



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.013.02.2021

**Pan
Andrzej Wnuk
Prezydent Miasta Zamość**

Urząd Miasta Zamość
Rynek Wielki 13
22-400 Zamość

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 Zamość, Rynek Wielki 13, 22-400 Zamość (dalej: Urząd lub UM Zamość).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Wnuk, Prezydent Miasta Zamość, od 9 grudnia 2014 r. (dalej: Prezydent Miasta).
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (I półrocze), z uwzględnieniem wcześniejszych działań mających związek z realizacją zadań związanych z procesem przekształceniowym.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Wojciech Niemyski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/75/2021 z 19 maja 2021 r. (akta kontroli str. 2)

II. Ocena ogólna² 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 gruntów³ (do 31 grudnia 2019 r.) nie wydano zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności 1547 podmiotom (tj. 37% użytkownikom nieruchomości gruntowych spełniających warunki przekształcenia). Ze względu na trudności w realizacji tego zadania (założenia ustawy o przekształceniu nie przewidywały wsparcia finansowego i kadrowego na rzecz realizacji procesu wydawania zaświadczeń) zostało ono zakończone dopiero w sierpniu 2020 r. W trakcie kontroli stwierdzono także nieprawidłowości polegające na nieterminowym dokonywaniu czynności, wynikających z ustawy o przekształceniach: – spośród 20 przeanalizowanych przypadków, w których strona zgłosiła do Urzędu zamiar jednorazowego wniesienia opłaty z tytułu przekształcenia, w siedmiu przypadkach (35%) stronę poinformowano o wysokości opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia z naruszeniem terminu określonego w art. 7 ust. 8 ustawy o przekształceniu, – w 11 postępowaniach, w których wydane zostało zaświadczenie o jednorazowym wniesieniu opłaty z tytułu przekształcenia, w pięciu przypadkach (45%)

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

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

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2040, dalej: ustawa o przekształceniu.

zaświadczenie to wydano po przekroczeniu terminu określonego w art. 7 ust. 9 ustawy o przekształceniu.

Urząd nie poinformował stron tych postępowań o przyczynach zwłoki, nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczył o prawie wniesienia ponaglenia.

Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły:

- w jednym przypadku niezaliczenia opłaty za użytkowanie wieczyste wniesionej za 2019 r. na poczet opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,
- w jednym przypadku udzielenia bonifikaty od opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia w wysokości 50%, pomimo że stronie przysługiwało 60% bonifikaty,
- w dwóch przypadkach nie podjęto działań określonych w art. 8a ustawy o przekształceniu, tj. działań zmierzających do ustalenia wysokości nadpłaty z tytułu wniesionych opłat rocznych za użytkowanie wieczyste za 2019 r. i lata następne.

W Urzędzie prawidłowo zidentyfikowano nieruchomości spełniające wymogi przekształcenia. Zaświadczenia potwierdzające przekształcenie wydawane na wniosek strony przekazywano z zachowaniem obowiązujących terminów, odpowiednio 30 dni lub czterech miesięcy. Zaświadczenia zostały wydane przez właściwy organ, zawierały informacje i pouczenia wymagane ustawą o przekształceniu oraz skierowane zostały do właściwie zdefiniowanych adresatów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego Urzędu⁴, zadania wynikające z ustawy o przekształceniu takie jak: analiza nieruchomości kwalifikujących się do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, wydawanie zaświadczeń potwierdzających to przekształcenie, informowanie zainteresowanych stron o wysokości opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia, czy też wydawanie zaświadczeń potwierdzających wniesienie tej opłaty, zarówno w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Miasta Zamość, jak i nieruchomości Skarbu Państwa, należały do zadań Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: Wydział GiGN).

Wydział GiGN zidentyfikował nieruchomości, które na dzień 1 stycznia 2019 r. spełniły warunki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Było to 577 nieruchomości stanowiących własność Miasta Zamość oraz 47 nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, do których przypisanych było odpowiednio: 3374 i 816 użytkowników⁵. Dyrektor Wydziału GiGN poinformował, że doboru nieruchomości spełniających warunki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, tj. zabudowanych na cele mieszkaniowe, dokonano z wykorzystaniem programu „Użytkowanie wieczyste”, wchodzącego w skład pakietu Ratusz⁶. Program ten w swojej strukturze zawierał wyodrębnioną kategorię umów dla nieruchomości będących w użytkowaniu

⁴ Regulaminy Urzędu opublikowane są na stronie internetowej Urzędu Miasta Zamość w Biuletynie Informacji Publicznej.

⁵ W prowadzonej ewidencji jako użytkownik wskazana była każda osoba posiadająca udział w nieruchomości, natomiast małżeństwo traktowane było jako jeden użytkownik.

⁶ Dostawcą programu jest firma Rekord SI z siedzibą w Bielsku-Białej.

wieczystym, wykorzystywanych na cele mieszkaniowe lub dla których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego taką funkcję przewiduje. Z rejestrów prowadzonych odrębnie dla nieruchomości stanowiących własność Miasta oraz Skarbu Państwa, moduł „Przekształcenia” umożliwił przeniesienie umów z „Użytkowania wieczystego” do ewidencji przekształceń i realizację zadań zgodnie z ustawą o przekształceniu. Niezależnie od ww. programu, każda nieruchomość była dodatkowo poddana analizie w oparciu o zapisy księgi wieczystej, dane ewidencji gruntów i budynków, a w razie wątpliwości przeprowadzano oględziny.

(akta kontroli str. 4-5, 7, 41, 195-202)

W wyniku analizy próby badawczej 30 postępowań⁷ dotyczących nieruchomości objętych przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (dalej: próba badawcza) ustalono, że grunty objęte analizą spełniały warunki przekształcenia określone art. 1 ust. 2 ustawy o przekształceniu.

W próbie badawczej nie wystąpiły przypadki wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntu objętego wyłączeniem, określonym w art. 3 ustawy o przekształceniu.

(akta kontroli str. 44-202)

W stosunku do nieruchomości⁸, w odniesieniu do których w 2018 r. dokonano przypisu należności z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości 1%, wymogu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie spełniły 24 nieruchomości stanowiące własność Miasta Zamość. W wyniku przeprowadzonej weryfikacji 15 nieruchomości ustalono, że przyczyną niespełnienia wymogu przekształcenia był fakt niezabudowania nieruchomości.

(akta kontroli str. 195-205, 218-247)

1.2. W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta wydał jedno postanowienie⁹ o odmowie wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W toku przeprowadzonego postępowania Urząd ustalił, że nieruchomość objęta wnioskiem o przekształcenie stanowiła, zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, tereny obsługi komunikacji samochodowej – garaże i była zabudowana zespołem garażowym (14 boksów) niezwiązanym funkcjonalnie z budynkiem mieszkalnym. Na powyższe postanowienie strona nie wniosła zażalenia.

(akta kontroli str. 13-22)

2. W wyniku analizy próby badawczej ustalono, że wydane zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności:

- zostały wydane przez właściwy organ (Prezydenta Miasta),
- zawierały oznaczenie nieruchomości objętej przekształceniem zgodne z zapisami ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych,
- zawierały informację o obowiązku wnoszenia opłaty rocznej z tytułu przekształcenia, wysokości i okresie wnoszenia tej opłaty, a także pouczenie o możliwości wniesienia opłaty jednorazowej i zasadach jej wnoszenia oraz możliwości złożenia wniosku, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o przekształceniu¹⁰,

⁷ W próbie badawczej uwzględniono postępowania dotyczące przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności 24 nieruchomości stanowiących własność Miasta Zamość (80%) oraz sześć nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Wszystkie przeanalizowane przypadki dotyczyły wydania zaświadczenia na wniosek strony, w tym: 19 przypadków na wniosek o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o przekształceniu oraz 11 przypadków na wniosek, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o przekształceniu.

⁸ Dotyczy wyłącznie gruntów oddanych na cele mieszkaniowe.

⁹ Postanowienie nr GGN.6826.3.1.2019.PG z dnia 9 stycznia 2019 r.

¹⁰ Tj. wniosku o ustalenie wysokości lub okresu wnoszenia tej opłaty w drodze decyzji.

- zawierały właściwie zdefiniowanych adresatów tych zaświadczeń oraz miejsca ich doręczenia.

W analizowanej próbie nie wystąpiły przypadki wydania zaświadczenia:

- właścicielowi gruntu będącemu przedsiębiorcą, w odniesieniu do nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej,
- w sytuacji zabudowania gruntu budynkami innymi niż określone w art. 1 ust. 2 ustawy o przekształceniu, których łączna powierzchnia użytkowa przekraczałaby 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie.

(akta kontroli str. 44-194)

3.1. W okresie objętym kontrolą na obszarze Miasta Zamość nie obowiązywały uchwały lub zarządzenia dotyczące bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia za dany rok, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o przekształceniu.

Na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy o przekształceniu Rada Miasta Zamość, uchwałą Nr IV/42/2019 z dnia 28 stycznia 2019 r., wyraziła zgodę na udzielenie bonifikaty od opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości gruntowych stanowiących własność Miasta Zamość¹¹ (dalej: uchwała Nr IV/42/2019). Stawki bonifikaty określone tą uchwałą były tożsame ze stawkami określonymi w art. 9 ust. 3 ustawy o przekształceniu, wobec czego nie wystąpił obowiązek podjęcia przez Wojewodę Lubelskiego zarządzenia, o którym mowa w art. 9 ust. 3a ustawy o przekształceniu.

(akta kontroli str. 402)

3.2. W objętych kontrolą zaświadczeniach (30 spraw), potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności Prezydent Miasta prawidłowo ustalił wysokość opłaty (w kwocie równej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia) oraz okres wnoszenia opłaty z tytułu tego przekształcenia.

W 28 przypadkach prawidłowo ustalono również wysokość opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia i stawkę udzielonej bonifikaty. Wśród udzielonych informacji o opłacie jednorazowej stwierdzono dwie nieprawidłowości, tj. w jednym przypadku Urząd nie zaliczył na poczet opłaty z tytułu przekształcenia, wpłaty z tytułu użytkowania wieczystego wniesionej za rok 2019, a w jednym przypadku przyznano stronie bonifikatę w wysokości 50%, pomimo że strona spełniała warunki uzyskania bonifikaty w wysokości 60%.

Badanie ww. próby wykazało, że w 20 postępowaniach strony zadeklarowały chęć jednorazowego wniesienia opłaty z tytułu przekształcenia. W siedmiu z tych postępowania (35%) wnioskodawcom udzielono informacji o wysokości opłaty jednorazowej z naruszeniem terminu określonego w art. 7 ust. 8 ustawy o przekształceniu. Poinformowano właścicieli gruntu o wysokości opłaty jednorazowej po upływie: 21, 25, 26, 26, 40, 46, 51 dni od daty zgłoszenia organowi zamiaru jednorazowego wniesienia opłaty z tytułu przekształcenia.

Stwierdzono także, że w dwóch postępowaniach pracownicy Wydziału GiGN nie podjęli działań zmierzających do ustalenia wysokości nadpłaty z tytułu wniesionych opłat rocznych za użytkowanie wieczyste za 2019 r. i lata następne w stosunku do opłaty z tytułu przekształcenia oraz nie podjęli działań w celu dokonania zwrotu ewentualnej nadpłaty, o którym mowa w art. 8a ustawy o przekształceniu.

(akta kontroli str. 44-194)

3.3. W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek w którym właściciele nie zgodzili się z wysokością opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i zgodnie z art. 7 ust. 8a ustawy o przekształceniu zwrócili się o jej ustalenie w drodze decyzji. W toku

¹¹ Dz. Urz. Woj. Lubel. poz. 1396.

przeprowadzonego postępowania Urząd ustalił, że nie zachodzą przesłanki do udzielenia bonifikaty od opłaty jednorazowej w wysokości 99%, o której mowa w art. 9a ust. 1 pkt 1 ustawy o przekształceniu. W przedmiotowej sprawie Prezydent Miasta wydał decyzję¹², którą ustalił opłatę jednorazową z zastosowaniem bonifikaty w wysokości 60%. Strona nie odwołała się od powyższej decyzji.

(akta kontroli str. 23-40)

4. W Urzędzie nie wystąpiły przypadki wydania zaświadczenia cudzoziemcowi, wymagające przedłożenia zezwolenia na nabycie nieruchomości wydanego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o przekształceniu.

W okresie objętym kontrolą cudzoziemcy byli adresatami pięciu zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wszystkie zaświadczenia dotyczyły lokali mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych i zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców¹³, nie wymagały uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki o których mowa w art. 4 ust. 7 ustawy o przekształceniu, wymagające przekazania ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych zaświadczeń potwierdzających przekształcenie na rzecz cudzoziemca prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności.

(akta kontroli str. 42)

5.1. Do 31 grudnia 2019 r. Prezydent Miasta wydał zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w stosunku do:

- 129 nieruchomości stanowiących własność Miasta Zamość (22% nieruchomości Miasta Zamość spełniających warunki przekształcenia), do których przypisanych było 1853 użytkowników (55% użytkowników nieruchomości Miasta Zamość, spełniających warunki przekształcenia);
- 41 nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (87% nieruchomości Skarbu Państwa spełniających warunki przekształcenia), użytkowanych przez 790 osób (97% użytkowników nieruchomości Skarbu Państwa, spełniających warunki przekształcenia).

W 2020 r. wydano zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w stosunku do:

- 448 nieruchomości stanowiących własność Miasta Zamość (78%), użytkowanych przez 1521 osób (45%);
- sześciu nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (13%), użytkowanych przez 26 osób (3%).

Proces wydawania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności Urząd zakończył w sierpniu 2020 r.

(akta kontroli str. 4-5, 41)

Na dzień 1 stycznia 2019 r. Prezydent Miasta nie prowadził postępowań na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości¹⁴.

(akta kontroli str. 195-202)

5.2. Wnioski dotyczące wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, były rejestrowane w dzienniku korespondencyjnym Wydziału GiGN oraz w teczkach rzeczowych, przypisanych pracownikom zajmującym się przekształceniami. W Wydziale tym nie prowadzono

¹² Decyzja nr GGN.6843.5.114.2020.AM z dnia 10 lutego 2020 r.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2278.

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1314.

odrębnych rejestrów dotyczących: wydanych zaświadczeń, zaświadczeń przekazanych do sądu, zaświadczeń o wniesieniu opłaty jednorazowej, czy też rejestrów dotyczących terminowości prowadzonych spraw z zakresu przekształcenia.

Dyrektor Wydziału GiGN poinformował, że każdy z pracowników opracował własny system monitorowania złożonych wniosków, czy też ustawowych terminów ich załatwienia. W ocenie Dyrektora, ewentualne przekroczenia tych terminów, głównie w zakresie wydania informacji o wysokości opłaty jednorazowej, czy wydania zaświadczenia o wniesieniu opłaty jednorazowej, wynikały z ogromnej liczby składanych wniosków o ustalenie wysokości opłaty jednorazowej, a nie z powodu nieprowadzenia rejestrów w tym zakresie.

W okresie objętym kontrolą na podstawie wniosków, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o przekształceniu, wydano dziewięć zaświadczeń, potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wszystkie te zaświadczenia wydano z zachowaniem 4-miesięcznego terminu.

W odpowiedzi na wnioski, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o przekształceniu, wydano 54 zaświadczenia, potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W 52 przypadkach zaświadczenia wydano z zachowaniem 30-dniowego terminu, natomiast w dwóch przypadkach zaświadczenia wydano w terminie 32 i 53 dni od daty złożenia wniosku. W obydwu przypadkach Prezydent Miasta poinformował strony postępowania o istniejących brakach¹⁵. Zaświadczenia potwierdzające przekształcenie wydano odpowiednio: w tym samym dniu oraz po 11 dniach od uzupełnienia braków.

(akta kontroli str. 195-202, 250-276)

W związku z realizacją ustawy o przekształceniu, w okresie objętym kontrolą do Wydziału GiGN nie wpływały ponaglenia na beczynność lub przewlekłość postępowania, o których mowa w art. 37 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶.

(akta kontroli str. 364-370)

5.3. Urząd terminowo przekazywał zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności do sądu właściwego dla prowadzenia ksiąg wieczystych. W próbie badawczej nie stwierdzono przypadków przekroczenia 14-dniowego terminu, określonego w art. 4 ust. 7 ustawy o przekształceniu.

(akta kontroli str. 44-194)

5.4. W przeanalizowanej próbie 30 spraw:

- w dwóch przypadkach użytkownicy wieczystości nie ponosili opłat z tytułu użytkowania wieczystego, wobec czego nie wystąpiła opłata z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności;
- w 10 przypadkach właściciele nie wnieśli wszystkich opłat lub opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności;
- w siedmiu przypadkach opłata jednorazowa została wniesiona przed wydaniem zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W przypadkach tych nie wystąpił obowiązek ujawnienia w dziale III księgi wieczystej roszczenia o opłatę z tytułu przekształcenia w stosunku do każdorazowego właściciela nieruchomości, o którym mowa w art. 4 ust. 5 ustawy o przekształceniu;

¹⁵ W jednym przypadku nie wniesiono opłaty skarbowej od wniosku, natomiast w drugim przypadku Urząd zwrócił się o przedłożenie dokumentacji pozwalającej na ustalenie liczby lokali w budynku.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej: Kpa.

- w 11 przypadkach właściciele wnieśli opłatę jednorazową z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności po wydaniu zaświadczenia potwierdzającego to przekształcenie. Sześć zaświadczeń o wniesieniu tej opłaty wydano w terminie 30 dni od daty jej wniesienia. Pozostałe pięć zaświadczeń (45%) wydano po upływie odpowiednio: 61, 83, 98, 115 oraz 134 dni od daty wniesienia opłaty jednorazowej.

(akta kontroli str. 44-194)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do 31 grudnia 2019 r., tj. w terminie określonym w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o przekształceniu, nie wydano zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności 1547 użytkownikom nieruchomości gruntowych zabudowanych na cele mieszkaniowe (tj. 37% użytkownikom nieruchomości gruntowych spełniających warunki przekształcenia).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o przekształceniu, 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.

Dyrektor Wydziału GiGN wyjaśnił, że postępowanie dotyczące przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności było postępowaniem wieloetapowym, w ramach którego m.in. przeprowadzano weryfikację stanu prawnego nieruchomości, wydawano zaświadczenia potwierdzające przekształcenie, informowano o wysokości opłaty jednorazowej, czy też wydawano zaświadczenia o ewentualnym wniesieniu opłaty jednorazowej. Bardzo duża liczba wniosków złożonych w tym zakresie absorbowała czas pracy pracowników zajmujących się przekształceniami, natomiast ustawodawca nie zapewnił jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedniego wsparcia finansowego, czy kadrowego. Dyrektor wskazał, że z uwagi na zdecydowanie większy obrót lokalami mieszkalnymi na rynku nieruchomości, w pierwszej kolejności wydawane były zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, na których usytuowane są budynki wielorodzinne.

(akta kontroli str. 4-5, 7, 41, 248-249)

2. W siedmiu przypadkach (spośród 20, w których właściciele zgłosili do Urzędu zamiar jednorazowego wniesienia opłaty z tytułu przekształcenia) wnioskodawcom udzielono informacji o wysokości opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z naruszeniem 14-dniowego terminu, określonego w art. 7 ust. 8 ustawy o przekształceniu. Poinformowano właścicieli gruntu o wysokości opłaty jednorazowej po upływie od 21 do 51 dni od daty zgłoszenia organowi zamiaru jednorazowego wniesienia opłaty z tytułu przekształcenia. Opóźnienie, w stosunku do ustawowego terminu, wyniosło w tych przypadkach od 7 do 37 dni.

Zgodnie z art. 7 ust. 8 ustawy o przekształceniu, właściwy organ informuje właściciela gruntu na piśmie o wysokości opłaty jednorazowej oraz o wysokości kwoty należnej do zapłaty w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia, o którym mowa w ust. 7, tj. zgłoszenia zamiaru jednorazowego wniesienia opłaty z tytułu przekształcenia.

Dyrektor Wydziału GiGN wyjaśnił, że w dwóch przypadkach, informacje o wysokości opłaty jednorazowej mogły być wydane po wejściu w życie uchwały Nr IV/42/2019

(od 14 marca 2019 r.). Wydanie informacji o opłacie jednorazowej w terminie 14 dni uniemożliwiłoby przyznanie wnioskodawcom bonifikaty w wysokości 60% wynikającej z przedmiotowej uchwały. W dwóch kolejnych przypadkach przekroczenie terminu na udzielenie informacji o wysokości opłaty jednorazowej wynikało z faktu, że Wydział GiGN od 17 kwietnia 2019 r. do 6 maja 2019 r. oczekiwał na informację z Wydziału Finansowego UM Zamość o ewentualnych zaległościach, gdyż zgodnie z § 2 ww. uchwały warunkiem udzielenia bonifikaty był brak zaległości pieniężnych z tytułu podatku od nieruchomości, rocznej opłaty za użytkowanie wieczyste, rocznej opłaty przekształceniowej oraz opłaty za gospodarowanie odpadów komunalnych. Pozostałe informacje o wysokości opłaty jednorazowej zostały wydane po terminie z uwagi na ogromną liczbę składanych wniosków o jej ustalenie. Osoby zajmujące się sprawami przekształcenia musiały w tym czasie wykonywać również dotychczasowe obowiązki na swoim stanowisku pracy.

NIK zauważył, że Prezydent Miasta 9 stycznia 2019 r. zwrócił się do Przewodniczącego Rady Miasta Zamość o umieszczenie w porządku obrad projektu uchwały w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty od opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, tj. w terminie ponad trzech miesięcy od wejścia w życie ustawy o przekształceniu.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że z uwagi na zaplanowane na dzień 21 października 2018 r. wybory samorządowe uznał za zasadne przedstawienie projektu powyższej uchwały radnym nowej kadencji. Pierwsza sesja nowo wybranej Rady Miasta odbyła się 21 listopada 2018 r., natomiast Komisja Budżetu, Infrastruktury i Mienia Komunalnego (Komisja opiniująca projekt uchwały) ukonstytuowała się na pierwszym posiedzeniu tj. 20 grudnia 2018 r. Na sesji w grudniu 2018 r. procedowana była uchwała budżetowa na rok 2019, dlatego projekt uchwały dotyczący bonifikat przedłożony został w styczniu 2019 r.

(akta kontroli str. 44-53, 76-85, 99-110, 176-179, 187-190, 364-370, 401)

3. W pięciu przypadkach (spośród 11, w których właściciele gruntu wnieśli opłatę jednorazową z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności) wydano zaświadczenia o wniesieniu tej opłaty z naruszeniem terminu określonego w art. 7 ust. 9 ustawy o przekształceniu. Zaświadczenia wydano po upływie od 61 do 134 dni od daty wniesienia opłaty jednorazowej, tj. z opóźnieniem w stosunku do ustawowego terminu wynoszącym od 31 do 104 dni. W ww. przypadkach nie zawiadomiono także stron postępowania, zgodnie z art. 36 Kpa, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Zgodnie z art. 7 ust. 9 ustawy o przekształceniu, po wniesieniu wszystkich opłat albo opłaty jednorazowej właściwy organ wydaje z urzędu, w terminie 30 dni od dnia wniesienia opłat albo opłaty jednorazowej, zaświadczenie o wniesieniu opłat albo opłaty jednorazowej, które właściciel gruntu załącza do wniosku o wykreślenie w dziale III księgi wieczystej wpisu roszczenia o opłatę.

Dyrektor Wydziału GiGN wyjaśnił, że nieterminowe wydanie zaświadczeń potwierdzających wniesienie opłaty jednorazowej wynikało ze specyfiki programu „Przekształcenia”, który nie zawierał modułu sygnalizującego uregulowanie opłaty jednorazowej. Weryfikacja tych wpłat musiała się więc odbywać ręcznie poprzez analizowanie kilkuset kart kontowych podmiotów, jakim została ona ustalona. Ponadto, podobnie jak w przypadku uchybień terminów przy wydawaniu informacji o opłacie jednorazowej, związane to było również z koniecznością generowania innych dokumentów na potrzeby postępowania przekształceniowego. Taka sytuacja była również przyczyną niewypełnienia przez Urząd obowiązku wynikającego z art. 36 Kpa, zawiadamiania stron o niewydaniu, w ciągu 30 dni od dnia wniesienia opłaty jednorazowej stosownego zaświadczenia. Ewentualne naruszenia terminów

wynikających z ustawy przekształceniowej związane były także z ograniczeniami funkcjonowania UM Zamość w 2020 r., w związku z ogłoszonym stanem epidemii COVID-19, w tym wprowadzoną pracą w trybie rotacyjnym, kwarantanną dokumentów składanych w urnach, czy też zawieszeniem bezpośrednich wizyt interesantów w Wydziale.

(akta kontroli str. 90-106, 113-117, 152-173, 183-186, 364-370)

4. Nie podjęto działań zmierzających do ustalenia wysokości nadpłaty z tytułu wniesionych opłat rocznych za użytkowanie wieczyste za 2019 r. i lata następne w stosunku do opłaty z tytułu przekształcenia, a także nie podjęto działań w celu dokonania zwrotu ewentualnej nadpłaty.

W badanej próbie w jednym przypadku, na poczet opłat rocznych za cały okres użytkowania wieczystego zaliczono wartość mienia pozostawionego poza granicami państwa, natomiast w drugim przypadku opłaty za cały okres użytkowania wieczystego zostały wniesione w dniu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. W obydwu tych przypadkach pracownicy Wydziału GiGN nie podjęli działań zmierzających do ustalenia wysokości nadpłaty z tytułu wniesionych opłat rocznych za użytkowanie wieczyste za 2019 r. i lata następne w stosunku do opłaty z tytułu przekształcenia oraz nie podjęli działań w celu dokonania zwrotu ewentualnej nadpłaty, o której mowa w art. 8a ustawy o przekształceniu.

Zgodnie z art. 8a ustawy o przekształceniu, jeżeli przed wydaniem przez właściwy organ zaświadczenia dotychczasowy użytkownik wieczysty wniósł opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego za 2019 rok lub następne lata, opłaty te podlegają zaliczeniu z urzędu na poczet opłaty lub opłaty jednorazowej, o czym właściwy organ zawiadamia dotychczasowego użytkownika wieczystego. W przypadku gdy wniesione opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego przewyższałyby wysokość opłaty lub opłaty jednorazowej, właściwy organ dokonuje, z urzędu, zwrotu nadpłaty w terminie 30 dni, licząc od dnia wydania zaświadczenia lub zaświadczenia, o którym mowa w art. 7 ust. 9 tej ustawy.

Dyrektor Wydziału GiGN wyjaśnił, że art. 8a ustawy o przekształceniu należy stosować wyłącznie do bieżących nadpłat, a nie wynikających z uiszczonych przez użytkowników wieczystych opłat z góry za cały okres użytkowania wieczystego lub zaliczonej na poczet opłat rocznych wartości mienia pozostawionego poza granicami kraju. Dyrektor nadmienił, że wskazany przepis został wprowadzony art. 20 pkt 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw i wszedł w życie 16 lipca 2019 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2019 r. Według Dyrektora, przedmiotowy przepis uregulował okres przejściowy do dnia uzyskania przez właściciela zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie. Skoro organy miały 12 miesięcy na wydanie takich zaświadczeń i były one jedynym potwierdzeniem faktu przekształcenia, a tym czasem ustawowy termin na wnoszenie corocznych opłat z tytułu użytkowania wieczystego upływa 31 marca każdego kolejnego roku, to znaczy, że wiele osób zdecydowało się wnieść opłatę za użytkowanie wieczyste, nie czekając na uzyskanie zaświadczenia (zgodnie z art. 71 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami opłaty roczne wnoszą się za cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do 31 marca każdego roku, z góry za dany rok). Osoby te nie miały pewności, czy w ich przypadku nastąpiło przekształcenie, a jednocześnie doszły do wniosku, że lepiej dokonać wcześniej wpłaty (jak dotychczas co roku) aby nie mieć zaległości i nie być obciążanym ewentualnymi odsetkami od zadłużenia. W przypadku części osób przyczyną wcześniejszego wniesienia opłaty mógł być również brak wiedzy na temat niniejszej ustawy i jej założeń. To tłumaczy sens wprowadzenia powyższych regulacji. Ponadto, po raz kolejny należy podkreślić, że art. 8a nie znajdował się w pierwotnej wersji ustawy

o przekształceniu, chociaż ustawodawca miał wiedzę o możliwości wniesienia opłat rocznych z góry za 99 lat (art. 8 pkt 2), jednakże nie odniósł się do kwestii zwrotu części tej opłaty. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że art. 8a dotyczy jedynie konieczności zaliczenia na poczet opłaty przekształceniowej, opłat rocznych wniesionych za 2019 r. lub 2020 r.

Literalne brzmienie art. 8a ustawy o przekształceniu nie wskazuje, że na poczet opłaty z tytułu przekształcenia należy zaliczyć wyłącznie opłaty za użytkowanie wieczyste wniesione za 2019 lub 2020 rok. W przepisie tym zawarto, iż zaliczeniu podlegają opłaty za użytkowanie wieczyste wniesione za rok 2019 lub lata następne, co biorąc pod uwagę wieloletnie okresy na które w praktyce ustanawiano prawo użytkowania wieczystego, nie powinno dawać podstaw do zawężenia okresu wniesionych opłat za użytkowanie wieczyste (do lat 2019 i 2020), które mogą być zaliczone na poczet opłaty z tytułu przekształcenia. W ocenie NIK interpretacja art. 8a ustawy o przekształceniu przedstawiona przez Dyrektora Wydziału GiGN jest niewłaściwa.

Według wyliczeń Dyrektora Wydziału GiGN, na dzień 1 stycznia 2019 r. na terenie Zamościa było 47 nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 stycznia 2019 r., które spełniły wymóg przekształcenia określony w ustawie, dla których wniesiono opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego lub na poczet tych opłat zaliczono mienie pozostawione za granicami. W stosunku do żadnej z tych nieruchomości Prezydent Miasta nie zaliczył, na podstawie art. 8a ustawy o przekształceniu, na poczet opłaty przekształceniowej opłat rocznych wniesionych przez użytkownika wieczystego z góry za 99 lat, ewentualnie wartości mienia pozostawionego poza granicami kraju.

(akta kontroli str. 63-69, 120-131, 195-202)

5. Udzielono bonifikaty od opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności w niewłaściwej wysokości, tj. zastosowano bonifikatę w wysokości 50% zamiast 60% i zaniżono ją o kwotę 43,91 zł.

W dniu 7 stycznia 2020 r. Prezydent Miasta wydał zaświadczenie nr UWG 7/1599/2019 potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości gruntowej. W dniu 21 stycznia 2020 r. właściciel tego lokalu zgłosił do UM Zamość zamiar jednorazowego wniesienia opłaty z tytułu przekształcenia. W informacji o opłacie jednorazowej udzielonej w dniu 30 stycznia 2020 r. ustalono jednorazową kwotę z tytułu przekształcenia w wysokości 219,55 zł, stanowiącą 19-krotność opłaty z tytułu użytkowania wieczystego (23,11 zł) oraz zastosowano bonifikatę w wysokości 50%. Wpłata ta została wniesiona 3 marca 2020 r.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o przekształceniu, jeżeli zaświadczenie potwierdzające przekształcenie zostało doręczone po dniu 30 listopada 2019 r., osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym, w przypadku zgłoszenia zamiaru wniesienia opłaty jednorazowej w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania tego zaświadczenia, przysługuje bonifikata od tej opłaty w wymiarze obowiązującym w roku, w którym nastąpiło przekształcenie (60%), pod warunkiem wniesienia opłaty jednorazowej uwzględniającej tę bonifikatę w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania informacji, o której mowa w art. 7 ust. 8.

Dyrektor Wydziału GiGN wyjaśnił, że udzielenie niewłaściwej bonifikaty od opłaty jednorazowej wynikało z oczywistej omyłki przy weryfikacji złożonego wniosku. Pismem z 16 lipca 2021 r. Wydział GiGN wystąpił do strony o wskazanie rachunku bankowego właściwego do dokonania zwrotu powstałej nadpłaty w wysokości

43,91 zł. Do dnia zakończenia kontroli NIK (30 lipca 2021 r.) nie dokonano zwrotu nadpłaty.

Dyrektor nadmienił, że w wyniku przeprowadzonej przez pracowników Wydziału GiGN weryfikacji 167 informacji o wysokości opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia ustalono, że był to jedyny przypadek zastosowania bonifikaty w błędnej wysokości.

(akta kontroli str. 152-173, 396-398)

6. Nie zaliczono opłaty za użytkowanie wieczyste wniesionej za 2019 r. (15,30 zł) na poczet opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności.

W dniu 21 października 2019 r. Prezydent Miasta wydał zaświadczenie nr UWG 7/1403/2019 potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntu. Wnioskodawca zgłosił 10 grudnia 2019 r. zamiar jednorazowego wniesienia opłaty z tytułu tego przekształcenia, a 18 grudnia 2019 r. poinformowano go o wysokości opłaty jednorazowej w kwocie 122,40 zł, stanowiącej 20-krotność opłaty z tytułu użytkowania wieczystego oraz zastosowanej bonifikacie w wysokości 60%¹⁷. Na poczet opłaty jednorazowej nie zaliczono opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w kwocie 15,30 zł, wniesionej 16 października 2019 r., tj. przed wydaniem zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie.

Zgodnie z art. 8a ustawy o przekształceniu, jeżeli przed wydaniem przez właściwy organ zaświadczenia dotychczasowy użytkownik wieczysty wniósł opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego za 2019 rok lub następne lata, opłaty te podlegają zaliczeniu z urzędu na poczet opłaty lub opłaty jednorazowej, o czym właściwy organ zawiadamia dotychczasowego użytkownika wieczystego.

Dyrektor Wydziału GiGN poinformował, że przez przeoczenie nie dokonano weryfikacji w programie „Przekształcenia” karty kontowej płatnika, a tym samym nie zaliczono na poczet opłaty jednorazowej wpłaconej wcześniej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

Nadpłata w opłacie z tytułu przekształcenia w wysokości 15,30 zł została w trakcie kontroli NIK (tj. 25 czerwca 2021 r.), zgodnie z wnioskiem strony, zaliczona na poczet niedopłaty z tego tytułu u współwłaścicieli strony.

(akta kontroli str. 134-151, 364-370)

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Informowanie właścicieli gruntu o wysokości opłaty jednorazowej oraz wysokości kwoty należnej do zapłaty w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia zamiaru jednorazowego jej wniesienia.
2. Wydawanie zaświadczeń o wniesieniu opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w terminie 30 dni od daty wniesienia tej opłaty, a w przypadku niezłatwienia sprawy w terminie poinformowanie strony postępowania o przyczynach zwłoki, wskazanie nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczenie strony o prawie wniesienia ponaglenia.
3. Ustalenie nadpłat z tytułu wniesionych opłat rocznych za użytkowanie wieczyste za rok 2019 i lata następne w stosunku do opłat z tytułu przekształcenia oraz dokonanie ich zwrotu.

¹⁷ $20 \times 15,30 \text{ zł} = 306 \text{ zł} \times 0,4 = 122,40 \text{ zł}.$

4. Ustalanie wysokości opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia z zastosowaniem prawidłowej stawki bonifikaty.
5. Zaliczanie opłat za użytkowanie wieczyste wniesionych za 2019 r. lub lata następne na poczet opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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, 2 sierpnia 2021 r.

Kontroler
Wojciech Niemyski
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis