



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia października 2010 r.

**Pan
Sławomir Jezierski
Starosta Elbląski**

P/10/153; LOL-4101-13-05/2010

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.) zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Elblągu („Starostwie”) kontrolę wywiązywania się z obowiązków wynikających z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego¹ (zwanej dalej „ustawą z 7 września 2007 r.”), w okresie od 19 listopada 2007 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 8 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do treści art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność Starostwa w zakresie spraw objętych kontrolą. Podstawą pozytywnej oceny było na ogół prawidłowe wywiązywanie się Pana Starosty z obowiązków określonych w ustawie z 7 września 2007 r., zwłaszcza w zakresie prawidłowego sporządzenia wykazu nieruchomości, o którym mowa w art. 1 ww. ustawy oraz składania do sądu wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Powiatu Elbląskiego („Powiatu”) oraz Skarbu Państwa. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast m.in.:

- przypadków nierzetelnego sporządzenia i nieterminowego przekazywania Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu miesięcznych sprawozdań z realizacji obowiązku ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności ww. nieruchomości za okres od grudnia 2007 r. do czerwca 2009 r. oraz zaniechania wykonywania tego obowiązku za kolejne miesiące,
- niepodjęcia, w okresie objętym kontrolą, działań w celu poinformowania mieszkańców Powiatu o potrzebie sprawdzenia zgodności ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym,

¹ Dz. U. Nr 191, poz. 1365 ze zm.

- nieujęcia w rejestrze powiatowego zasobu nieruchomości oraz ewidencji księgowej Starostwa 595 działek gruntowych stanowiących własność Powiatu, a także przypadków niezgodności danych ww. rejestru i ewidencji księgowej z ewidencją gruntów i budynków,
- nie przeprowadzenia oraz nie udokumentowania inwentaryzacji gruntów w sposób w pełni zgodny z wymogami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości².

1. W wymaganym terminie, tj. do dnia 19 maja 2009 r., Pan Starosta sporządził wykaz nieruchomości, o którym mowa w art. 1 ustawy z 7 września 2007 r., który następnego dnia został przekazany Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu, Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz wójtom i burmistrzom z terenu Powiatu.

Wykaz ten obejmował 26.052 działek ewidencyjnych i został opracowany na podstawie danych z ewidencji gruntów, zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie wykazu oraz wzorów zestawień zbiorczych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podlegających ujawnieniu w księgach wieczystych oraz nieruchomości zabudowanych niepozostających w posiadaniu ich właścicieli³.

Wykaz sporządzono rzetelnie. Kontrola zapisów dotyczących 280 działek wykazała bowiem, że zaledwie w przypadku siedmiu działek (2,5%) dane były niezgodne z ewidencją gruntów (błędne dane o numerach ksiąg wieczystych oraz podmiotach władających) lub niepełne (pominięcie danej o prowadzeniu księgi wieczystej dla nieruchomości). Przyczynę niezgodności stanowiły m.in. omyłki pisarskie osób wprowadzających dane do wykazu oraz niewystarczająca ilość czasu na skorygowanie wykazów przed ich przekazaniem uprawnionym podmiotom.

2. Realizując obowiązek nałożony art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. Pan Starosta podjął działania na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości Powiatu i gospodarowanych nieruchomości Skarbu Państwa, które obejmowały składanie wniosków o założenie ksiąg wieczystych i ujawnienie prawa własności. W wyniku złożenia 16 wniosków obejmujących 57 działek Powiatu i 188 wniosków obejmujących 1692 działki Skarbu Państwa odsetek nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym oraz nieujawnionych w księgach wieczystych uległ zmniejszeniu. Udział tego rodzaju nieruchomości w zasobie Powiatu zmniejszył się z 8,9% - wg stanu na dzień 19 listopada 2007 r. do 0,73% na dzień 30 czerwca 2010 r., zaś w przypadku zasobu nieruchomości Skarbu Państwa odpowiednio z 37,48% do 0,13%.

