



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.013.01.2021

**Pan
Krzysztof Żuk
Prezydent Miasta Lublin**

Urząd Miasta Lublin
Plac Króla Władysława Łokietka 1
20-109 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lublin, Plac Króla Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Żuk, Prezydent Miasta Lublin ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (I półrocze), uwzględnieniem wcześniejszych działań mających związek z realizacją zadań związanych z procesem przekształceniowym.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Wojciech Szukała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/74/2021 z 14 maja 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 3)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Urząd w latach 2019-2021 (I półrocze) zadań związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Działania Urzędu w ww. zakresie nie były skuteczne, tj. w terminie określonym w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów ⁵ (do 31 grudnia 2019 r.) nie wydano wszystkich zaświadczeń potwierdzających przekształcenie. Przy oszacowanej liczbie 20 tys. zaświadczeń do wydania w zakresie nieruchomości, które spełniały warunki przekształcenia na 1 stycznia 2019 r., do końca 2019 r. nie wydano zaświadczeń 12,9 tys. użytkownikom nieruchomości gruntowych zabudowanych na cele mieszkaniowe (65% użytkowników nieruchomości gruntowych spełniających warunki przekształcenia). Terminowo wydano jedynie 7,1 tys. takich dokumentów, a wydawanie zaświadczeń było kontynuowane w kolejnych latach i nie zostało zakończone do 30 czerwca 2021 r. Prezydent Miasta wielokrotnie sygnalizował, że termin założony w ustawie przekształceniowej jest zbyt krótki dla poprawnego zrealizowania zadania. Zwracał uwagę m.in. na dużą pracochłonność procedur związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu i liczne czynności, jakie

¹ Dalej: *Urząd*.

² Dalej: *Prezydent Miasta*.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Dalej: *ustawa o NIK*.

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

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 2040, dalej: *ustawa przekształceniowa*.

były konieczne do podjęcia w ramach prowadzonych w tym zakresie postępowań. Dodatkowym utrudnieniem były problemy interpretacyjne przepisów ustawy oraz wprowadzane do niej zmiany, w tym wchodzące w życie z mocą wsteczną.

Stwierdzono także nieprawidłowość, która polegała na niepodjęciu działań w celu zbadania sytuacji wszystkich osób pozostających współwłaścicielami lokalu, posiadających udział w prawie użytkowania wieczystego gruntu, w zakresie pozwalającym na stwierdzenie, czy osoby te posiadały status przedsiębiorcy i czy prowadziły działalność gospodarczą związaną z przedmiotowym gruntem lub udziałem w gruncie. W tym przypadku niezasadnie stosowano rozszerzającą wykładnię treści oświadczeń złożonych przez właścicieli lokali, uznając że oświadczenie złożone przez jednego ze współwłaścicieli odnosiło się również do sytuacji wszystkich pozostałych współwłaścicieli.

Pozostałe nieprawidłowości polegały na nieterminowym dokonywaniu czynności, wynikających z ustawy przekształceniowej:

- w jednym przypadku (3% próby) – wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie. Opóźnienie względem terminu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej wyniosło 48 dni. Urząd nie zawiadomił o tym stron stosownie do art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ i nie spełnił wymogu podania przyczyny zwłoki, ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia;
- w dwóch przypadkach (7% próby) – przesłania do sądu wieczystoksięgowego zaświadczeń o przekształceniu. Opóźnienia względem terminu określonego w art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej wyniosły od 7 do 8 dni;
- w trzech przypadkach (na 15 w badanej próbie, tj. 20%) – wydania zaświadczeń o wniesieniu jednorazowej opłaty przekształceniowej po upływie od 43 do 140 dni od ich uregulowania, podczas gdy przepisy art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej przewidywały, że takie zaświadczenie zostanie wydane w terminie 30 dni od dnia wniesienia opłaty.

Zidentyfikowane przez Urząd nieruchomości spełniały warunki do przekształcenia. Zaświadczenia zostały wydane przez właściwy organ, zawierały informacje i pouczenia wymagane ustawą przekształceniową oraz skierowane zostały do właściwie zdefiniowanych adresatów. Rzetelnie weryfikowano uprawnienia właścicieli do zastosowania bonifikaty od jednorazowych opłat przekształceniowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu

Opis stanu faktycznego

1.1. Według Regulaminu organizacyjnego Urzędu, za realizację zadań związanych z oddawaniem gruntów w użytkowanie wieczyste, z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, a także z realizacją dochodów z tym związanych (z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, opłat przekształceniowych rocznych i jednorazowych) odpowiedzialny był Wydział Gospodarowania Mieniem. Czynności związane z prowadzeniem ewidencji księgowej, bieżącą analizą rozrachunków, wystawianiem upomnień i wezwań do zapłaty oraz naliczaniem odsetek od nieterminowo regulowanych należności realizował Wydział Budżetu i Księgowości; za egzekwowanie należności odpowiedzialny był Wydział Egzekucji.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 735. Dalej: *kpa*.

1.2. W 2018 r. Wydział Gospodarowania Mieniem⁷ w odniesieniu do 1107 nieruchomości gruntowych Gminy Lublin i 248 nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa naliczył opłaty za użytkowanie wieczyste, stosując stawkę w wysokości 1% wartości gruntów; w większości przypadków dotyczyło to nieruchomości oddanych na cele mieszkaniowe (odpowiednio: 930 – nieruchomości Gminy Lublin i 147 – Skarbu Państwa).

W związku z wejściem w życie ustawy przekształceniowej, Wydział prowadził weryfikację dokumentacji nieruchomości pod kątem spełniania określonych w ustawie przekształceniowej warunków przekształcenia. W tym celu wykorzystywał dane programu TurboEWID – służącego do kompleksowej obsługi zasobu geodezyjno-kartograficznego (ewidencji gruntów i budynków), programu księgowego KSAT – służącego do dokonywania przypisów i odpisów opłat z tytułu użytkowania wieczystego i opłat przekształceniowych⁸, a także z elektronicznych ksiąg wieczystych oraz rejestrów użytkowania wieczystego gruntów Gminy Lublin i Skarbu Państwa, prowadzonych w referatach Wydziału.

W wyniku dokonanej przez Wydział weryfikacji ustalono liczbę nieruchomości gruntowych zabudowanych na cele mieszkaniowe, spełniających warunki przekształcenia określone w art. 1 ust. 1 i art. 1a ustawy przekształceniowej. Według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r., było to 705 nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy Lublin oraz 141 nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa. Po dniu 1 stycznia 2019 r. dodatkowo 21 nieruchomości Gminy Lublin i siedem nieruchomości Skarbu Państwa spełniło warunki do przekształcenia.

(akta kontroli tom I str. 18-19, 120, tom II str. 93)

Analizą NIK objęto próbę 15 spośród 301 nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, od których w 2018 r. naliczono opłatę za użytkowanie wieczyste wg stawki 1%, a które – zdaniem Urzędu – na dzień 1 stycznia 2019 r. nie spełniały warunków do przekształcenia⁹.

Badanie wykazało, że:

- w ośmiu przypadkach nieruchomości te nie spełniały warunków przekształcenia, gdyż pozostawały niezabudowane budynkami mieszkalnymi (były bez zabudowy, bądź posadowione na nich obiekty miały charakter niemieszkalny),
- w czterech przypadkach na działkach posadowione były zarówno budynki mieszkalne, jak i budynki handlowo-usługowe, niewymienione w art. 1 ust. 2 ustawy przekształceniowej. Nieruchomości te zostały przekształcone po zmianie przepisów, wprowadzonej ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw¹⁰, która dopuściła przekształcenie gruntów zabudowanych budynkami innymi niż mieszkalne, jeżeli ich powierzchnia użytkowa nie przekracza 30% ogólnej powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie¹¹,

⁷ Dalej: Wydział.

⁸ Ewidencję prowadzono dla poszczególnych właścicieli/współwłaścicieli, użytkowników wieczystych/współużytkowników wieczystych, z rozróżnieniem na kartoteki Gminy Lublin oraz Skarbu Państwa. Każdy z właścicieli/współwłaścicieli, użytkowników wieczystych/współużytkowników wieczystych miał przypisany kod kontrahenta, numer umowy oraz figurował w określonej kartotece.

⁹ Urząd uznał, że warunków do przekształcenia nie spełniło 225 nieruchomości Gminy Lublin oraz sześć nieruchomości Skarbu Państwa. Analizą objęto próbę 15 nieruchomości, z czego: 13 Gminy Lublin i dwóch Skarbu Państwa.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1309.

¹¹ W jednym z tych czterech przypadków zaświadczenia o przekształceniu zostały wydane po dodatkowym uzupełnieniu przez właściciela nieruchomości danych odnoszących się do powierzchni użytkowej poszczególnych budynków posadowionych na działce, gdyż wcześniej powierzchnia ta była nieujawniona w ewidencji geodezyjnej.

- w jednym przypadku nieruchomość zabudowana budynkiem mieszkalnym została przekształcona po wydzieleniu z większej nieruchomości i założeniu w 2020 r. księgi wieczystej, na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy przekształceniowej,
- w dwóch przypadkach Urząd uznał, że nieruchomości nie spełniają warunków do przekształcenia, określonych w art. 1 ust. 2 ww. ustawy, gdyż liczba lokali niemieszkalnych przekraczała liczbę lokali mieszkalnych.

(akta kontroli tom I str. 177-199, 201-203)

W przypadku jednej z dwóch ww. nieruchomości¹² Urząd odmówił właścicielom lokali wydania zaświadczeń o przekształceniu. Na gruntach jednej działki geodezyjnej położone były: wolnostojący budynek garaży oraz dwa wielorodzinne budynki mieszkalne. W budynkach mieszkalnych przeważały lokale mieszkalne (pozostałe lokale były garażami)¹³. Urząd uznał, że nieruchomość nie spełnia warunków do przekształcenia określonych w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy przekształceniowej, ponieważ łączna liczba lokali mieszkalnych w tych trzech budynkach była niższa od połowy łącznej liczby wszystkich lokali.

