednorazowej przekazane zostały po wymaganym terminie, co było niezgodne z art. 7 ust. 8 ww. ustawy przekształceniowej,;

4. w przypadku dwóch postępowań²³, spośród badanych 30 w których wydano zaświadczenia o przekształceniu, zaświadczenia o wniesieniu opłaty jednorazowej wydano po upływie wymaganego 30-dniowego terminu, co stanowiło naruszenie terminu określonego w art. 7 ust. 9 ww. ustawy przekształceniowej) Jednocześnie w przedmiotowych sprawach Urząd Miasta nie zawiadomił stron postępowania, zgodnie z przepisem art. 36 § 1 k.p.a., podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli, str. 23—118; 132; 153-157)

²¹ SPN.6826.131.2019 zaświadczenie nr 2, SPN.6826.122.2019 zaświadczenie nr 1

²² SPN.6826.122.2019, zaświadczenie nr 1.

²³ SPN.6826.131.2019 zaśw. nr 2, ul. SPN.6826.122.2019, zaśw. nr 1.

Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że: „Zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów organ zobowiązany został do wydania zarówno zaświadczenia o przekształceniu, zaświadczenia o wysokości opłaty przekształceniowej, pisma informującego o wysokości opłaty jednorazowej oraz zaświadczenia o wniesieniu opłaty jednorazowej. W każdym z tych przypadków organ starał się udzielać odpowiedzi i wydawać zaświadczenia w przewidzianych ustawą terminach. Nie mniej jednak należy wskazać, że ilość zaświadczeń/pism do wydania (np. do jednego udziału co najmniej trzy pisma, w tym dwa zaświadczenia) przy jednoczesnej konieczności obsługi interesantów (zarówno telefonicznej jak i osobistej), jak i również bardzo dużej ilości wpływających deklaracji wniesienia opłaty jednorazowej (w 2019 r. do Referatu wpłynęło 13.165 pism) na które należało udzielić odpowiedzi, przy ilości osób wydających zaświadczenia i pomimo pracy poza godzinami urzędowania, w niektórych przypadkach nie udało się zachować terminu określonego przez Ustawodawcę. Nie bez znaczenia pozostawała również czasochłonność poświęcona na przygotowanie samego zaświadczenia i skompletowanie niezbędnych dokumentów do jego wydania, tj. wydruki z ewidencji gruntów i budynków (kartoteka budynków, kartoteka lokali), wydruk z księgi wieczystej nieruchomości oraz lokalowej, a w dalszej kolejności wprowadzenie zaświadczeń do systemu EZD, podpisanie dokumentów elektronicznie, ich wydruk w celu naniesienia podpisu odręcznego oraz realizacja wysyłki poprzez system EZD zarówno do komórek merytorycznych Urzędu Miasta celem wprowadzenia zmian, jak również do Sądu oraz stron. Niejednokrotnie ze względu na aktualizację programu nie było dostępu do ewidencji gruntów i budynków a także prawdopodobnie ze względu na przeciążenie zawieszał się system elektronicznego przeglądu ksiąg wieczystych, co uniemożliwiało dostęp do aktualnych treści ksiąg wieczystych w celu weryfikacji danych. Na wszystkie te czynności nałożyła się również, w przypadku budownictwa wielorodzinnego, narzucona przez sąd wieczystoksięgowy, konieczność wydania jednocześnie zaświadczeń dla wszystkich wyodrębnionych udziałów (lokal) na danej nieruchomości na której posadowiony był budynek wielorodzinny, dla rozliczenia całej księgi wieczystej obejmującej nieruchomość. W sytuacji złożenia przez spółdzielnie mieszkaniowe z początkiem 2019 r. w jednym czasie wielu wniosków w tym prawie każdy z wniosków obejmował kilka nieruchomości, zostaliśmy niemal zmuszeni również do przygotowania zaświadczeń dla wyodrębnionych udziałów w nieruchomościach objętych wnioskami spółdzielni, tak aby zostały rozliczone całe księgi wieczyste prowadzone dla nieruchomości gruntowej.

(akta kontroli, str.: 153-156)

Z-ca Kierownika Referatu Gospodarowania Nieruchomościami wyjaśniła, że: „w zakresie gruntów Skarbu Państwa powodem nie wydania 2 zaświadczeń jest konieczność wyjaśnienia stanu prawnego nieruchomości. Odnosząc się natomiast do niedotrzymania terminów wydania 38 zaświadczeń dotyczących gruntów stanowiących własność gminy wyjaśniam:

- w odniesieniu do 4 nieruchomości (każda obejmuje 2 działki ewidencyjne), do wydania łącznie 11 zaświadczeń, w tym przypadku w pierwszej kolejności zachodziła konieczność odłączenia a następnie założenia nowych ksiąg wieczystych dla działek faktycznie zajętych pod chodnik (nie podlega przekształceniu), na dzień pisania informacji wobec faktu, iż księgi wieczyste zostały już założone, przygotowano dokumenty do wydania 11 zaświadczeń,
- 1 zaświadczenie wydano w dniu 10.06.2021 r. (oczekiwanie na uregulowanie stanu prawnego do wyodrębnionego udziału w nieruchomości przypadającego do lokalu mieszkalnego),

- 3 zaświadczenia, w toku postępowanie wyjaśniające w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej na nieruchomości,
- 3 zaświadczenia, złożony przez właściciela lokali wniosek do ksiąg wieczystych o sprostowanie udziałów w KW, co jest niezbędne do wydania zaświadczeń,
- 1 zaświadczenie, pominięto wydanie zaświadczenia w odniesieniu do 1 lokalu mieszkalnego wyodrębnionego w nieruchomości, gdzie użytkownikiem wieczystym była spółdzielnia mieszkaniowa,
- 1 zaświadczenie, pominięto wydanie zaświadczenia w odniesieniu do lokalu użytkowego (budynek wielorodzinny mieszkalny z lokalem użytkowym).

W pozostałych przypadkach, gdzie nie zostały wydane zaświadczenia o przekształceniu należy wskazać, że wobec faktu iż z użytkownikami wieczystymi nie była prowadzona żadna korespondencja dot. przekształcenia – dopiero dokładna weryfikacja wykazała, że pozostają nadal do wydania zaświadczenia dla nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi. Na dzień pisania informacji zaświadczenia w przygotowaniu."

(akta kontroli, str.: 160-161)

Ocena cząstkowa

Urząd Miasta nie dotrzymał terminu określonego w art. 4 ust. 2 pkt. 1 ustawy przekształceniowej. Na dzień 31 grudnia 2019 r. Urząd wydał 2.074 zaświadczenia dotyczące gruntów gminnych (tj. 43%) oraz 1.222 zaświadczenia dotyczące gruntów Skarbu Państwa (tj. 85,9%). Do dnia zakończenia kontroli urząd nie wydał łącznie 40 zaświadczeń²⁴ dotyczących nieruchomości spełniających warunki przekształcenia. Zaświadczenia potwierdzające przekształcenie, będące podstawą ujawnienia prawa własności gruntu w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków, wydane zostały przez właściwy organ – Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego – zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy przekształceniowej. Zaświadczenia zawierały oznaczenie nieruchomości gruntowej lub lokalowej, według ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych prowadzonych dla tych nieruchomości – zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy przekształceniowej. W zaświadczeniach potwierdzono przekształcenie oraz poinformowano o obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, wysokości i okresie jej wnoszenia, możliwości i zasadach wniesienia opłaty jednorazowej, zawarto pouczenie o możliwości złożenia wniosku o ustalenie wysokości lub okresu wnoszenia opłaty w drodze decyzji – zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy przekształceniowej. Zaświadczenia doręczono na właściwe adresy – zgodnie z art. 4 ust. 6 ww. ustawy.

Urząd w wydawanych zaświadczeniach potwierdzających przekształcenie prawidłowo ustalał wysokość opłaty przekształceniowej, w kwocie równej wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia. Izba zwraca uwagę na naruszenie przez Urząd terminów w przesyłaniu informacji o wysokości opłaty jednorazowej²⁵, wydawaniu zaświadczenia o wniesieniu opłaty jednorazowej²⁶ oraz zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego²⁷.

²⁴ 38 zaświadczeń odnoszących się do nieruchomości gminnych i 2 zaświadczeń odnoszących się do gruntów Skarbu Państwa

²⁵ Jedenaście przypadków na próbie 30 postępowań.

²⁶ Dwa przypadki na próbie 30 postępowań

²⁷ Jeden przypadek na próbie 30 postępowań

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze zbliżającym się zakończeniem procesu wydawania zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych.

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 Łodzi. 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.

Łódź, 7⁹ lipca 2021 roku.

Kontroler
Marek Tarnawski
Doradca Techniczny


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak


podpis