3. Pan Starosta nie w pełni wywiązał się z obowiązku sporządzania i składania Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu miesięcznych sprawozdań dotyczących ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości Powiatu. Sprawozdania sporządzono bowiem za 19 spośród 31 miesięcy sprawozdawczych przypadających na okres objęty kontrolą (od grudnia 2007 r. do czerwca 2009 r.), przy czym za cztery miesiące zostały one sporządzone z opóźnieniem wynoszącym od dwóch

² Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

³ Dz. U. Nr 23, poz. 143.

do 33 dni, względem terminu określonego w art. 4 ust. 1 ustawy z 7 września 2007 r. Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości („Wydział Geodezji”) opóźnienia wynikały z natłoku obowiązków, a zaniechanie składania sprawozdań (od lipca 2009 r.) z powodu nadmiernej czasochłonności ich sporządzania.

W wyniku przeoczenia pracownika sekretariatu Starostwa wysłanie sprawozdań Wojewodzie nie zostało udokumentowane, czym naruszono wymóg §32 ust. 2 pkt 2 i 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu⁴.

Kontrola wykazała ponadto, że sprawozdania za 11 miesięcy (58% sporządzonych) zawierały nierzetelne dane. Zaniżono w nich liczbę wniosków o założenie ksiąg wieczystych dla nieruchomości Skarbu Państwa (o cztery) oraz liczbę ksiąg wieczystych założonych dla tych nieruchomości (o 47), jak również nie wykazano złożenia jednego wniosku o założenie księgi wieczystej dla trzech działek Powiatu.

4. Zgodnie z wymogiem art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 2007 r. Pan Starosta utworzył punkt informacyjno-konsultacyjny, funkcjonujący w godzinach pracy Starostwa. W okresie objętym kontrolą nie podjęto natomiast innych działań informacyjnych przewidzianych w art. 6 ww. ustawy. Nie sporządzono bowiem i nie rozpowszechniono wśród mieszkańców Powiatu (strona internetowa, prasa, radio, telewizja) szczegółowej informacji o czynnościach niezbędnych do sprawdzenia zgodności ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym. Informację w tym zakresie, zawierającą dane wymagane rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji niezbędnych do ustalenia zgodności ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym⁵, sporządzono i rozpowszechniono (strona internetowa oraz tablica ogłoszeń Starostwa) dopiero w trakcie kontroli NIK.
5. W Starostwie, zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,⁶ prowadzono rejestr powiatowego zasobu nieruchomości obejmujący 91 działek (142,3684 ha). Kontrola wykazała że nie ujęto w nim 595 działek (853,7004 ha) stanowiących 87,6% zasobu nieruchomości Powiatu. Działki te jako grunty pod drogami powiatowymi pozostawały w trwałym zarządzie Zarządu Dróg Powiatowych w Elblągu. Stwierdzono także nieaktualność danych dotyczących ośmiu działek, tj. 8,8% zarejestrowanych (m.in. podziały i zmiany właściciela), do czego przyczyniły się przeoczenia i omyłki pracowników prowadzących rejestr oraz brak możliwości automatycznego aktualizowania danych w oparciu o ewidencję gruntów i budynków.
Na podstawie danych z rejestru powiatowego zasobu nieruchomości sporządzano informacje o stanie powiatowego zasobu nieruchomości, stanowiące załączniki do uchwał Zarządu Powiatu w sprawie projektów budżetów Powiatu na kolejne lata i w związku z tym powielano w nich nieaktualne i niepełne dane.

⁴ Dz.U. Nr 160, poz. 1074 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 241, poz. 1770.

⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

6. Poszczególne działki Powiatu, zgodnie z wymogami art. 16 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 1 oraz art. 3 ust. 1 pkt 15a ustawy o rachunkowości, ujmowano w analitycznej ewidencji księgowej jako odrębne obiekty inwentarzowe. Ustalono ponadto, iż zapisy ewidencji księgowej dotyczące sześciu działek były niezgodne z danymi w ewidencji gruntów i budynków. Jednej działce przypisano bowiem nieprawidłowy numer ewidencyjny, zaś pięć pozostałych uległo podziałom na 11 nowych, z których pięć przeszło na własność Skarbu Państwa i Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Tym samym ewidencja księgowa Starostwa nie spełniała kryterium rzetelności, określonego w art. 24 ust. 1 i 2 ww. ustawy. Nierzetelne było też nieujęcie w ewidencji księgowej Starostwa i innych jednostek organizacyjnych Powiatu ww. 595 działek (853,7004 ha).

Według wyjaśnień Skarbnika Powiatu - Pani Edwardy Mazurkiewicz zaistniała sytuacja wynikała z nie wykazania działek oraz zmian w stanie zasobu w informacjach przekazywanych Wydziałowi Finansowemu przez Wydział Geodezji.

7. Ostatnia inwentaryzacja gruntów Powiatu, która miała miejsce w okresie od 29 grudnia 2008 r. do 15 stycznia 2009 r., została przeprowadzona z naruszeniem art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości. W toku czynności inwentaryzacyjnych nie dokonano bowiem, wymaganego ww. przepisem, porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami potwierdzającymi istnienie działek gruntu, jak i tytułu prawnego w postaci prawa własności Powiatu. Weryfikacja prawidłowości zapisów księgowych została dokonana w oparciu o dane zawarte w wykazie powiatowego zasobu nieruchomości, sporządzonym przez Naczelnika Wydziału Geodezji. Czynności inwentaryzacyjne udokumentowano zaś arkuszem spisu z natury.

Do zaistnienia ww. nieprawidłowości, według przewodniczącej komisji inwentaryzacyjnej, przyczynił się brak wiedzy członków komisji, wynikający z nieokreślenia przez Pana Starostę sposobu inwentaryzacji gruntów w przyjętych zasadach rachunkowości, do czego obligował §5 ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.⁷

W ramach inwentaryzacji nie dokonano również wymaganej weryfikacji wartości gruntów, do czego według Pani Skarbnik, będącej osobą odpowiedzialną za wycenę i ustalenie wartości składników, przyczynił się brak środków w budżecie Powiatu na zlecenie ich wyceny rzeczoznawcom, jak również nie posiadanie przez pracowników Starostwa fachowej wiedzy i uprawnień w zakresie wyceny gruntów.

Nieprawidłowości w ww. zakresie wystąpiły również w ramach inwentaryzacji gruntów Skarbu Państwa gospodarowanych przez Pana Starostę, którą przeprowadzono równocześnie z inwentaryzacją gruntów Powiatu.

8. W związku z realizacją zadań zleconych ww. ustawą w latach 2007-2009 Starostwo otrzymało, prawidłowo wydatkowało i rozliczyło środki z dotacji celowych na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane

⁷ Dz.U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

przez Powiat w wysokości 135,06 tys. zł. Z kwoty tej, 99,94 tys. zł wydatkowano w dziale 750 „Administracja publiczna” - rozdział 75011 „Urzędy wojewódzkie”, a pozostałe 35,12 tys. zł w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa” - rozdział 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”. Większość otrzymanych środków, w wysokości 134,91 tys. zł (99,8%), wydatkowano na wynagrodzenia pracowników Wydziału Geodezji z tytułu 19 umów zlecenia oraz dodatki specjalne do ich wynagrodzeń wraz z pochodnymi.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Skorygowanie błędów w miesięcznych sprawozdaniach z realizacji obowiązku ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Powiatu i Skarbu Państwa oraz przekazanie poprawionych sprawozdań Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu.
2. Niezwłoczne podjęcie działań umożliwiających założenie ksiąg wieczystych i ujawnienie prawa własności wszystkich pozostałych nieruchomości Powiatu i Skarbu Państwa.
3. Ujęcie w rejestrze powiatowego zasobu nieruchomości oraz ewidencji księgowej Starostwa wszystkich działek stanowiących zasób nieruchomości Powiatu, które nie zostały do nich wpisane.
4. Zapewnienie prowadzenia inwentaryzacji nieruchomości gruntowych zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.