Małżeństwo, będące właścicielami jednego z lokali mieszkalnych i jednego z garaży mieszczących się w budynkach na tej nieruchomości, dwukrotnie wnioskowało o wydanie zaświadczeń potwierdzających przekształcenie. Urząd za każdym razem odmawiał właścicielom, wydając w tej sprawie postanowienia. Właściciele złożyli zażalenia na te postanowienia, a Wojewoda Lubelski¹⁴ umarzał postępowania odwoławcze z uwagi na ich bezprzedmiotowość. WL uznał, że nie posiada żadnej delegacji wynikającej z ustawy przekształceniowej do rozpatrywania zażaleń lub odwołań od orzeczeń organu I instancji w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, za wyjątkiem decyzji w sprawie opłaty przekształceniowej. Jego zdaniem postępowanie administracyjne stało się bezprzedmiotowe, zostały więc spełnione przesłanki wynikające z art. 105 kpa. Właściciele złożyli 6 kwietnia 2021 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie¹⁵ na postanowienia WL¹⁶.

(akta kontroli tom II str. 10-19, 22-71)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że zgodnie z kartoteką lokali w budynkach znajdowało się łącznie 48 lokali mieszkalnych i 69 lokali niemieszkalnych (garaży). Na nieruchomości zlokalizowane były dwa budynki mieszkalne wielorodzinne i budynek garażowy, zatem zasadnym było badanie spełnienia przesłanek przekształcenia wynikających z art. 1 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy przekształceniowej. W konsekwencji dla stwierdzenia, czy omawiana nieruchomość podlega przekształceniu istotne znaczenie ma liczba lokali mieszkalnych oraz liczba lokali niemieszkalnych i ich wzajemna względem siebie proporcja. Przekształceniu podlega nieruchomość, na której co najmniej połowę liczby wyodrębnionych lokali stanowią lokale mieszkalne. Zlokalizowany na przedmiotowej nieruchomości budynek garaży należy, w myśl art. 1 ust. 2 ustawy przekształceniowej, traktować jako związany funkcjonalnie z budynkami mieszkalnymi, natomiast art. 1a ustawy dotyczy budynków niezwiązanych funkcjonalnie z zabudową mieszkaniową.

¹² Nieruchomości wymienionych wyżej w ostatnim tiret.

¹³ Zarówno przy łącznej analizie prowadzonej dla obydwu budynków, jak i przy rozpatrywaniu każdego z nich oddzielnie, liczba lokali mieszkalnych przewyższała liczbę lokali niemieszkalnych (garaży).

¹⁴ Dalej: WL.

¹⁵ Dalej: WSA.

¹⁶ M.in. powołali się w skardze na treść wyroku WSA w Poznaniu z 5 marca 2020 r. (sygn. akt II SA/Po 901/19), w którym sąd uznał, że garaże, bez względu na ich prawną konstrukcję (bo tej ustawodawca nie określił), nie są traktowane jako przeciwstawne lokalom mieszkalnym, lecz jako uzupełniające funkcję mieszkaniową. To zaś musi oznaczać, że te garaże, które służą mieszkańcom budynku, nie mogą wchodzić w zakres rozliczenia przewidzianego w art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej.

(akta kontroli tom II str. 2-9)

Według stanowiska ww. właścicieli lokali, zaprezentowanego w zażaleniach na postanowienia o odmowie wydania zaświadczeń oraz w skardze skierowanej do WSA w Lublinie, przepisy art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej należało interpretować w ten sposób, że lokale mieszkalne powinny stanowić co najmniej połowę lokali wyodrębnionych w ramach danej nieruchomości, w stosunku do lokali służących zupełnie innemu celowi niż mieszkalny. Wskazywał na to art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy, stanowiący, że grunty zabudowane na cele mieszkaniowe to także te budynki jednorodzinne lub wielorodzinne określone w pkt 1 i 2, wraz z którymi na gruncie posadowione są budynki gospodarcze, garaże, inne obiekty budowlane lub urządzenia budowlane, które umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych. Ustawodawca nie wskazał, czy art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy dotyczy tylko takich budynków, garaży lub innych obiektów, które nie zostały wyodrębnione jako osobne lokale, czy wyodrębnionych w jakiegokolwiek formie prawnej. Ustawodawca skupił się na tym, by były to budynki lub obiekty budowlane, w tym garaże, umożliwiające prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych, bez względu na formę ich wyodrębnienia. Jeżeli zamiarem ustawodawcy byłoby takie rozumienie przepisów, jak przedstawił organ I instancji, to nie byłoby potrzeby wprowadzenia art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy. Właściciele zarzucali również organowi I instancji, że nie dokonał analizy pod kątem spełniania przez nieruchomości warunku określonego w art. 1a ustawy przekształceniowej, podczas gdy powierzchnia garaży nie przekraczała 30% łącznej powierzchni wszystkich budynków na działce. Do dnia kontroli NIK sprawa nie została rozpoznana przez WSA w Lublinie.

(akta kontroli tom II str. 10-17, 32-37, 45-48)

Urząd odmówił wydania zaświadczeń o przekształceniu również innym właścicielom lokali w budynkach położonych na powyższej nieruchomości¹⁷, przytaczając analogiczną argumentację. W 10 przypadkach właściciele lokali złożyli zażalenia na postanowienia Prezydenta Miasta o odmowie wydania zaświadczeń – WL umorzył wszystkie postępowania odwoławcze z uwagi na ich bezprzedmiotowość. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że nie było innych przypadków nieruchomości, w których jako przyczynę odmowy wydania zaświadczenia wskazano niespełnienie warunków do przekształcenia z uwagi na fakt, że liczba garaży przekraczała liczbę lokali mieszkalnych.

(akta kontroli tom I str. 112, tom II str. 5, 8)

1.3. W odniesieniu do nieruchomości spełniających warunki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, Wydział wydawał zaświadczenia potwierdzające przekształcenie, przy czym większość zaświadczeń (około 70%) została wydana z urzędu, natomiast pozostałe – w odpowiedzi na wnioski właścicieli¹⁸.

(akta kontroli tom I str. 60-110, 117, 119)

W latach 2019-2021 wydano 75 postanowień o odmowie wydania zaświadczenia o przekształceniu, w tym: w zakresie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa – 50 postanowień¹⁹, Gminy Lublin – 25. W 13 przypadkach strony odwołały się od postanowień Prezydenta Miasta, w tym: w odniesieniu do nieruchomości

¹⁷ Wśród wszystkich 50 przypadków odmów wydanych w latach 2019-2021, 40 było związanych z lokalami położonymi w budynkach na tej nieruchomości.

¹⁸ W przypadku nieruchomości stanowiących własność Gminy Lublin zaświadczenia wydane z urzędu stanowiły 69% z 13 776 wszystkich zaświadczeń, natomiast w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa dotyczyło to 71% z 5 901 zaświadczeń (dane na dzień kontroli NIK, tj. 21.05.2021 r.).

¹⁹ 40 z nich zostało złożonych przez właścicieli lokali położonych na tej samej nieruchomości. Pozostałe 10 dotyczyło 10 innych nieruchomości.

Skarbu Państwa – złożyły 10 odwołań (wszystkie dotyczyły tej samej nieruchomości), Gminy Lublin – trzy odwołania.

WL (organ wyższego stopnia w sprawach dotyczących gruntów stanowiących przed dniem przekształcenia własność Skarbu Państwa) umorzył wszystkie postępowania odwoławcze z uwagi na bezprzedmiotowość postępowania. WL uznał, że nie posiada delegacji wynikającej z ustawy przekształceniowej do rozpatrywania zażaleń lub odwołań od orzeczeń organu I instancji w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, za wyjątkiem decyzji w sprawie opłaty przekształceniowej. Jego zdaniem postępowanie administracyjne stało się bezprzedmiotowe, zostały więc spełnione przesłanki wynikające z art. 105 kpa.

W zakresie gruntów Gminy Lublin Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie (dalej: SKO) w dwóch przypadkach utrzymało w mocy zaskarżone postawienia. W trzecim uchyliło je i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. Przyczyną uchylenia było niewystarczające uzasadnienie prawne oraz faktyczne zaskarżonego postanowienia Prezydenta Miasta. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy przez Wydział wydane zostało kolejne postanowienie, które następnie zostało zaskarżone przez stronę. SKO utrzymało w mocy zaskarżone postanowienie.

Żadna ze spraw nie była przedmiotem prawomocnego wyroku WSA.

(akta kontroli tom I str. 112-114, tom II str. 5, 8, 102)

2. Wydział opracował wzór dokumentu, który obejmował różne sekcje wypełniane w zależności od potrzeb i dotyczące:

- wniosku o wydanie zaświadczenia o przekształceniu (sekcja A),
- oświadczenia o zamiarze wniesienia jednorazowej opłaty za przekształcenie oraz oświadczenia związanego z ubieganiem się o bonifikatę od tej opłaty, przewidzianą uchwałą Rady Miasta Lublin lub ustawą przekształceniową (B, C),
- oświadczeń przedsiębiorców o zamiarze wnoszenia opłaty przez okresy wskazane w art. 7 ust. 6a ustawy przekształceniowej (D),
- danych dotyczących m.in. statusu prawnego, informacji o prowadzonej działalności gospodarczej, statusie cudzoziemca (E i F).

(akta kontroli tom I str. 121-122, 125-126, 131-151)

Analiza 30 postępowań zakończonych wydaniem przez Wydział zaświadczeń o przekształceniu wykazała, że w połowie przypadków wnioskodawcy wyrazili zamiar jednorazowego wniesienia opłaty przekształceniowej. W większości przypadków składali wówczas jednokrotnie ww. dokument, w sposób jednoczesny wnioskując o wydanie zaświadczenia o przekształceniu i oświadczając zamiar wniesienia opłaty jednorazowej. Z reguły wnosili też – w tym samym dniu złożenia wniosku – opłatę jednorazową, mimo że Wydział nie wskazał im formalnie jej wysokości, terminu wpłaty lub rachunku bankowego, na jaki miała zostać dokonana.

W takich sytuacjach wydane im zaświadczenia potwierdzały fakt przekształcenia i zawierały pouczenie o możliwości złożenia wniosku, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy przekształceniowej. Nie zawierały natomiast informacji o obowiązku wnoszenia opłaty rocznej i o możliwości wniesienia opłaty jednorazowej. Odnutowywano w nich, że wpłata jednorazowa została już wniesiona. Podobna adnotacja była zamieszczana w wydawanej w tym samym dniu (co dzień wydania zaświadczenia) informacji o wysokości opłaty jednorazowej. Rozwiązanie takie skracало „ścieżkę procedowania” i zmniejszało liczbę dokumentów do wytworzenia, powodowało również, że do ksiąg wieczystych nie było wpisywane roszczenie o opłatę roczną z tytułu przekształcenia, a właściciele (dotychczasowi użytkownicy wieczystości) – jeśli wpłacili opłatę jednorazowo przed otrzymaniem zaświadczenia – nie musieli później ponosić kosztów wykreślenia tego roszczenia.

Ustawa przekształceniowa nie określała przy tym odmiennych terminów na podjęcie przez Urząd odpowiednich czynności, jeżeli właściciel gruntu jednocześnie: wnioskował o wydanie zaświadczenia o przekształceniu, jak i zgłaszał zamiar jednorazowego wniesienia opłaty przekształceniowej. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy przekształceniowej Urząd winien był wydać zaświadczenia o przekształceniu w terminie 4 miesięcy, a w sprawach pilnych, związanych np. z podpisaniem aktu notarialnego – w terminie 30 dni od otrzymania wniosku. Jednocześnie art. 7 ust. 8 ustawy przewidywał, że na poinformowanie właściciela o wysokości opłaty jednorazowej oraz wysokości kwoty należnej do zapłaty Urząd miał 14 dni od dnia zgłoszenia zamiaru wniesienia opłaty jednorazowo. Przepis art. 7 ust. 7 ustawy przekształceniowej wskazywał, że właściciel gruntu w każdym czasie trwania obowiązku wnoszenia opłaty może zgłosić zamiar jednorazowego jej wniesienia w kwocie pozostającej do spłaty. Wysokość opłaty jednorazowej miała odpowiadać iloczynowi wysokości opłaty obowiązującej w roku, w którym zgłoszono zamiar wniesienia opłaty jednorazowej, oraz liczby lat pozostałych do upływu okresu, o którym mowa w ust. 6 albo 6a. Wymienione ustępy (6 i 6a) zakładały odmienne okresy wnoszenia opłat rocznych: podstawowy – wynoszący 20 lat oraz wydłużony, stosowany w przypadku nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej, w odniesieniu do właścicieli gruntów będących przedsiębiorcami (od tej zasady występowały wyjątki, określone w ust. 6b-6d).

(akta kontroli tom I str. 271-342)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że opracowane przez Wydział wzory dokumentów miały na celu umożliwienie kompleksowego złożenia wniosków i oświadczeń w jednym dokumencie, bez konieczności późniejszego ich uzupełniania. Wydział dążył do przyspieszenia i usprawnienia postępowania przy zachowaniu zasady, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, zgodnie z zasadą szybkości i prostoty postępowania wyrażoną w art. 12 kpa. Wnioskodawca od początku posiadał wiedzę o wszystkich możliwych ścieżkach procedowania, dzięki czemu sam mógł zdecydować, czy jest zainteresowany otrzymaniem zaświadczenia o przekształceniu i jednocześnie wniesieniem opłaty jednorazowej. Dyrektor Wydziału zaznaczył, że w interpretacjach przepisów ustawy przekształceniowej, dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, znajduje się akceptacja takiej praktyki.

Według Dyrektora Wydziału, zakreślony w art. 7 ust. 8 ustawy przekształceniowej termin wydania na piśmie informacji o wysokości opłaty jednorazowej oraz wysokości kwoty należnej do zapłaty jest wyznaczony dla wniosków, które zostały złożone po wydaniu zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Termin 14-dniowy dotyczy zatem sytuacji wydania informacji o wysokości opłaty jednorazowej na wniosek złożony po wcześniejszym wydaniu zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności. Ustawa przekształceniowa nie wskazuje terminu na załatwienie sprawy przy jednoczesnym złożeniu wniosku o wydanie zaświadczenia oraz zapłatę jednorazową.

Zdaniem Dyrektora Wydziału, przy rozpatrywaniu wniosków o wniesienie opłaty jednorazowej, złożonych jednocześnie z wnioskiem o wydanie zaświadczenia, Wydział działał wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do ich realizacji. Wydawał równocześnie wnioskodawcom:

1) informację o wysokości opłaty jednorazowej i udzielonej bonifikacie wraz z informacją o jej wniesieniu (jeśli została wniesiona) lub informacją o konieczności dopłaty (jej wysokości, terminie wniesienia) lub zwrotu nadpłaty,

2) zaświadczenie potwierdzające przekształcenie, zawierające informację o dokonaniu opłaty jednorazowej – jeśli została wcześniej uiszczona.

W ocenie Wydziału, nie wydaje się zatem uzasadnione przyjęcie do wszystkich wymienionych czynności, wykonywanych jednocześnie, najkrótszego terminu określonego w ustawie przekształceniowej tylko dla jednej z tych czynności. Wydział starał się wywiązywać z terminów ustawowych, lecz ze względu na skomplikowany charakter niektórych spraw oraz bardzo duże zainteresowanie ze strony właścicieli wniesieniem opłaty jednorazowej nie zawsze było to możliwe.

(akta kontroli tom I str. 125, 528-531, 536-539)

Kontrolą prawidłowości realizacji zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu NIK objęła 30 spraw, w których zaświadczenia wydano w odpowiedzi na wnioski dotychczasowych użytkowników wieczystych gruntów, z czego: 21 dotyczyło gruntów stanowiących własność Gminy Lublin, natomiast dziewięć dotyczyło gruntów Skarbu Państwa.

Analiza wykazała, że:

- w żadnym przypadku nie wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy przekształceniowej,
- wszystkie zaświadczenia zawierały elementy wymagane przepisami art. 4 ust. 3 i 6 ustawy przekształceniowej,
- w żadnym przypadku podmiot, na rzecz którego dokonano przekształcenia, nie był zwolniony z obowiązku wnoszenia opłaty przekształceniowej na podstawie art. 8 ww. ustawy,
- we wszystkich przypadkach zaświadczenia zawierały prawidłową wysokość opłaty przekształceniowej, zgodną z art. 7 ust. 2 i 3 ww. ustawy,
- Wydział, co do zasady, gromadził i analizował informacje odnoszące się do statusu osób będących użytkownikami wieczystymi gruntów podlegających przekształceniu – ustalając, czy nie są oni przedsiębiorcami oraz czy w przekształcanej nieruchomości nie jest prowadzona działalność gospodarcza (informacje te były niezbędne m.in. do prawidłowego ustalenia okresu wnoszenia opłat rocznych oraz do ustalenia, czy przekształcenie skutkuje udzieleniem pomocy publicznej). Urząd bazował w tym zakresie m.in. na składanych przez wnioskodawców oświadczeniach oraz na własnych analizach, prowadzonych na podstawie danych Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej²⁰. Wystąpiły jednak przypadki, w których wiedza ta była niekompletna (co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” wystąpienia pokontrolnego).

Dodatkowo w jednym przypadku, z badanej próby 30 postępowań, właściciel lokalu (garażu) złożył oświadczenie niezgodne ze stanem faktycznym. Oświadczył bowiem, że nie jest przedsiębiorcą, natomiast zgodnie z wpisem w CEIDG prowadził działalność gospodarczą pod adresem innej nieruchomości, pod który Wydział wysłał wydane zaświadczenie o przekształceniu. Wydział nie kwestionował rzetelności złożonego oświadczenia (w konsekwencji dalsza procedura była prowadzona przez Wydział jak dla osoby nieprowadzącej działalności gospodarczej) i nie zgromadził dokumentów pozwalających na ocenę, czy garaż był, czy też nie, wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej. Znajomość stanu faktycznego potrzebna była nie tylko do celów przyjęcia odpowiedniego okresu wnoszenia opłat (20 lat czy więcej) oraz oceny czy zastosowanie znajdują przepisy związane z udzielaniem pomocy publicznej, ale też do właściwego wyliczenia wysokości opłaty

²⁰ Dalej: CEIDG.

za przekształcenie. Wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, wynikająca z aktualizacji z 27 kwietnia 2009 r. wynosiła 304,56 zł i była wyliczona według stawki 3%. Wysokość rocznej opłaty za przekształcenie, jaką wskazano w zaświadczeniu o przekształceniu, wyniosła natomiast 101,52 zł (co odpowiadało stawce 1%). Zgodnie z art. 1 i art. 3 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r.²¹ do ustalenia wysokości opłat za użytkowanie wieczyste za nieruchomości gruntowe, na których położone były garaże lub stanowiska postojowe niewykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej albo nieruchomości przeznaczone na te cele, należało przyjąć od 2019 r. stawkę 1%, w takiej też wysokości ustalona miała zostać wysokość opłaty za przekształcenie. Stawka taka mogła być zastosowana jedynie pod warunkiem niewykorzystywania garażu do celów prowadzenia działalności gospodarczej.

Z informacji przekazanych na potrzeby kontroli NIK przez komórkę organizacyjną Urzędu odpowiedzialną za wymiar podatków lokalnych wynika, że ww. garaż nie był zgłoszony do opodatkowania podatkiem od nieruchomości według stawek właściwych dla nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej (jest to argument przemawiający za uznaniem, że lokal nie był wykorzystywany do takiej działalności).

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że pracownicy co do zasady uznawali oświadczenia złożone przez właścicieli w zakresie wykorzystywania lokali na działalność gospodarczą jako zgodne ze stanem rzeczywistym. Każdy z pracowników miał obowiązek podejmowania dodatkowych czynności wyjaśniających w przypadku posiadania przez Urząd dokumentów, z których wynikało, że w lokalu jest prowadzona działalność gospodarcza. W opisanym wyżej przypadku z uwagi na charakter prowadzonej przez wnioskodawcę działalności (indywidualna praktyka lekarska) oraz stałe miejsce prowadzenia tej działalności pod innym adresem (co potwierdzały dane zawarte w CEIDG), uznano za oczywiste, że garaż nie jest wykorzystywany na prowadzenie działalności gospodarczej i oświadczenie właściciela w tym zakresie jest prawidłowe;

- we wszystkich zaświadczeniach wskazano 20-letni okres wnoszenia opłat przekształceniowych. Dotyczyło to również właścicieli nieruchomości będących przedsiębiorcami. Wprawdzie przepisy art. 7 ust. 6a pkt 1 i ust. 6c ustawy wskazywały na 99-letni okres wnoszenia opłat przekształceniowych przez przedsiębiorców, jednak dotyczyło to jedynie nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej. Art. 7 ust. 6d ustawy przewidywał możliwość złożenia wniosku o zmianę okresu wnoszenia opłaty na okres 20 lat, pod warunkiem złożenia przez właściciela gruntu będącego przedsiębiorcą oświadczenia o nieprowadzeniu działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców²² na nieruchomości, której dotyczyło to zaświadczenie, lub wniosku o udzielenie pomocy publicznej wraz z dokumentami wymaganymi na podstawie przepisów odrębnych. I tak:

a) w dwóch przypadkach wnioskodawcy wprawdzie w CEIDG jako miejsce stałego prowadzenia działalności wskazali adresy przekształcanych nieruchomości, jednak w ramach postępowania przekształceniowego złożyli oświadczenia, że lokale nie są wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej,

b) w jednym przypadku przedsiębiorca złożył wniosek o udzielenie pomocy publicznej, przedłożył również wymagane dokumenty. Wartość pomocy ujętej

²¹ Ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. poz. 270).

²² Dz. U. z 2021 r. poz. 162. Dalej: *Prawo przedsiębiorców*.

w zaświadczeniu o pomocy de minimis wynosiła 72 048,80 zł i odpowiadała różnicy pomiędzy wartością rynkową gruntu (przyjęto dane z aktualizacji opłaty rocznej w 2016 r. za użytkowanie wieczyste) a sumą opłat przekształceniowych²³. Wg danych Systemu Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej²⁴ wysokość udzielonej pomocy nie spowodowała przekroczenia limitu 200 tys. euro w okresie trzech kolejnych lat,

c) w jednym przypadku współmałżonkowie będący przedsiębiorcami prowadzili działalność gospodarczą pod adresem przekształcanej nieruchomości, jednak nie w lokalu mieszkalnym, a w lokalu użytkowym (byli właścicielami obu). Po przeprowadzeniu odrębnego postępowania Urząd wydał im również zaświadczenie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w zakresie udziału w działce, związanego z tym lokalem usługowym. Udzieloną pomoc publiczną ujęto w sprawozdaniach o pomocy de minimis (co potwierdzają dane dostępne w SUDOP).

(akta kontroli tom I str. 271-342, 385-398, 533-534, 539-543)

3.1. Rada Miasta Lublin uchwalała nr 1260/XLIX/2018 z 25 października 2018 r. wyraziła zgodę na udzielanie bonifikat od opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów stanowiących własność Gminy Lublin. Wysokości stawek procentowych bonifikat były identyczne ze stawkami określonymi w art. 9 ust. 3 ustawy przekształceniowej. Bonifikaty przysługiwały osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym, pod warunkiem złożenia odpowiedniego wniosku oraz nieposiadania wobec Gminy Lublin zaległości z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste związanych z nieruchomością będącą przedmiotem przekształcenia.

Rada Miasta Lublin nie podjęła uchwały w sprawie wyrażenia zgody na udzielanie bonifikat od rocznych opłat przekształceniowych.

WL nie wydawał zarządzeń związanych z udzielaniem bonifikat (rocznych lub jednorazowych) w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

(akta kontroli tom I str. 14, 21, 115)

3.2. W okresie objętym kontrolą w 10 przypadkach właściciele nieruchomości nie zgodzili się z informacją o wysokości rocznej opłaty przekształceniowej zawartą w zaświadczeniu o przekształceniu i zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy przekształceniowej wystąpili do Prezydenta Miasta z wnioskiem o ustalenie wysokości tej opłaty w drodze decyzji. W ośmiu sprawach właściciele nie zgodzili się następnie z treścią wydanych decyzji Prezydenta Miasta i wnieśli odwołania do: SKO (jeden przypadek – decyzja utrzymana w mocy przez SKO²⁵), bądź WL (siedem spraw, we wszystkich WL utrzymał w mocy decyzje Prezydenta Miasta).

(akta kontroli tom I str. 111, tom II str. 103-112)

W 17 przypadkach (trzech dotyczących gruntów stanowiących dotychczas własność Gminy Lublin i 14 – gruntów Skarbu Państwa) właściciele nie zgodzili się z wysokością jednorazowej opłaty przekształceniowej lub wysokością kwoty należnej do zapłaty i wnioskowali o jej ustalenie w drodze decyzji Prezydenta Miasta. W sześciu sprawach właściciele nie zgodzili się następnie z treścią wydanych decyzji Prezydenta Miasta:

²³ Było to zgodne ze stanowiskiem UOKiK, prezentowanym na stronie <https://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia2.php#faq3563>

²⁴ Dalej: SUDOP. Wyszukiwarka dostępna pod adresem: <https://sudop.uokik.gov.pl/home>

²⁵ Decyzja SKO w Lublinie z 28 czerwca 2021 r.

- w jedynej sprawie rozpatrywanej przez SKO w Lublinie utrzymało ono w mocy decyzję Prezydenta Miasta;
- spośród pięciu spraw rozpatrywanych przez WL, w czterech utrzymano w mocy decyzje organu I instancji, natomiast w jednym WL uchylił 18 maja 2021 r. decyzję Prezydenta Miasta. W sprawie tej właściciele gruntu wyrazili zamiar jednorazowego wniesienia opłaty przekształceniowej, ubiegali się przy tym o zastosowanie 99% bonifikaty z uwagi na posiadane Karty Dużej Rodziny²⁶. Z danych zawartych w ewidencji ludności oraz ewidencji gruntów i budynków wynikało, że właściciele lokalu nie zamieszkują pod adresem przekształcanej nieruchomości, lecz w innej miejscowości. Urząd zastosował bonifikatę 60%, argumentując to treścią przepisu art. 9a ust. 1 ustawy przekształceniowej, zgodnie z którym bonifikata 99% przysługuje właścicielom budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych służących wyłącznie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych tych osób. Uzasadnienie to zawarto również w decyzji Prezydenta Miasta, wydanej 12 stycznia 2021 r. na wniosek właścicieli. Właściciele nie zgodzili się z takim stanowiskiem, czemu dali wyraz w złożonym odwołaniu. Przedstawili dodatkowy materiał dowodowy, mający poświadczать fakt zamieszkiwania pod adresem przekształcanej nieruchomości. Wojewoda Lubelski uznał wskazane przez nich okoliczności za uprawdopodobnione, uchylił zaskarżoną decyzję Prezydenta Miasta w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. W trakcie kontroli NIK, 6 lipca 2021 r. do Urzędu wpłynęły akta zwrócone przez organ II instancji. Do zakończenia kontroli NIK sprawa pozostawała w toku.

Żadna ze spraw nie była przedmiotem wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych.

(akta kontroli tom I str. 111, tom II str. 92, 96, 103)

3.3. Jak wykazały wyniki analizy 30 spraw, w których w odpowiedzi na wnioski dotychczasowych użytkowników wieczystych gruntów Urząd wydał zaświadczenia o przekształceniu:

- we wszystkich zaświadczeniach o przekształceniu podano prawidłową wysokość opłaty rocznej z tytułu przekształcenia, określoną zgodnie z przepisami art. 7 ust. 2 i 3 ustawy przekształceniowej;
- w 15 przypadkach (50% próby) właściciele gruntów na podstawie art. 7 ust. 7 ustawy zgłosili zamiar jednorazowego wniesienia opłaty przekształceniowej. We wszystkich tych przypadkach Urząd poinformował ich, zgodnie z art. 7 ust. 8 ustawy, o wysokości jednorazowej opłaty i wysokości kwoty należnej do zapłaty²⁷. Opłaty jednorazowe zostały ustalone w prawidłowych wysokościach i uwzględniały przysługujące właścicielom bonifikaty. Wydział rzetelnie weryfikował dokumentację potwierdzającą zasadność przyznania bonifikat;
- Urząd weryfikował prawidłowość wniesionych wpłat tytułem opłat jednorazowych. W jednym przypadku, z uwagi na działania właścicieli lokalu polegające na jednoczesnym: złożeniu wniosku o wydanie zaświadczenia o przekształceniu, zgłoszeniu zamiaru wniesienia jednorazowej opłaty przekształceniowej oraz dokonaniu wpłaty tytułem tej opłaty, wpłata została dokonana w nieprawidłowej wysokości. Na dzień jej dokonania Urząd nie wypowiedział się jeszcze odnośnie do należnej wysokości opłaty.

²⁶ Ubiegali się o bonifikatę przewidzianą art. 9a ust. 1 pkt 2 ustawy przekształceniowej.

²⁷ Przy czym, jak już opisano we wcześniejszej części wystąpienia pokontrolnego, w większości przypadków informacja o wysokości opłaty jednorazowej została przekazana adresatom równocześnie z zaświadczeniem potwierdzającym przekształcenie, potwierdzała również fakt uregulowania jednorazowej opłaty, jaki miał miejsce przed wydaniem tego dokumentu.

Współmałżonkowie (jedyni właściciele lokalu) złożyli 28 sierpnia 2019 r. dwa odrębne wnioski. Jeden ubiegał się o zastosowanie bonifikaty 60% od opłaty jednorazowej (związanej w wpłatą w pierwszym roku od przekształcenia), zaś drugi – o bonifikatę 99% z tytułu posiadanego orzeczenia o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym. W dniach 28 sierpnia 2019 r. i 19 września 2019 r. ww. dokonali wpłat tytułem opłat jednorazowych należnych posiadanych udziałów we własności lokalu, przy czym w jednym przypadku kwota uwzględniała bonifikatę 60%, a w drugim 99%. Wg ewidencji geodezyjnej małżonkowie posiadali udziały po 1/2 w prawie użytkowania wieczystego gruntu; wcześniejsza korespondencja, dotycząca opłat za użytkowanie wieczyste, była prowadzona przez Urząd odrębnie z każdym z małżonków (opłaty naliczano proporcjonalnie do ich udziałów). Do celów ustalenia opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego Urząd wziął pod uwagę dodatkowo treść aktu notarialnego, dotyczącego nabycia nieruchomości przez małżonków w 1993 r. oraz treść księgi wieczystej. Z dokumentów tych wynikało, że małżonkowie byli właścicielami nieruchomości w ramach małżeńskiej wspólności ustawowej (zatem stan faktyczny był odmienny od wykazanego w ewidencji geodezyjnej). W związku z tym bonifikatę 99% zastosowano od całości jednorazowej opłaty za przekształcenie (nie zaś – od połowy). W zaświadczeniu o przekształceniu wydanym 20 grudnia 2019 r. odnotowano, że opłata jednorazowa została już wniesiona. Spowodowało to, że wpłaty dokonane wcześniej w miesiącach VIII-IX 2019 r. przewyższały wysokość należnej opłaty jednorazowej. Zostało to stwierdzone w wyniku przeprowadzonego postępowania, zakończonego wydaniem przez Urząd: zaświadczenia o przekształceniu i pisma informującego o wysokości opłaty. W dniu 8 stycznia 2020 r. dokonano właścicielom zwrotu nadpłaty w wysokości 5 437,08 zł.

(akta kontroli tom I str. 271-342, 405-422)

3.4. Przepisy art. 9a ust. 1 ustawy przekształceniowej określały sytuacje, w których właścicielom przysługiwały bonifikaty 99% naliczane od wysokości jednorazowych opłat przekształceniowych (w szczególności dotyczyło to członków rodzin wielodzietnych, a także osób, w stosunku do których orzeczono niepełnosprawność w stopniu umiarkowanym lub znacznym, oraz zamieszkującym w dniu przekształcenia z tymi osobami opiekunom prawnym). Bonifikaty takie przysługiwały właścicielom budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych służących wyłącznie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych tych osób. Na podstawie przeprowadzonej przez NIK analizy wykazów udzielonych bonifikat²⁸ stwierdzono, że niektóre osoby posiadały na terenie Miasta Lublin więcej niż jedną nieruchomość podlegającą przekształceniu, wyraziły zamiar jednorazowego wniesienia opłat przekształceniowych z tych tytułów i wnioskowały o udzielenie bonifikat od opłat. Brak było przypadków, w których Urząd udzieliłby im bonifikaty 99% więcej niż jeden raz – tj. od więcej niż jednej nieruchomości²⁹.

(akta kontroli tom I str. 262-270)

4. Ustalony przez Wydział wzór wniosku o wydanie zaświadczenia o przekształceniu zawierał rubryki przewidujące konieczność podania informacji, czy wnioskodawca posiadał status cudzoziemca w rozumieniu ustawy z dnia 24 marca

²⁸ Analizą objęto wykazy udzielonych bonifikat od opłat jednorazowych dotyczących gruntów Skarbu Państwa i gruntów Gminy Lublin, przy czym wykaz bonifikat odnoszących się do gruntów Gminy Lublin został wygenerowany z programu KSAT i nie obejmował opłat opodatkowanych podatkiem od towarów i usług, z uwagi na brak możliwości wybrania w systemie faktur z opłatami jednorazowymi.

²⁹ Jeżeli dana osoba była właścicielem kilku nieruchomości podlegających przekształceniu i ubiegała się o bonifikaty od opłat jednorazowych, udzielano jej jednorazowo bonifikaty 99%, zaś od opłat dotyczących innych nieruchomości udzielano niższych bonifikat, np. 60% – związanych z dokonaniem zapłaty w pierwszym roku od przekształcenia.

1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców³⁰. Oświadczenia takie były składane jedynie w przypadku postępowań prowadzonych na wniosek (przy postępowaniach prowadzonych z urzędu nie wymagano, co do zasady, złożenia podobnych oświadczeń). Prowadzone przez Wydział rejestry spraw nie zawierały informacji pozwalających na ustalenie, czy dotychczasowi użytkownicy wieczystości gruntów byli cudzoziemcami.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że przy weryfikacji statusu właścicieli przyjmowano treść złożonych przez nich oświadczeń. W przypadku braku takiego oświadczenia oraz w przypadku kiedy Urząd z własnych źródeł posiadał sprzeczne informacje – podejmowano działania wyjaśniające. Dyrektor zwrócił uwagę, że art. 2 ust. 2 ustawy przekształceniowej odnosił się do szczególnych sytuacji, gdy zgodnie z ustawą o nabywaniu wymagane było zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie nieruchomości. W przepisach art. 8 ustawy o nabywaniu zawarto szeroki katalog wyłączeń z obowiązku uzyskania zezwolenia ministra. Biorąc pod uwagę fakt, że obszar Miasta Lublin nie leży w strefie nadgranicznej, potrzeba uzyskiwania zezwoleń mogła pojawić się tylko w odniesieniu do gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha zabudowanych na cele mieszkaniowe, a także w odniesieniu do niektórych nieruchomości gruntowych zabudowanych budynkiem jednorodzinnym. Zatem tylko w takich przypadkach konieczna była indywidualna analiza stanu faktycznego pod kątem występowania zwolnień, o których mowa w ww. art. 8 ustawy o nabywaniu. Co do przypadków nabywania własności udziałów w nieruchomościach wspólnych związanych z lokalami usytuowanymi w budynkach wielomieszkaniowych, to nabycie takie zwykle korzystać będzie ze zwolnienia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o nabywaniu. W myśl art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali³¹, w razie wyodrębnienia własności lokali właścicielowi lokalu przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokali. Nie można żądać zniesienia współwłasności nieruchomości wspólnej, dopóki trwa odrębna własność lokali. Nieruchomość wspólną stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Uwzględniając fakt, że nabycie lokalu zwykle jest objęte zwolnieniem, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o nabywaniu, zwolnieniem tym objęte jest także prawo związane – prawo własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości wspólnej w określonym udziale. Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w omawianym stanie faktycznym nastąpi zatem bez uzyskiwania zezwolenia, o którym mowa w ustawie o nabywaniu³².

Dyrektor Wydziału wyjaśnił też, że z uwagi na powyższe regulacje weryfikacja właścicieli, co do posiadania statusu cudzoziemca, następowała w przypadku braku oświadczenia i w zakresie nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi. Ustalenia statusu właścicieli dokonywano na podstawie danych zawartych w rejestrze mieszkańców Miasta Lublin.

(akta kontroli tom I str. 148-151, 533, 539-541)

W ramach badanej próby 30 postępowań nie wystąpiły przypadki, w których wymagane było zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie nieruchomości. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że latach 2019-2021 (I półrocze) nie było przypadków, w których wymagane byłoby odpowiednie zezwolenie ministra.

(akta kontroli tom I str. 271-342, tom II str. 88, 91)

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2278. Dalej: *ustawa o nabywaniu*.

³¹ Dz. U. z 2021 r., poz. 1048.

³² Powyższe stanowisko potwierdzają wytyczne Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii umieszczone na stronie: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/przekształcenie-uzytkowania-wieczystego-we-wlasnosc>

5. W myśl przepisów ustawy przekształceniowej zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności miały zostać wydane z urzędu najpóźniej do końca 2019 r. (w przypadku zaświadczeń wydawanych na wniosek zaświadczenia w niektórych przypadkach miały zostać wydane jeszcze wcześniej)³³. Wydział oszacował liczbę zaświadczeń do wydania, w odniesieniu do nieruchomości spełniających warunek przekształcenia według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r., tj. około 14 tys. – w przypadku gruntów stanowiących własność Gminy Lublin oraz ok. 6 tys. – w przypadku gruntów Skarbu Państwa. Do końca 2019 r. wydano 4563 zaświadczenia dotyczące nieruchomości Gminy Lublin (co stanowiło wykonanie na poziomie 33% wszystkich zaświadczeń podlegających wydaniu) oraz 2552 zaświadczenia dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa (odpowiednio 43%)³⁴. Procesu wydawania zaświadczeń nie zakończono do końca 2020 r. i kontynuowano go w 2021 r. Przy oszacowanej liczbie 20 tys. zaświadczeń do wydania (w zakresie nieruchomości spełniających warunki przekształcenia na dzień 1 stycznia 2019 r.) do końca 2020 r. Urząd wydał 18 301, a do 30 czerwca 2021 r. – 19 715.

(akta kontroli tom I str. 120)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że Urząd ustalał przypadki nieruchomości spełniających warunki określone ustawą przekształceniową, bazując na danych rejestrów użytkowania wieczystego (TurboEWID, KSAT i Wydziału), po dokonaniu analizy sposobu korzystania, funkcji budynków i lokali określonej w kartotece budynków i lokali, ilości lokali mieszkalnych i lokali niemieszkalnych, map i zapisów ksiąg wieczystych. Liczba użytkowników nieruchomości oddanych na cele mieszkaniowe, w odniesieniu do których w 2018 r. naliczono/przypisano opłatę za użytkowanie wieczyste w wysokości 1% nie była odpowiednia do ustalenia liczby zaświadczeń o przekształceniu, jakie należało wydać, i mogła być tylko przyjęta szacunkowo (jak to uczynił Wydział). Wynikało to z tego, że:

- nie wszystkie nieruchomości oddane na cele mieszkaniowe spełniły przesłanki przekształcenia,
- przekształcenie objęło również znaczącą liczbę użytkowników, którym naliczono w 2018 r. opłatę za użytkowanie wieczyste przy zastosowaniu stawki 3%, tj. właścicieli lokali niemieszkalnych (garaży, lokali użytkowych) albo takich, którzy z opłat za użytkowanie wieczyste byli zwolnieni,
- przypis dokonywany był dla osoby będącej użytkownikiem w dniu 1 stycznia, natomiast w trakcie 2018 r. i w latach 2019-2021 podczas realizacji procesu wydawania zaświadczeń dochodziło do zmian w zakresie nieruchomości: zbycia, spadkobrania, podziału, wyodrębnienia lokali, zmiany stawki. Większość tych zmian była niezależna od Urzędu i informacje o ich zaistnieniu Wydział otrzymywał z opóźnieniem, tj. najczęściej po ich ujawnieniu w ewidencji gruntów. Zatem jakiegokolwiek obliczenie liczby zaświadczeń, które należało wydać na podstawie liczby użytkowników wieczystych z 2018 r. będzie obarczone błędem. Jedynie potwierdzenie przekształcenia nieruchomości i liczba nieruchomości przekształconych zależy od czynności Urzędu i nie zmieni się bez jego wiedzy i udziału.

(akta kontroli tom I str. 13, 18-19, 122-123, 128-129)

³³ Stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej, z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształciło się w prawo własności tych gruntów. Organy reprezentujące dotychczasowego właściciela nieruchomości miały wydać do końca 2019 r., z urzędu, zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tego gruntu, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, natomiast w przypadku złożenia przez właścicieli wniosków obowiązywały terminy określone w art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy.

³⁴ Zostało to opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” wystąpienia pokontrolnego.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. w odniesieniu do jednej nieruchomości zabudowanej budynkiem wielorodzinnym i odpowiadającej jej liczbie 91 współużytkowników wieczystych toczyło się postępowanie na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości³⁵. Do dnia 31 marca 2019 r. współużytkownicy wieczystości, których suma udziałów wynosiła co najmniej połowę, nie złożyli do Urzędu oświadczenia o prowadzeniu dalszego postępowania.

(akta kontroli tom I str. 14, 21-22)

Zdaniem Dyrektora Wydziału, w Urzędzie funkcjonowały rozwiązania pozwalające na pełne monitorowanie terminowości wydawania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie. Służył do tego elektroniczny system obsługi spraw i dokumentów Mdok, w którym rejestrowano wszystkie wpływające wnioski, w tym wnioski o wydanie zaświadczenia (w systemie widoczna była data złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia i pełny przebieg prac nad jego rozpatrzeniem). Dokumentacja powstająca w Urzędzie i do niego napływająca była klasyfikowana na podstawie jednolitego rzeczowego wykazu akt. Ustawodawca nie zobowiązał organu do odrębnego rejestrowania, oznaczania i gromadzenia wniosków właścicieli lokali, uzasadnionych potrzebą dokonania czynności prawnej mającej za przedmiot lokal albo właścicieli gruntu uzasadnionych potrzebą ustanowienia odrębnej własności lokali lub wydanych na ich podstawie zaświadczeń lub też składania sprawozdań/raportów z ich liczby. Brak było zatem podstaw do odmiennego postępowania z wnioskami właścicieli lokali uzasadnionych potrzebą dokonania czynności prawnej mającej za przedmiot lokal albo właścicieli gruntu uzasadnionych potrzebą ustanowienia odrębnej własności lokali niż z innymi wnioskami wpływającymi do Urzędu. Wydział prowadził od 2019 r. rejestry związane z realizacją przekształcenia użytkowania wieczystego gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe odnoszące się do nieruchomości Gminy Lublin i Skarbu Państwa. Służyły one w szczególności do: monitorowania stopnia zaawansowania realizacji obowiązku wydania wszystkich zaświadczeń o przekształceniu, pozyskiwania wiedzy w zakresie nieruchomości przekształconych (m.in. informacji o liczbie lokali wyodrębnionych w budynkach, liczbie wydanych zaświadczeń), informacji o liczbie wniosków o wniesienie opłaty jednorazowej i udzieleniu bonifikaty, wniesionych opłat jednorazowych. Wydział systematycznie śledził i kontrolował liczbę wydanych zaświadczeń – dla własnej wiedzy, a także w związku z koniecznością udzielania odpowiedzi na liczne zapytania np. prasowe. Do celów rozliczenia dotacji celowej przeznaczonej na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiaty w obszarze gospodarki nieruchomościami Prezydent Miasta przygotowywał i przysyłał do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego informacje o liczbie wykonanych każdego miesiąca czynności w podziale na zadania³⁶. Z tej przyczyny rejestry odnoszące się do nieruchomości Skarbu Państwa miały większą szczegółowość niż rejestry odnoszące się do nieruchomości Gminy Lublin.

(akta kontroli tom I str. 126-127)

Przedstawione do celów kontroli NIK wydruki z prowadzonych rejestrów nie pozwalały, w szczególności w zakresie spraw dotyczących przekształcenia gruntów Gminy Lublin, m.in. na zidentyfikowanie wszystkich spraw, w których w działaniach

³⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1314.

³⁶ W tym liczbie: wniosków, decyzji, zawiadomień, zaświadczeń, opłat, odwołań, sporządzonych umów, postępowań sądowych, postępowań przed SKO, czynności kancelaryjnych.

Urzędu dochodziło do opóźnień względem terminów przewidzianych ustawą przekształceniową³⁷.

(akta kontroli tom I str. 12-13, 18-21, 32-114)

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez NIK na próbie 30 spraw dotyczących przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności ustalono, że:

- w połowie postępowań termin na załatwienie sprawy określony art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej wynosił 30 dni³⁸, natomiast pozostałe 15 spraw miało zostać załatwione w terminie 4 miesięcy, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Większość spraw (29 z 30), w tym wszystkie z pierwszej z ww. grup, zostało załatwionych terminowo. W jednym przypadku zaświadczenie wydano z opóźnieniem wynoszącym 48 dni od terminu określonego art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. W tym przypadku organ nie zawiadomił stron o niezakończonym sprawie, nie podał przyczyny zwłoki, nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy i nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia (ponaglenia takie nie wpłynęły);
- w 28 przypadkach (tj. 93% z 30 badanych) zaświadczenia zostały przesłane do sądu wieczystoksięgowego w terminie 14 dni od wydania, zgodnie z art. 4 ust. 7 ww. ustawy. W pozostałych dwóch przypadkach opóźnienia wyniosły od 7 do 8 dni;
- w trzech przypadkach (tj. 20% z 15 spraw, w których właściciele wnieśli opłaty jednorazowe) zaświadczenia o wniesieniu jednorazowej opłaty przekształceniowej wydano po upływie od 43 do 140 dni od ich uregulowania, podczas gdy przepisy art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej przewidywały, że takie zaświadczenie podlega wydaniu w terminie 30 dni od wniesienia opłaty³⁹.

Na nieterminowe działania Urzędu w wyżej opisanych przypadkach nie wpływały ponaglenia ze strony właścicieli.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że w sprawach związanych z realizacją ustawy przekształceniowej do Urzędu Miasta w latach 2019-2021 wpłynęły trzy wnioski (dwa w zakresie gruntów Gminy Lublin i jeden w zakresie Skarbu Państwa) dotyczące ponaglenia z uwagi na przewlekłość postępowania/bezczynność Urzędu. Organy wyższego stopnia (SKO i WL) nie stwierdziły beczynności organu właściwego w sprawie wydawania zaświadczeń (Prezydenta Miasta), bądź wydały postanowienia uznające ponaglenia za nieuzasadnione.

(akta kontroli tom I str. 271-342, tom II str. 88-89, 92)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie zrealizowano w terminie obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy przekształceniowej, tj. nie wydano do 31 grudnia 2019 r. wszystkich zaświadczeń potwierdzających przekształcenie. Przy oszacowanej liczbie 20 tys. zaświadczeń do wydania w zakresie nieruchomości spełniających warunki przekształcenia na dzień 1 stycznia 2019 r., do końca 2019 r. nie wydano zaświadczeń w stosunku do 12,9 tys. użytkowników nieruchomości gruntowych zabudowanych na cele mieszkaniowe (65% użytkowników nieruchomości

³⁷ Było to niemożliwe m.in. ze względu na nieujmowanie w zbiorach danych informacji, czy charakter złożonego wniosku wskazuje na termin załatwienia sprawy określony art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej (4 miesiące od wpływu wniosku), czy art. 4 ust. 2 pkt 3 (30 dni).

³⁸ Na wnioskach widniały adnotacje, że sprawa jest pilna, a wniosek uzasadniony jest potrzebą dokonania czynności prawnej mającej za przedmiot lokal albo potrzebą ustanowienia odrębnej własności lokalu.

³⁹ W pozostałych 12 przypadkach zaświadczenie o dokonaniu wpłaty wydano w terminie do 30 dni od jej wniesienia, bądź też okres czasu pomiędzy wpłatą a wydaniem zaświadczenia był dłuższy niż 30 dni, jednak dotyczyło to przypadków dokonania wpłaty jeszcze przed wydaniem przez Urząd zaświadczenia o przekształceniu.

gruntowych spełniających warunki przekształcenia). Terminowo wydano 7115 zaświadczeń, do końca 2020 r. – 18 301, a do 30 czerwca 2021 r. – 19 715.

(akta kontroli tom I str. 120)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że od początku realizacji tego zadania samorządy sygnalizowały, że wskazany termin nie jest możliwy do dotrzymania i wносиły o jego przedłużenie do końca 2023 r.⁴⁰. Urząd już w 2018 r., po opublikowaniu ustawy, podjął działania organizacyjne, w tym dokonał organizacji pracy komórek odpowiadających za realizację zadania, opracował odpowiednie wzory dokumentów (wzorów takich nie przygotowało Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju) i projekt uchwały Rady Miasta Lublin w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty od opłaty jednorazowej. Rozpoczął też wdrażanie zmian w systemach informatycznych Urzędu i dokonał analizy zasobu nieruchomości spełniających przesłanki do przekształcenia. Dodatkowym utrudnieniem były zmiany przepisów ustawy przekształceniowej, w tym wprowadzane z mocą wsteczną od 1 stycznia 2019 r. Z uwagi na wątpliwości odnośnie do interpretacji przepisów ustawy Wydział kierował zapytania do Biura Obsługi Prawnej Urzędu, jak również do Ministerstwa. Prezydent Miasta pismem z 14 października 2019 r. wystąpił do ww. Ministerstwa z informacją, że do końca 2019 r. Urząd nie będzie w stanie zrealizować całego procesu przekształceń. Wskazał na dużą liczbę wpływających do Urzędu wniosków o wydanie zaświadczenia i udzielenie bonifikaty od opłaty jednorazowej. Prezydent wniósł o wydłużenie terminu wydawania zaświadczeń co najmniej o rok. W odpowiedzi z 12 listopada 2019 r. Sekretarz Stanu wyraził opinię, że analiza stanu realizacji spraw na terenie całego kraju, w tym uwzględniająca stan zaawansowania procesu wydawania zaświadczeń w dużych miastach, wskazuje na brak uzasadnienia dla podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wydłużenie terminu wydawania zaświadczeń. Dyrektor Wydziału zauważył, że Ministerstwo posiadało wiedzę o trudnościach w realizacji zapisów ustawy, w tym licznych wątpliwościach interpretacyjnych. Urząd wielokrotnie zwracał się do Ministerstwa z prośbą o interpretacje przepisów, otrzymując odpowiedzi dopiero po długim czasie⁴¹. Również obszerna lista pytań i odpowiedzi, zamieszczona na stronach internetowych Ministerstwa, świadczy o trudnościach w stosowaniu przepisów ustawy i istniejących w 2019 r. wątpliwościach interpretacyjnych.

Dyrektor Wydziału wskazał również na dużą pracochłonność procedur związanych z wydawaniem zaświadczeń i liczne czynności, jakie były konieczne do podjęcia w ramach prowadzonych w tym zakresie postępowań. Urząd był zobligowany m.in. do badania statusu właścicieli (w tym sprawdzania, czy przekształcenie nie będzie wiązać się z udzieleniem pomocy publicznej przedsiębiorcom), ustalania stanu prawnego nieruchomości i wyjaśniania błędów występujących w danych rejestrowych. Dodatkowych ustaleń wymagały w szczególności sprawy, w których właściciele ubiegali się o zastosowanie bonifikaty od jednorazowej opłaty przekształceniowej. Zdaniem Dyrektora Wydziału, z uwagi na powyższe okoliczności, pomimo dużego zaangażowania pracowników (dodatkowych etatów, pracy w godzinach nadliczbowych), brak było możliwości dotrzymania terminów wynikających z ustawy przekształceniowej.

Dodatkowo Dyrektor Wydziału poinformował, że od 1 stycznia 2019 r. Wydział systematycznie śledził i kontrolował liczbę wydanych zaświadczeń. Od początku 2021 r., w związku ze zbliżającym się zakończeniem procesu wydawania

⁴⁰ Znalazło to odzwierciedlenie m.in. w stanowisku Zarządu Unii Metropolii Polskich z dnia 14 marca 2019 r. oraz w protokole z posiedzenia plenarnego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z 27 marca 2019 r.

⁴¹ Odpowiedź na pismo z 6 listopada 2018 r. została udzielona 13 marca 2019 r., na zapytania z 12 i 30 lipca 2019 r. – odpowiednio: 30 października 2019 r. i 6 września 2019 r.

zaświadczeń, rozpoczęto proces weryfikacji przekształconych nieruchomości w celu ustalenia, czy wydano w stosunku do danej nieruchomości wszystkie zaświadczenia o przekształceniu (ewentualnie ile zaświadczeń nie wydano i z jakiej przyczyny), ilu właścicieli uiściło opłatę jednorazową i czy w stosunku do nich wydano wszystkie zaświadczenia o wniesieniu opłaty jednorazowej, którzy właściciele zobowiązani są uiszczać roczne opłaty przekształceniowe. Weryfikacją objęto wszystkie nieruchomości ujęte w rejestrze nieruchomości przekształconych. W ocenie Wydziału prowadzona w ten sposób analiza, tj. odnosząca się do nieruchomości przekształconych i polegająca na weryfikacji wystawionych oraz ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków zaświadczeniach o przekształceniu, pozwoli na adekwatną ocenę, czy wszystkie zaświadczenia zostały wydane.

(akta kontroli tom I str. 122-123, 128-129, 217-261)

Przepisy art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy przekształceniowej stanowiły, że właściwy organ wydaje zaświadczenie z urzędu – nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia przekształcenia. Według art. 1 ust. 1 ww. ustawy, z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności tych gruntów.

2. W ośmiu przypadkach⁴², z analizowanej przez NIK próby 30 spraw, przed wydaniem zaświadczeń o przekształceniu Wydział nie zbadał sytuacji wszystkich osób pozostających współwłaścicielami lokalu, posiadających udział w prawie użytkowania wieczystego gruntu, w zakresie pozwalającym na stwierdzenie, czy osoby te posiadały status przedsiębiorcy i czy prowadziły działalność gospodarczą związaną z przedmiotowym gruntem lub udziałem w gruncie.

W przypadkach tych wnioski o wydanie zaświadczenia o przekształceniu zostały złożone i podpisane przez jedną osobę, tj. jednego ze współwłaścicieli lub jednego ze współmałżonków będących właścicielami lokalu w ramach ustawowej wspólności majątkowej, i tylko te osoby złożyły oświadczenia zawarte we wniosku. Wydział nie sprawdził przy tym sytuacji pozostałych osób (współwłaścicieli lokalu, którzy nie złożyli wniosku o przekształcenie) i wydał – na wniosek lub z urzędu – zaświadczenia o przekształceniu adresowane na wszystkie te podmioty. W jednym z takich przypadków współwłaściciel lokalu był przedsiębiorcą posiadającym działalność zarejestrowaną w CEIDG:

- wniosek o wydanie zaświadczenia o przekształceniu, złożony 22 stycznia 2020 r., podpisał jeden z dwóch współwłaścicieli lokalu. Złożył oświadczenie, że nie jest przedsiębiorcą. Zaświadczenie wydano mu 3 lutego 2020 r.;
- drugi ze współwłaścicieli otrzymał wówczas zaświadczenie wydane z urzędu. Zgodnie z danymi CEIDG osoba ta od 9 lutego 2017 r. była przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą pod adresem zamieszkania innym niż adres nieruchomości podlegającej przekształceniu;
- zgodnie z danymi CEIDG inny przedsiębiorca (niebędący właścicielem) wskazał adres przedmiotowego lokalu jako adres stałego prowadzenia działalności gospodarczej od 14 stycznia 2019 r.⁴³;
- na dzień wydania zaświadczenia z urzędu jeden przedsiębiorca był zatem współwłaścicielem (w 1/2) lokalu oraz – w wyniku przekształcenia – współwłaścicielem gruntu. Wymieniony lokal został jednocześnie wskazany jako miejsce wykonywania działalności gospodarczej przez innego przedsiębiorcę;

⁴² Sprawy znak: GM-UW-I.6826.449.13.2019, GM-UW-I.6826.250.2.2019, GM-SP-II.6826.5.13.2019, GM-SP-II.6826.80.1.2019, GM-UW-I.6826.684.2019, GM-UW-I.6826.660.2019, GM-UW-I.6826.282.2019, GM-UW-I.6826.723.2.2019.

⁴³ Za dzień udzielenia pomocy publicznej uznaje się dzień wydania zaświadczenia (art. 14 ust. 1 ustawy przekształceniowej).

- Urząd ustalił 20-letni okres wnoszenia opłaty przekształceniowej, przyjmując że w lokalu nie jest prowadzona działalność gospodarcza.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że Urząd prowadził weryfikację danych dotyczących nieruchomości w księgach wieczystych, ewidencji gruntów i budynków oraz CEIDG, chyba że właściciel złożył w tym zakresie oświadczenie – wówczas przyjmowano oświadczenie właściciela. W przypadku, gdy oświadczenie o nieprowadzeniu działalności gospodarczej złożył jeden ze współwłaścicieli, a w szczególności jeżeli sytuacja dotyczyła małżonków będących we wspólności majątkowej małżeńskiej, przyjmowano, że takie oświadczenie obejmuje cały przedmiot współwłasności (lokal, budynek mieszkalny). Ze względu na niepodzielny charakter tej współwłasności oświadczenie składane przez jednego ze współwłaścicieli należało traktować jako oświadczenie składane również w imieniu pozostałych. W sytuacji gdy stwierdzono zarejestrowaną działalność gospodarczą w lokalu, występowano z zapytaniem kierowanym do właściciela lokalu, zobowiązując go do wypowiedzenia się, czy w przedmiotowym lokalu jest prowadzona działalność gospodarcza i czy lokal wykorzystywany jest wyłącznie na cele mieszkaniowe. W przypadku złożenia oświadczenia, w którym właściciel lokalu wypowiedział się, że działalność gospodarcza jest jedynie zarejestrowana, a nie wykonywana, zaś lokal wykorzystywany jest wyłącznie do celów mieszkaniowych, organ wydawał zaświadczenie potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntu z obowiązkiem wnoszenia opłaty przekształceniowej przez okres 20 lat. W przypadku braku odpowiedzi na zapytanie organ wydawał zaświadczenie z obowiązkiem wnoszenia opłaty przekształceniowej przez okres odpowiednio określony w art. 7 ust. 6a ustawy przekształceniowej. Natomiast jeżeli właściciel wniósł o skrócenie okresu wnoszenia opłaty przekształceniowej w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą i złożył w tym zakresie właściwe, określone przepisami dokumenty do udzielenia pomocy de minimis, wydawano zaświadczenie z obowiązkiem wnoszenia opłaty przez okres 20 lat, wraz z zaświadczeniem o udzielonej pomocy de minimis.

Odnosząc się do przytoczonego wyżej przypadku, Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że oświadczenie o nieprowadzeniu działalności gospodarczej w lokalu związanym z udziałem w gruncie, jakie złożył jeden ze współwłaścicieli, uznano za wystarczające aby przyjąć, że w lokalu mieszkalnym nie jest prowadzona działalność gospodarcza. Z uwagi na niepodzielny charakter współwłasności oświadczenie składane przez jednego ze współwłaścicieli należało traktować jako oświadczenie składane również w imieniu pozostałych. Dyrektor Wydziału odwołał się również do – otrzymanego w trakcie kontroli NIK – pisma zarządu wspólnoty mieszkaniowej z którego wynika, że lokal mieszkalny nie był wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej. Zdaniem Dyrektora Wydziału pismo to potwierdziło prawidłowość postępowania Wydziału.

(akta kontroli tom I str. 273-276, 297-301, 313-314, 318-322, 329-331, 370-398, 423-436, 531-534, 542-544, tom II str. 9, 21)

W ocenie NIK treść oświadczenia, zawartego we wzorze wniosku ustalonym przez Wydział, w brzmieniu „*Oświadczam, że: (niewłaściwe skreślić) jestem/nie jestem przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 646, ze zm.), prowadzę/nie prowadzę działalności gospodarczej związanej z przedmiotowym gruntem/udziałem w gruncie*” nie dawała podstaw do rozszerzającej wykładni, zakładającej że takie oświadczenie złożone przez jednego ze współwłaścicieli odnosiło się również do sytuacji wszystkich pozostałych współwłaścicieli. Urząd powinien zbierać odpowiednią dokumentację, np. w formie oświadczeń poszczególnych osób, pozwalającą na ustalenie, czy na danej

nieruchomości nie jest prowadzona działalność gospodarcza oraz czy właściciele (adresaci zaświadczeń o przekształceniu) nie są przedsiębiorcami.

(akta kontroli tom I str. 145-146, 148-151)

3. W jednym przypadku⁴⁴ na 30 spraw analizowanych przez NIK (3%) Urząd nieterminowo wydał zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności. Opóźnienia względem terminu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej wyniosło 48 dni. W ww. przypadku organ nie zawiadomił o tym stron stosownie do art. 36 § 1 kpa, nie spełnił wymogu podania przyczyny zwłoki, ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że wniosek został złożony 13 listopada 2019 r., w okresie wzmożonego wpływania takich dokumentów. Sprawa wymagała zebrania dodatkowego materiału dowodowego, gdyż w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości oraz w ewidencji gruntów i budynków ujawnieni byli nieżyjący właściciele lokalu, zaświadczenia miały natomiast zostać wydane na ich spadkobierców. Nie zawiadomiono stron o niezakończonym w terminie, bowiem przepisy ustawy przekształceniowej nie nakładają na organ takiego obowiązku. Nakład pracy poniesiony na wystosowanie zawiadomienia o niezakończonym w terminie jest zbliżony z wydaniem informacji o wysokości opłaty, czy też z wydaniem zaświadczenia o przekształceniu. Informowanie strony o powyższym generowałoby dodatkowy wydatek ponoszony bez podstawy prawnej. Ponadto czas realizacji wymienionego wniosku przypadł w okresie napływu znacznej liczby spraw związanych z przekształceniem. Nierozpatrzenie wniosku w terminie nie spowodowało dla właścicieli negatywnych skutków.

NIK zauważyła, że akty poświadczające dziedziczenie spadku wpłynęły do Urzędu w dniach 30 maja 2019 r. i 13 grudnia 2019 r., natomiast zaświadczenie o przekształceniu wydano dopiero 30 kwietnia 2020 r. Natomiast obowiązek zawiadomienia strony o przyczynach zwłoki, wskazania nowego terminu załatwienia sprawy z pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia wynikał z art. 36 § 1 kpa.

(akta kontroli tom I str. 332-334, 448-460, 534, 544-545, tom II str. 88, 91, 99-101)

4. W dwóch na 30 zbadanych przypadków (tj. 7%) zaświadczenia o przekształceniu⁴⁵ zostały przesłane do sądu wieczystoksięgowego w terminie przekraczającym 14 dni, tj. z naruszeniem terminu określonego w art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej. Opóźnienia wyniosły 7 i 8 dni.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że wysyłka przedmiotowych zaświadczeń przypadła na okres świąteczno-noworoczny, co miało wpływ na jej opóźnienie. W obu przypadkach zaświadczenia wpłynęły do sądu wieczystoksięgowego dnia 10 stycznia 2020 r. Dodatkową przyczyną opóźnienia w przekazaniu zaświadczeń była znaczna liczba zaświadczeń wydanych pod koniec 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 310-312, 318-320, 534, 545-546)

5. W trzech przypadkach (na 15 w badanej próbie, tj. 20%) zaświadczenia o wniesieniu jednorazowej opłaty przekształceniowej⁴⁶ wydano po upływie od 43 do 140 dni od ich uregulowania, podczas gdy przepisy art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej przewidywały, że takie zaświadczenie zostanie wydane w terminie 30 dni od wniesienia opłaty⁴⁷. W ww. przypadkach nie zawiadomiono

⁴⁴ Sprawa znak: GM-SP-II.6826.152.1.2019.

⁴⁵ Sprawy nr: GM-UW-I.6826.483.2019 i GM-UW-I.6826.660.2019.

⁴⁶ Sprawy nr: GM-UW-I.6826.282.2019, GM-SP-II.6826.81.3.2019 i GM-UW-I.6826.240.2019.

⁴⁷ We wszystkich tych przypadkach wpłaty zostały dokonane już po wydaniu przez Urząd zaświadczeń o przekształceniu.

także stron postępowania, zgodnie z art. 36 kpa, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że w jednym z tych przypadków wpłaty tytułem opłaty jednorazowej dokonała 26 listopada 2020 r. osoba, która nie figurowała w ewidencji gruntów i budynków jako właściciel nieruchomości. Stąd brak było możliwości powiązania wpłaty z nieruchomością przekształconą, nie było też podstaw do wystawienia zaświadczenia o wniesieniu opłaty jednorazowej na właścicieli figurujących w ewidencji gruntów. Po podjęciu czynności wyjaśniających ustalono, że nastąpiła sprzedaż nieruchomości na rzecz osoby, która dokonała wpłaty (akty notarialne sprzedaży nieruchomości wpływają do Wydziału Geodezji, który prowadzi ewidencję gruntów i budynków oraz ujawnia zmiany m.in. odnoszące się do właścicieli nieruchomości). W celu wyjaśnienia rozbieżności dotyczących danych wpłacającego i wnioskodawcy skontaktowano się z wnioskodawcą, który poinformował o sprzedaży nieruchomości i ustalonym przez strony w akcie notarialnym zobowiązaniu nabywcy do uiszczenia jednorazowej opłaty przekształceniowej. Zaświadczenie o wniesieniu opłaty jednorazowej zostało wydane 8 stycznia 2021 r., niezwłocznie po uzyskaniu dokumentów i wyjaśnień.

W odniesieniu do dwóch pozostałych przypadków⁴⁸ Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że nieterminowe wydanie zaświadczeń potwierdzających dokonanie wpłat związane było ze znaczną liczbą wniosków, jakie wpłynęły do Urzędu w 2019 r. i na początku 2020 r. Nie miało to negatywnych skutków dla właścicieli, gdyż zaświadczenia takie służą jedynie do wykreślenia z działu III księgi wieczystej roszczenia o opłatę przekształceniową.

(akta kontroli tom I str. 321-324, 338-340, 425-447, 471-486, 534-535, 546,
tom II str. 97-98)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Zintensyfikowanie działań zmierzających do wydania zaświadczeń dla nieruchomości przekształconych z dniem 1 stycznia 2019 r., dla których zaświadczenia te nie zostały wydane.
2. Gromadzenie, przed wydaniem zaświadczenia o przekształceniu, kompletnego materiału dowodowego pozwalającego na ocenę, czy właściciele gruntu są przedsiębiorcami, a przekształcana nieruchomość wykorzystywana jest do prowadzenia działalności gospodarczej.
3. Dochowanie terminów wynikających z ustawy przekształceniowej przy procedowaniu spraw związanych z przekształceniami prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.
4. W przypadku niezałatwienia sprawy w terminie poinformowanie strony postępowania o przyczynach zwłoki, wskazanie nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczenie strony o prawie wniesienia ponaglenia.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

⁴⁸ W jednym z nich zaświadczenie wydane 16 maja 2019 r. poświadczało wpłatę z 1 kwietnia 2019 r., w drugim – zaświadczenie wydane 7 maja 2020 r. poświadczało wpłatę z 19 grudnia 2019 r.

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 Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, 4 sierpnia 2021 r.

Kontroler
Wojciech Szukała
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis