

N A J W Y Ż S Z A I Z B A K O N T R O L I
DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Nr 148/97/P96005/DAP

**INFORMACJA
O WYNIKACH KONTROLI**

**UWŁASZCZANIE PAŃSTWOWYCH
OSÓB PRAWNYCH NA PODSTAWIE
USTAWY
O ZMIANIE USTAWY O GOSPODARCE
GRUNTAMI I WYWŁASZCZANIU
NIERUCHOMOŚCI**

WARSZAWA

PAŹDZIERNIK 1997

SPIS TREŚCI

<i>część ogólna</i>	<i>VI</i>
A. Charakterystyka kontroli	VI
1. Tytuł kontroli	VI
2. Cel kontroli	VI
3. Założenia kontroli	VII
B. Synteza ustaleń kontroli	VII
C. Wnioski	XI
<i>część szczegółowa</i>	<i>XIV</i>
A. Analiza stanu prawnego	XIV
1. Zagadnienia ogólne	XIV
2. Uwłaszczenie państwowych osób prawnych	XVII
3. Zarząd nieruchomością	XX
4. Nabycie prawa użytkowania wieczystego oraz własności	XXII
B. Uwarunkowania ekonomiczno organizacyjne kontrolowanej działalności	XXVIII
C. Istotne ustalenia kontroli	XXIX
1. Skala zjawiska uwłaszczenia państwowych osób prawnych	XXIX
2. Spełnianie przez państwowe osoby prawne przesłanek do uwłaszczenia	XXXV
a) Uwłaszczanie niektórych państwowych osób prawnych na podstawie odrębnych ustaw	XXXV
b) Ustalanie prawa państwowych osób prawnych do uwłaszczenia	XXXV
c) Ustalanie prawa zarządu nieruchomości	XXXVII
d) Ustalanie praw własności Skarbu Państwa	XXXVIII
e) Przestrzeganie przez wojewodów zasady nienaruszania praw osób trzecich	XXXVIII
3. Stwierdzanie nabycia prawa użytkowania wieczystego oraz prawa własności	XXXIX
a) Wydawanie decyzji administracyjnych	XXXIX
b) Wydanie decyzji uzupełniającej po dniu 24 grudnia 1992 r.	XLIII
c) Skala i skutki odwołań od decyzji uwłaszczeniowych wojewody	XLIII
4. Przekazywanie budynków i innych urządzeń oraz lokali znajdujących się na gruntach na własność państwowych osób prawnych	XLVI

a) Uznawanie środków państwowych osób prawnych za środki własne tych osób	XLVI
b) Ustalanie odpłatności za budynki, inne urządzenia oraz lokale	XLVIII
c) Podstawa wyliczania wysokości kwot należnych z tytułu nabycia własności budynków i innych urządzeń oraz lokali	XLIX
d) Wysokość i waloryzacja kwot należnych z tytułu nabycia własności budynków i innych urządzeń oraz lokali	XLIX
e) Wygasanie należności z mocy ustawy	L
5. Egzekucja należności Skarbu Państwa z tytułu uwłaszczenia	LIII
a) Dokonywanie przez państwowe osoby prawne wymaganych wpłat na rzecz Skarbu Państwa	LV
b) Zabezpieczenie wierzytelności z tytułu nabycia własności poprzez ustanowienie hipoteki	LX
6. Problem wpisów w księgach wieczystych nieruchomości	LXII
D. Opis postępowania kontrolnego i realizacji wyników kontroli	LXIII
1. Zasięganie dodatkowych informacji w związku z prowadzoną kontrolą	LXIII
2. Postępowanie kontrolne w urzędach wojewódzkich	LXIV
3. Wystąpienia i wnioski pokontrolne	LXIV
4. Wykonanie wniosków pokontrolnych	LXVI
Załączniki	LXIX
Załącznik nr 1: Uczestnicy kontroli	LXIX
1. Wykaz jednostek organizacyjnych NIK biorących udział w kontroli	LXIX
2. Wykaz jednostek kontrolowanych	LXIX
3. Wykaz jednostek, w których zasięgano informacji w związku z prowadzoną kontrolą	LXX
Załącznik nr 2: Statystyka decyzji uwłaszczeniowych	LXXI
Załącznik nr 3: Podstawowe akty prawne	LXXVI

SPIS TABEL I RYSUNKÓW W TEKŚCIE

TABELA 1: DECYZJE UWŁASZCZENIOWE WYDANE W POSZCZEGÓLNYCH LATACH BADANEGO OKRESU — WG WOJEWÓDZTW (W PROC.) _____	XXX
TABELA 2: DECYZJE UWŁASZCZENIOWE WYDANE W POSZCZEGÓLNYCH WOJEWÓDZTWACH (W LICZBACH) _____	XXXI
TABELA 3: STATUS UWŁASZCZONYCH PAŃSTWOWYCH OSÓB PRAWNYCH _____	XXXIII
TABELA 4: PODSTAWY STWIERDZANIA PRAWA ZARZĄDU PRZEZ WOJEWODÓW _____	XXXVII
TABELA 5: SKALA I SKUTKI FINANSOWE ODWOŁAŃ OD DECYZJI UWŁASZCZENIOWYCH WOJEWODÓW _____	XLV
TABELA 6: DECYZJE UWŁASZCZENIOWE USTALAJĄCE ODPLATNOŚĆ ZA NABYCIE PRAWA WŁASNOŚCI OBIEKTÓW _____	XLVI
TABELA 7: OŚWIADCZENIA JAKO DOWÓD UZNANIA ŚRODKÓW ZA WŁASNE W ROZUMIENIU USTAWY UWŁASZCZENIOWEJ _____	XLVII
TABELA 8: NALEŻNOŚCI Z TYTUŁU ODPLATNEGO NABYCIA WŁASNOŚCI OBIEKTÓW, W TYM NALEŻNOŚCI WYGASŁE Z MOCY USTAWY _____	LI
TABELA 9: UDZIAŁ UMORZONYCH NALEŻNOŚCI Z TYTUŁU ODPLATNEGO NABYCIA PRAW WŁASNOŚCI OBIEKTÓW W OGÓLNEJ KWOCIE TYCH NALEŻNOŚCI W POSZCZEGÓLNYCH WOJEWÓDZTWACH _____	LII
TABELA 10: SPŁACANIE NALEŻNOŚCI Z TYTUŁU ODPLATNEGO NABYCIA PRAWA WŁASNOŚCI OBIEKTÓW PRZEZ PAŃSTWOWE OSOBY PRAWNE W POSZCZEGÓLNYCH WOJEWÓDZTWACH _____	LIV
TABELA 11: NAJWIĘKSI DŁUŻNICY SKARBU PAŃSTWA Z TYTUŁU ODPLATNOŚCI ZA NABYCIE PRAWA WŁASNOŚCI DO OBIEKTÓW NA GRUNTACH PRZEKAZANYCH W UŻYTKOWANIE WIECZyste _____	LVII
TABELA 12: NIEUREGULOWANE NALEŻNOŚCI Z TYTUŁU NABYCIA PRZEZ PAŃSTWOWE OSOBY PRAWNE PRAWA WŁASNOŚCI OBIEKTÓW _____	LIX
RYS. 1: DECYZJE UWŁASZCZENIOWE WYDANE W POSZCZEGÓLNYCH LATACH BADANEGO OKRESU _____	XXX
RYS. 2: KWOTY SPŁACONYCH NALEŻNOŚCI W POSZCZEGÓLNYCH LATACH _____	LV

CZĘŚĆ OGÓLNA

A. Charakterystyka kontroli

1. Tytuł kontroli

Uwłaszczanie państwowych osób prawnych na podstawie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (nr P96005)

2. Cel kontroli

W listopadzie 1995 r. Komisja Ustawodawcza Sejmu RP skierowała do NIK zlecenie przeprowadzenia kontroli na temat „Kontrola realizacji ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w zakresie porządkowania stanu własności i wieczystego użytkowania gruntów”. Prezydium Komisji następnie sprecyzowało i uszczegółowiło temat, który przyjął brzmienie jak podane powyżej.

Celem kontroli była ocena prawidłowości procesu podejmowania i realizacji przez wojewodów decyzji dotyczących uwłaszczania państwowych osób prawnych, w szczególności poprzez stwierdzenie:

- czy państwowe osoby prawne spełniały przesłanki do uwłaszczenia wynikające z ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. nr 79, poz 494 ze zm.),
- czy wojewodowie w sposób prawidłowy przekazali państwowym osobom prawnym grunty znajdujące się w zarządzie tych osób oraz budynki i inne urządzenia i lokale położone na tych gruntach,
- czy wojewodowie w sposób prawidłowy określali odpłatność za nabycie własności budynków i innych urządzeń oraz lokali przez państwowe osoby prawne, zaś osoby te właściwie wywiązywały się z wynikających z tego tytułu obowiązków wobec Skarbu Państwa,
- jak wojewodowie egzekwowali zobowiązania państwowych osób prawnych względem Skarbu Państwa z tytułu nabycia własności budynków i innych urządzeń oraz lokali.

Kontrola nie dotyczyła natomiast wykorzystania otrzymanego majątku przez państwowe osoby prawne oraz dalszych przekształceń własnościowych tego majątku i samych osób — są to zagadnienia odrębne, regulowane innymi przepisami prawa. Nie objęła także działalności organu wyższego stopnia nad wojewodami w zakresie spraw uwłaszczeniowych, tj. Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, chociaż świadectwo tych działań może stanowić sposób rozpatrywania przez Ministra odwołań od decyzji wojewodów.

3. Założenia kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 18 urzędach wojewódzkich (37 proc.), wzięło w niej udział 16 delegatur Najwyższej Izby Kontroli oraz Departament Administracji Publicznej. Wykaz uczestników kontroli zawiera załącznik nr 1 do „Informacji”. Kontrola została przeprowadzona w okresie od 22.11.1996 r. do 4.04.1997 r. (większość urzędów kontrolowana była w styczniu - marcu br.).

Województwa, w których leżą wybrane do kontroli urzędy, są zróżnicowane pod względem cech najbardziej istotnych dla tematu, tj. położenia geograficznego (wszystkie rejony kraju) oraz stanu gospodarczego¹. W przypadku Mazowsza kontrola miała miejsce w 6 na 8 urzędów wojewódzkich działających w regionie.

Pełna kontrola wydanych decyzji uwłaszczeniowych nie była możliwa, ze względu na ich wielką liczbę (nawet po kilka tysięcy w każdym urzędzie). Do szczegółowych badań w każdym urzędzie kontrolerzy wybrali grupę decyzji z różnych lat. Badano okres od 5.12.1990 r. do 30.06.1996 r. Po wyodrębnieniu decyzji dotyczących nieruchomości o największej wartości (w każdym roku, w tym ustalających największe odpłatności) dokonano losowego wyboru 60 decyzji, w tym po 14 z lat 1991 (liczone razem z grudniem 1990 r.) i 1992, 12 z 1993 r., 10 z 1994 r., 6 z 1995 r., 4 z 1996 r.

B. Synteza ustaleń i ocena kontrolowanej działalności

1. Użyte w „Informacji” określenie „ustawa uwłaszczeniowa” oznacza ustawę z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Określenie „wszystkie wydane decyzje” oznacza wszystkie decyzje wydane w badanym okresie na podstawie ustawy uwłaszczeniowej przez 18 wojewodów, których urzędy zostały objęte kontrolą, zaś określenie „wszystkie badane decyzje” — grupę 1078 decyzji uwłaszczeniowych poddanych szczegółowemu badaniu w toku kontroli w 18 urzędach wojewódzkich, spośród 18 648 wydanych w tych województwach. Podane niżej wskaźniki procentowe lub liczby stwierdzonych przypadków odnoszą się, o ile nie zaznaczono wyraźnie inaczej, do wszystkich wydanych lub badanych decyzji, albo 18 kontrolowanych urzędów wojewódzkich.

2. Uwłaszczenie państwowych osób prawnych jest to przekształcenie dotychczasowego prawa zarządu lub użytkowania części mienia ogólnonarodowego (praw niezbywalnych) w prawo własności lub użytkowania wieczystego (prawa zbywalne). Nastąpiło to z dniem 5 grudnia 1990 r., w którym weszła w życie ustawa uwłaszczeniowa. Nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntów i prawa własności znajdujących się na tych gruntach obiektów stwierdza wojewoda decyzją administracyjną. Decyzja taka określa także „warunki użytkowania wieczystego” oraz kwotę należną Skarbowi Państwa za

¹ Wybrane województwa to: 3 województwa silnie zurbanizowane, wokół największych miast, zaliczane do najbardziej rozwiniętych (w tym największe — katowickie i warszawskie), 3 duże województwa uprzemysłowione, w których ośrodki przemysłowe wymagały restrukturyzacji, 4 średnie województwa z przewagą przemysłu, 4 średnie województwa z przewagą rolnictwa, 4 niewielkie województwa o charakterze rolniczym, słabiej rozwinięte, 1 województwo o wysoko rozwiniętym rolnictwie.

przekazane obiekty, o ile nie zostały one wybudowane ze środków własnych danej państwowej osoby prawnej. Wierzytelności te podlegają zabezpieczeniu hipotecznemu na użytkowaniu wieczystym przekazanych gruntów, są waloryzowane w chwili zapłaty i wygasają (o ile nie są spłacone) w chwili przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego z jednoosobową spółką Skarbu Państwa lub postawienia go w stan likwidacji.

Skala uwłaszczenia państwowych osób prawnych

3. W większości z województw, których dotyczyła kontrola, proces uwłaszczeniowy jest na ukończeniu. Na podstawie informacji z urzędów, które dysponowały szczegółowymi danymi można stwierdzić że do przekazania pozostało jeszcze 5-15 proc. nieruchomości dla 5-10 proc. podmiotów. W badanym okresie 18 wojewodów wydało 18 648 decyzji uwłaszczeniowych na rzecz ponad 5500 państwowych osób prawnych (w ok. 85 proc. były to przedsiębiorstwa państwowe i jednoosobowe spółki Skarbu Państwa).

*Zaawansowanie procesu uwłaszczeniowego.
Opis s. 31-36*

4. Niemożliwe okazało się dokładne ustalenie jaka była wartość uwłaszczonego majątku. Ustawa nie wymaga określenia wartości majątku przekazanego poszczególnymi decyzjami. Wojewoda czyni to w odniesieniu do konkretnej nieruchomości wtedy, gdy przekazanie obiektów następuje odpłatnie. Tymczasem, jak można szacować na podstawie danych z 18 województw, w skali kraju nieodpłatnie przekazano obiekty, których wartość stanowiła ok. 80-90 proc ogólnej wartości wszystkich przekazanych obiektów. Z pozostałej kwoty, którą państwowe osoby prawne winny były zapłacić Skarbowi Państwa, ok. 33 proc. wygasło na mocy nowelizacji ustawy uwłaszczeniowej w 1992 r. Można zatem oszacować, że kwota wpływów i należności budżetowych z tytułu przekazania obiektów stanowiła ok. 6-10 proc. ogólnej wartości tych budynków, lokali i urządzeń.

*Trudności z ustaleniem wartości uwłaszczonego majątku.
Opis s.35-36*

Wydawanie przez wojewodów decyzji uwłaszczeniowych

5. W odniesieniu do decyzji poddanych szczegółowemu badaniu nie stwierdzono przypadków błędnego zastosowania ustawy uwłaszczeniowej w stosunku do osób prawnych uwłaszczanych na podstawie innych ustaw. W 4 urzędach wojewódzkich ujawniono jednak 21 przypadków błędnego zaliczenia wnioskodawców do kategorii państwowych osób prawnych objętych działaniem ustawy — a zatem działania nielegalnego.

*Uwłaszczanie uprawnionych podmiotów.
Opis s. 36-38*

6. Dla wydania decyzji zgodnej z ustawą kluczowe jest ustalenie przez wojewodę, czy państwowa osoba prawna miała daną nieruchomość w zarządzie w dniu 5.12.1990 r. W toku szczegółowej kontroli 1078 wybranych decyzji nie stwierdzono uchybień pod tym względem. Wojewodowie działali zgodnie z przepisami, zaś w aktach badanych spraw znajdowały się kopie odpowiednich dowodów.

*Stwierdzanie prawa zarządu nieruchomości.
Opis s. 38-39*

7. Nie stwierdzono, na 1078 badanych, wydania decyzji z naruszeniem praw osób trzecich, jednakże w toku kontroli w 4 przypadkach okazało się, że grunt przekazany w użytkowanie wieczyste został objęty komunalizacją. W wyniku odwołań decyzje te zostały następnie zmienione przez samych wojewodów (na podstawie art. 132 § 1 kpa).

*Zachowanie praw osób trzecich.
Opis s. 39-40*

8. Stosowanie przez wojewodów procedury administracyjnej w zakresie wydawania decyzji uwłaszczeniowych można ocenić w przeważającej części jako prawidłowe. Stwierdzone uchybienia dotyczyły 65 przypadków łącznie, tj. niewielkiego ułamka (ok. 6 proc.). Ocena ta nie dotyczy nagminnego przekraczania terminów wydawania decyzji, określonych w kpa. Zasadniczą przyczyną długotrwałości postępowania (po kilka, a nawet kilkanaście miesięcy) była jednak potrzeba uzupełniania dokumentacji przez samych wnioskujących.

*Stosowanie procedury administracyjnej.
Opis s. 40-45*

9. Podkreślenia wymaga także długi czas rozpatrywania odwołań przez Ministra GPiB, — średnio kilka, a skrajnie ponad dwadzieścia miesięcy; w prawie połowie zbadanych przypadków przekraczał rok. Przyczyną tego było i tu w dużej mierze skomplikowanie spraw i konieczność prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Odwołania dotyczyły prawie wyłącznie ustalenia odpłatności za przekazane obiekty. Liczba uwzględnionych odwołań stanowiła ok. 2 proc. zbadanych decyzji. Po zbilansowaniu wszystkich zmian decyzji, w wyniku odwołań odpłatności na rzecz Skarbu Państwa zmniejszyły się o 3 245 337 zł.

Długotrwałość procedur odwoławczych. Opis s. 45-47

Zastrzeżenia do organizacji pracy służb wojewódów. Opis s. 43-44, 60

10. Stwierdzono przypadki opóźnień w księgowaniu i windykacji należności Skarbu Państwa, a niekiedy — ich przepadku. W ok. 30 proc. kontrolowanych urzędów wojewódzkich zastrzeżenia Izby wzbudziła współpraca pomiędzy wydziałami: wydział przygotowujący decyzję nie powiadamiał wydziału do spraw realizacji budżetu o powstających w związku z decyzją wierzytelnościach Skarbu Państwa, co było zasadniczą przyczyną ww. opóźnień.

Ustalanie i egzekwowanie należności Skarbu Państwa z tytułu przekazania własności obiektów

Skala zjawiska. Opis s. 48-49

11. W grupie wszystkich badanych decyzji odpłatność za przekazywane obiekty ustalono w 292 przypadkach, tj. w ok. 36,4 proc. Wśród wszystkich wydanych decyzji wskaźnik ten był niewątpliwie mniejszy, albowiem do szczegółowego badania wybierano przede wszystkim decyzje ustalające taką odpłatność. Mniejsze lub większe uchybienia, polegające na błędnym wyliczeniu kwoty odpłatności, stwierdzono w 50 proc. urzędów wojewódzkich (pojedyncze przypadki).

Oświadczenia jako podstawowy dowód przy uznawaniu środków własnych. Opis s. 49-50

12. Może budzić zastrzeżenia rzetelność postępowania służb wojewódzkich przy uznawaniu środków z których wybudowano obiekty przekazywane państwowym osobom prawnym za środki własne tych osób (co oznacza nieodpłatne przekazanie obiektów na własność tych osób) — biorąc pod uwagę znaczną wielkość ewentualnych odpłatności i obowiązujące zasady postępowania administracyjnego. Służby wojewódzkie polegały przede wszystkim na oświadczeniach złożonych przez kierowników i głównych księgowych osób prawnych, nie weryfikując ich, mimo istnienia takiej możliwości. Procent przypadków, w których o uznaniu środków za środki własne zdecydowano na tej podstawie wynosił od ok. 42 do 100 proc. w zależności od województwa (średnia dla badanej grupy ok. 84 proc.).

Błędy przy waloryzowaniu odpłatności. Opis s. 51-52

13. Zgodnie z ustawą uwłaszczeniową (art. 2 ust 9) zabezpieczone hipotecznie wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu przekazania budynków podlegają, w chwili zapłaty, waloryzacji według odpowiedniego wskaźnika ogłaszanego przez Prezesa GUS. Właśnie w tym względzie stwierdzano najczęściej nieprawidłowości, przy czym ustalenie kwoty przy zastosowaniu błędnego wskaźnika następowało i na niekorzyść Skarbu Państwa, i państwowych osób prawnych. Błędne wyliczenia stwierdzono w 9 urzędach wojewódzkich. W odniesieniu do badanych 1078 decyzji łączna kwota nieprawidłowo ustalonych odpłatności wyniosła 1 601 676 zł, z czego 385 457 zł na niekorzyść państwowych osób prawnych i 1 216 219 zł na niekorzyść Skarbu Państwa.

Wygasanie wierzytelności z tytułu odpłatności za nabycie obiektów. Opis s. 53-55

14. Zgodnie z art. 2 ust. 9 pkt 6 ustawy wierzytelności zabezpieczone hipotecznie wygasają z chwilą przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa lub postawienia go w stan likwidacji na podstawie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Należności te winny zostać wyksięgowane z prowadzonej przez urzędy wojewódzkie ewidencji. W 4 urzędach wojewódzkich miały miejsce przypadki, w których wyksięgowanie takich należności nie nastąpiło. Łączna

wartość zobowiązań państwowych osób prawnych (z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności obiektów), które wygasły, wyniosła, w badanym okresie w odniesieniu do badanych decyzji, ponad 143,5 mln zł (po korekcie ww. nieprawidłowości). Suma ta stanowi ponad 1/3 ogółu ustalonych odpłatności (385 mln zł). Po odjęciu zobowiązań wygasłych (z mocy ww. art, ale także, w niewielkim stopniu, z powodu upadłości dłużników), do spłaty pozostawało 241, 4 mln zł.

15. Państwowe osoby prawne (lub ich następcy prawni) wpłaciły łącznie z tytułu odpłatności ustalonych badanymi decyzjami 8 267 430 zł, czyli zaledwie 3,42 proc. kwoty pozostałej po odjęciu zobowiązań wygasłych i 2,15 proc. ustalonej pierwotnie odpłatności. Wpłaty dokonywane były w sposób nieregularny. Zobowiązania regulowały na ogół podmioty o dobrej kondycji ekonomicznej. Jedyną kategorią podmiotów, które w całości regulowały należności, były banki. Większość uwłaszczonych podmiotów nie regulowała należności od samego początku, nie wpłacając nawet części kwot.

*Znikomy procent
spłaconych
należności.
Opis s. 55-59*

16. Duży procent dłużników Skarbu Państwa z tytułu odpłatności za nabycie obiektów (w tym 2 z 4 największych) stanowiły państwowe instytucje kultury. Nie są to podmioty nastawione na zysk, większą część swoich wydatków pokrywają z dotacji budżetowych, a zarazem będąc państwowymi osobami prawnymi podlegają uwłaszczeniu. W badanych przypadkach instytucje kultury nie spłaciły ani złotych z tytułu ciężących na nich zobowiązań. Zostały one zabezpieczone hipotecznie — z ekonomicznego punktu widzenia właścicielem nieruchomości pozostaje Skarb Państwa, jednakże możliwość faktycznego odzyskania przezeń należnych kwot jest wątpliwa.

*Instytucje kultury
jako dłużnicy
Skarbu Państwa.
Opis s. 59-60*

17. Zgodnie z ustawą wojewodowie zabezpieczali wierzytelności Skarbu Państwa hipotecznie, nie stosując innych działań windykacyjnych i egzekucyjnych. Do słabej ścisłości przyczyniał się wspomniany fakt braku współpracy wydziałów urzędów wojewódzkich. Główną stwierdzoną nieprawidłowością było nieuzasadnione zwleknięcie z wnioskiem o wpis hipoteki. W wielu przypadkach okres ten przekraczał kilkanaście miesięcy. Opóźnienia w ustanowieniu hipoteki były częściowo wynikiem sformułowań zawartych w decyzjach uwłaszczeniowych, uzależniających np. termin wymagalności zobowiązania od określonych czynności dłużnika. Wojewodowie na ogół nie kontrolowali, czy uwłaszczone podmioty przeznaczały korzyści uzyskane z nieruchomości obciążonych hipotecznie na spłatę zobowiązań.

*Zabezpieczanie
należności.
Opis s. 62-63*

18. W 5 kontrolowanych urzędach (28 proc.) stwierdzono niewysyłanie zawiadomień o uwłaszczeniu do sądu rejonowego prowadzącego księgę wieczystą nieruchomości, jak tego wymaga ustawa o księgach wieczystych i hipotece). Uwłaszczane podmioty na ogół nie były zainteresowane szybkim wpisem swego prawa do księgi (wobec tego, że jego ujawnienie pociąga za sobą konieczność wnoszenia opłat sądowych i regulowania należności wobec Skarbu Państwa). Także budżety wojewodów nie zawierały środków przeznaczonych specjalnie na opłaty sądowe. Tym samym, postępowanie uwłaszczeniowe nie przyczyniło się do uporządkowania stanu własności nieruchomości, jeżeli przyjąć podstawowe znaczenie wpisów w księgach wieczystych w tym względzie.

*Współpraca z są-
dami rejonowymi.
Opis s.63-65*

19. Zaewidencjonowane w wyniku przeprowadzonych kontroli uszczuplenia należności Skarbu Państwa zamknęły się (w odniesieniu do badanych decyzji) kwotą 1 611 849 zł, z czego odzyskano 92 556 zł. W toku badania wybranych decyzji stwierdzono ponadto m. in., że (dane dotyczą wyłącznie grupy 1078 decyzji):

*Wymiar
finansowy
kontroli*

- wartość nieruchomości, które nie były objęte działaniem ustawy, a zostały przekazane państwowym osobom prawnym wyniosła 766 257 zł,
- wartość nieruchomości przekazanych podmiotom nie uprawnionym w świetle ustawy uwłaszczeniowej wyniosła 994 110 zł,

- zaniżenie waloryzacji odpłatności na rzecz Skarbu Państwa z tytułu nabycia obiektów wyniosło 1 216 219 zł,
- zawyżenie wspomnianej odpłatności na niekorzyść osób prawnych wyniosło 385 457 zł,
- zaniżenie odpłatności z tytułu nieuprawnionej obniżki wartości obiektu (błędnie zakwalifikowanego jako zabytkowy) wyniosło 2129 zł,
- wartość roszczeń Skarbu Państwa niezaspokojonych z majątku upadłych dłużników lub zgłoszonych już po ich upadłości wynosiła 865 046 zł,
- wartość nieruchomości przekazanych podmiotom postawionym już w stan upadłości lub w stosunku do których o zabezpieczenie hipoteczne wystąpiono po ich upadłości (co było jednak zgodne z ustawą) wynosiła 4 034 934 zł.

Ocena kontrolowanej działalności

20. W ocenie Izby realizacja przepisów ustawy uwłaszczeniowej przez wojewodów była w przeważającej liczbie przypadków zgodna z prawem, choć nie bez zastrzeżeń. Stwierdzono wiele działań niezgodnych z ustawą uwłaszczeniową, kodeksem postępowania administracyjnego (kpa), jak też innymi aktami prawnymi. Największe zastrzeżenia może jednak budzić niedostateczna staranność działania organów administracji. Na nie zawsze sprawny przebieg realizacji ustawy duży wpływ miała niejednoznaczność jej niektórych przepisów oraz związane z nimi wytyczne i orzeczenia organów wyższego stopnia i sądów — nie zawsze jednolite i konsekwentne.

21. Mimo, że biorąc pod uwagę liczbę wydanych decyzji, skala stwierdzonych nieprawidłowości jest niewielka (ok. 6 proc.), to z drugiej strony nawet błąd w jednej decyzji skutkował np. uszczupleniem należności Skarbu Państwa o kilkaset tysięcy złotych lub przekazaniem nieruchomości o znacznej wartości podmiotowi nie uprawnionemu do korzystania z przepisów ustawy uwłaszczeniowej.

22. Ustalenia kontroli wskazują, że przepisy ustawy uwłaszczeniowej rodziły trudności interpretacyjne w urzędach wojewódzkich. Dotyczy to zwłaszcza przepisu stanowiącego, że w decyzji „określa się również warunki użytkowania wieczystego z zachowaniem zasad określonych w art. 236 Kodeksu cywilnego” (art. 2 ust. 3). W ponad połowie urzędów przepis ten był rozumiany jako zobowiązanie do określenia w decyzji jedynie okresu użytkowania wieczystego. Zdaniem NIK z przepisu tego wynika także konieczność określania przez wojewodę w decyzji również opłat rocznych za użytkowanie wieczyste. Różne interpretacje stosowano także przy określaniu, jaki organ jest właściwy do egzekucji należności Skarbu Państwa za przekazane na mocy ustawy obiekty — wojewoda czy kierownik urzędu rejonowego. NIK opowiada się za pierwszą z interpretacji.

Niejasność niektórych sformułowań ustawy. Opis s. 42-43, 61-62

C. Wnioski

1. Ustawa uwłaszczeniowa spowodowała istotne zmiany w sferze mienia Skarbu Państwa, niemały jego procent został przekazany, w ok. 90 proc. nieodpłatnie, w ręce poszczególnych podmiotów. Przykład realizacji ustawy wskazuje jak skomplikowane są procesy przekształceń własności gruntów i jak trudno w toku prac legislacyjnych przewidzieć wszystkie sytuacje, jakie będą powstawać w związku z jej działaniem. Można zatem sformułować kilka wniosków o charakterze systemowym.

- a) Przykład kontrowersji związanych z określeniem w decyzjach wojewodów „warunków użytkowania wieczystego” oraz organu właściwego do egzekwowania

należności Skarbu Państwa wskazuje, jak ważne jest używanie określeń bardzo precyzyjnych, jednoznacznie wskazujących na intencje ustawodawcy². Ustawy lub wydane na ich podstawie akty wykonawcze winny zawierać listę wymaganych (ponad określone w kpa) elementów decyzji administracyjnych, procedur niezbędnych do jej wydania, realizacji i kontroli. Konieczne jest takie wskazanie organów właściwych w sprawie, by nie budziło to żadnych wątpliwości. Niezbędne jest bardziej jednoznaczne regulowanie kwestii rozliczeń finansowych.

- b) Niezbędne jest działanie z większą konsekwencją w sprawie egzekucji zobowiązań z tytułu uwłaszczenia. System, w którym dłużnicy mogą zasadnie liczyć na umorzenie zobowiązań poprzez zmiany przepisów (bez jednoczesnej kompensaty dla tych, którzy już uregulowali należności) zachęca do zalegania ze spłatami, stawia w gorszej sytuacji tych, którzy uczciwie spłacają długi, promuje brak poszanowania prawa i działania nierzetelne. Podmioty, których nie stać na uregulowanie zobowiązań mogą zrzec się praw do nieruchomości po uzyskaniu zgody właściwego kierownika urzędu rejonowego (art. 26 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości). Z drugiej strony nie można nie zauważyć, że z punktu widzenia przedsiębiorstwa zwlekanie ze spłatą (zwłaszcza po nowelizacji ustawy uwłaszczeniowej z 1992 r., w oczekiwaniu na prywatyzację) było działaniem gospodarnym i legalnym.
- c) Celowe wydaje się uregulowanie sprawy zobowiązań instytucji kultury wobec Skarbu Państwa z tytułu odpłatnego nabycia budynków na przekazanych gruntach (a można przypuszczać, że podobna sytuacja ma miejsce w przypadku gmin). Sytuacja, w której ciężar na nich zobowiązania często przekraczające ich kilkuletnie budżety, a przy tym są to podmioty finansowane głównie z dotacji budżetowej (w tym koszty eksploatacyjne i opłaty gruntowe), nie jest właściwa. Można uznać, że charakter działalności instytucji kultury nie wymaga posiadania praw własności do budynków i użytkowania wieczystego gruntów. W istniejącym stanie prawnym możliwe byłoby zrzeczenie się przez nie nieruchomości przekazanych im na mocy ustawy na rzecz Skarbu Państwa (lub gmin). Nieruchomości te mogą zostać przekazane następnie instytucjom np. w użyczenie na czas nieokreślony, a ciężące na nich zobowiązania zostałyby umorzone. Można także rozważyć możliwość ustawowego zwolnienia instytucji z tych opłat, jak to miało miejsce w przypadku PAN lub szkół wyższych.
- d) Realizacja przedsięwzięć uwłaszczeniowych wymaga szczególnych form nadzoru. Nie jest to możliwe bez prowadzenia odpowiednio szczegółowej ewidencji, której prowadzenie zmniejszałoby jednocześnie prawdopodobieństwo popełniania błędów. Celowe byłoby prawne zobowiązanie właściwych organów administracji publicznej

² W tym miejscu warto wspomnieć o tezach, jakie Izba formułowała wcześniej, po kontroli wykonania przepisów o komunalizacji mienia państwowego (informacja nr 29/93/23A/92 z maja 1993 r.), m. in. „... należy wskazać przede wszystkim na niedoskonałość podstaw prawnych procesu komunalizacji, wątpliwości interpretacyjne co do określenia majątku, który komunalizacji podlega z mocy prawa i który może być gminie przekazany w drodze decyzji (...). Dodatkowym mankamentem jest niespójność różnych aktów prawnych regulujących problematykę praw majątkowych różnych podmiotów — np. gmin, przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych osób prawnych, wywołująca rozbieżności w (...) rozstrzygnięciach wojewodów, Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kolejne zmiany tych przepisów korygują błędne rozwiązania, ale też destabilizują sytuację, np. poprzez działanie wstecz i konieczność zmiany części podjętych decyzji z zastosowaniem środków nadzwyczajnych. (...) Przy okazji badania komunalizacji ujawniły się niepokojące zjawiska niefrasobliwego, doraźnego traktowania praw majątkowych w praktyce ustawodawczej. Przyjmowanie pod presją czasu niedostatecznie dopracowanych uregulowań powoduje występowanie niejasności (...) i niestałość decyzji. (...)”

do prowadzenia takiej ewidencji i sprawozdawczości (obecnie wojewodowie robią to wg uznania), uwzględniającej szczególnie wartość przekazywanego majątku. Na tej podstawie winny być przygotowywane okresowe sprawozdania zbiorcze, analizowane w skali kraju, na ich podstawie — formułowane oceny, wytyczne, ewentualnie proponowane zmiany legislacyjne.

- e) W chwili obecnej proces realizacji ustawy jest bliski zakończenia. Nie wydaje się jednak celowe by wojewodowie sami poszukiwali podmiotów, które jeszcze są uprawnione do korzystania z jej przepisów. Stwarzałoby to nieuzasadnione uprzywilejowanie podmiotów, które nie wystąpiły z wnioskiem i nie przygotowały z własnej inicjatywy (i na swój koszt) odpowiedniej dokumentacji na ich poparcie.
- 2. Wnioski, których realizacja jest możliwa od razu, a przyczyniłoby się to do lepszego realizowania przepisów ustawy, dotyczą wojewodów (szczegółowe wnioski pokontrolne, skierowane w wystąpieniach do wojewodów są omówione w ostatniej części „Informacji”).
- f) Zdecydowanej poprawy wymaga organizowanie pracy urzędów wojewódzkich. Opieszałość z występowaniem o ustanowienie hipoteki, opóźnienia w zgłaszaniu roszczeń Skarbu Państwa wobec uwłaszczonych państwowych osób prawnych — w większości stwierdzonych przypadków były wynikiem braku koordynacji między wydziałami urzędu lub złego przepływu informacji. Wskazuje to na konieczność przywiązywania przez wojewodów większej wagi do kwestii organizowania pracy urzędów. Jest to tym ważniejszy postulat, że w związku z reformą struktur administracji centralnej zwiększyła się rola wojewody oraz zakres i złożoność prowadzonych przez niego spraw, tym samym — przez poszczególne wydziały urzędów wojewódzkich.
- g) Celowe jest aby wojewodowie podjęli analizę już wydanych decyzji uwłaszczeniowych, biorąc przy tym pod uwagę możliwość występowanie „seryjnych” pomyłek, wynikających z błędów lub niewłaściwej interpretacji przepisów. Dotyczy to w szczególności: uzupełnienia decyzji poprzez ustalenie wszystkich warunków użytkowania wieczystego, sprawdzenia, czy prawidłowo dokonywano waloryzacji odpłatności. W sytuacjach, w których jest to możliwe, należałoby podjąć działania w celu uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji, zwłaszcza, gdy istnieje podejrzenie uszczuplenia należności Skarbu Państwa. Należy jednak mieć na uwadze, że w zdecydowanej większości spraw dochodzenie ewentualnych należności będzie niemożliwe z uwagi na to, że decyzje wywołały nieodwracalne skutki prawne.



CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

A. Analiza stanu prawnego

1. Zagadnienia ogólne

1. Mimo, że temat kontroli dotyczył przestrzegania przepisów ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, to omówienie stanu prawnego należy rozpocząć od aktu ogólniejszego, do którego należy się odwoływać wszędzie tam, gdzie wspomniana ustawa nie określa zasad postępowania. Podstawowy akt prawny regulujący kwestie gospodarki gruntami Skarbu Państwa lub gminy stanowi ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (dalej *uggwn*)³. Ustawa jednakże określa jedynie zasady gospodarowania gruntami zabudowanymi i gruntami przeznaczonymi w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy (zabudowę w rozumieniu ustawy stanowią budowle i urządzenia służące do funkcjonowania miast i wsi oraz inne budowle i urządzenia o znaczeniu krajowym lub regionalnym) oraz zasady wywłaszczania nieruchomości⁴ (art. 1 ust. 1). Poza regulacją tej ustawy pozostają zatem pewne kategorie gruntów: grunty zabudowane, wchodzące w skład gospodarstw rolnych oraz związane z państwowym gospodarstwem leśnym i położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na cele gospodarki rolnej i leśnej (art. 1 ust. 2). Te kwestie regulują inne ustawy⁵.

Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości

Wspomniana ustawa (*uggwn*) pochodzi z 1985 r. i zmiany ustrojowe mające miejsce w Polsce od 1989 r. spowodowały konieczność jej nowelizacji. Do chwili obecnej ustawa była nowelizowana wielokrotnie, zaś od 1991 r., kiedy to wydano tekst jednolity (Dz.U. Nr 30 poz. 127), 18 razy⁶. Z tego powodu ustawa nie stanowiła spójnej całości, co więcej,

³ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tj. Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.; pełne informacje dotyczące publikacji powoływanych aktów prawnych zawiera załącznik nr 3 „Wykaz podstawowych aktów prawnych”).

⁴ Zagadnienia związane z wywłaszczaniem nieruchomości nie będą w niniejszej analizie omawiane.

⁵ W szczególności można wymienić: ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299 ze zm.), ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 101, poz 444 ze zm.), ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.), ustawę z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz.U. Nr 79, poz. 363), ustawę o PKP, ustawę z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych (Dz.U. Nr 127, poz. 627).

⁶ W czasie pomiędzy końcem okresu objętego kontrolą a opracowaniem niniejszej „Informacji” nastąpiło 5 nowelizacji ustawy.

nie przystawała do potrzeby znacznie swobodniejszego obrotu nieruchomościami⁷. Należy dodać, że do uggwn zostało wydanych kilka aktów wykonawczych.

Konieczność uregulowania spraw własnościowych

2. W szczególności uggwn nie regulowała sytuacji, w których występowały rozbieżności pomiędzy faktycznym stanem posiadania a sytuacją prawną różnych państwowych osób prawnych i jednostek nie posiadających osobowości prawnej, spółdzielni mieszkaniowych oraz przedsiębiorstw państwowych. Nie miało to istotnego znaczenia w sytuacji jednolitej własności państwowej oraz istnienia systemu rad narodowych. Wraz z odrodzeniem samorządu terytorialnego i uzyskaniem osobowości prawnej przez gminy, jak też w związku z koniecznością rozpoczęcia procesu prywatyzacji i reprivatyzacji powstała konieczność dostosowania przepisów ustawy do nowej rzeczywistości.

Zniesienie monopolu własności Skarbu Państwa do mienia państwowego

Zasadniczy wyłom w obowiązującej w prawie zasadzie jednolitej własności państwa wprowadziła ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy — kodeks cywilny (Dz.U. Nr. 3, poz. 11). Akt ten zniósł zasadę, iż jedynie Skarbowi Państwa przysługuje prawo własności mienia państwowego. W wyniku tego państwowe osoby prawne uzyskały zdolność prawną w zakresie nabywania składników majątkowych na własność. Nie wpłynęło to jednak na zakres zarządu mieniem ogólnonarodowym państwowych osób prawnych, w rozumieniu uggwn.

Ustawa uwłaszczeniowa

3. Dopiero ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (dalej „ustawa uwłaszczeniowa”)⁸ rozwiązała ten problem przekształcając prawo zarządu nieruchomościami Skarbu Państwa lub gminy w prawo użytkowania wieczystego tych gruntów, a w odniesieniu do budynków i innych urządzeń oraz lokali znajdujących się na tych gruntach — w prawo własności. Również i ta ustawa ulegała wielu zmianom⁹.

Dla dalszego toku rozumowania niezbędnym jest zacytowanie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy uwłaszczeniowej:

Art. 2. 1. Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego. Nie narusza to praw osób trzecich. Uprawnienia państwowych gospodarstw rolnych do będących w dniu 5 grudnia 1990 r. w ich zarządzie gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa reguluje odrębna ustawa.

2. Budynki i inne urządzenia oraz lokale znajdujące się na gruntach, o których mowa w ust. 1, stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), będących w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie **państwowych**¹⁰ osób prawnych, stają się z tym dniem z mocy prawa własnością tych osób. Nabycie własności przez te osoby następuje odpłatnie, jeżeli obiekty te nie były wybudowane lub nabyte ze środków własnych tych osób lub ich poprzedników prawnych.

⁷ Wkrótce uggwn ma być zastąpiona ustawą o nieruchomościach, która została uchwalona przez Sejm w końcu sierpnia br. W chwili zakończenia pracy nad informacją ustawa oczekiwała na podpis Prezydenta.

⁸ Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.

⁹ Ostatnia zmiana Dz.U. z 1996 r. Nr 5, poz. 33.

¹⁰ Uwaga — słowo „państwowych” zostało dodane nowelizacją z 7.10.1992 r. (zob. niżej).

4. Najbardziej istotną zmianę w zakresie dotyczącym uwłaszczania państwowych i komunalnych osób prawnych wprowadziła nowelizacja ustawy uwłaszczeniowej z dnia 7 października 1992 r.¹¹, wchodząca w życie dnia 24 grudnia 1992 r. Zmiany obejmowały m. in. następujące zagadnienia:

*Nowelizacje
ustawy
uwłaszczeniowej*

- w art. 2 ust. 2 ustawy uwłaszczeniowej dodano słowo „państwowe” (osoby prawne), przesądzając, iż podobnie jak w ust. 1, w przepisie mowa jest o państwowych osobach prawnych,
- dodano art. 2a, rozciągając tym samym przepisy ustawy uwłaszczeniowej na komunalne osoby prawne, wszakże z mocą wsteczną od dnia 5.12.1990 r.,
- dodano art. 2b, przewidując możliwość zrzeczenia się własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości, zarówno przez państwowe jak i komunalne osoby prawne,
- wprowadzono art. 2c, zawierający zasady uwłaszczania spółdzielni mieszkaniowych (zagadnienia te nie należą do tematu kontroli, zatem nie zostaną omówione),
- dodano art. 2d, w którym zawarto upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia zasad i trybu stwierdzania (m. in.):
 - prawa zarządu państwowych i komunalnych osób prawnych do nieruchomości,
 - uznawania środków finansowych tych osób za środki własne w rozumieniu ustawy uwłaszczeniowej,
 - określania wysokości kwot należnych za nabycie własności budynków, innych urządzeń oraz lokali,
 - zabezpieczenia wierzytelności z tego tytułu,
 - a także rodzajów dokumentów niezbędnych jako dowody w tych sprawach.

Upoważnienie to zostało zrealizowane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. Nr 23, poz. 79; dalej „rozporządzenie w sprawie uwłaszczenia”).

*Akt wykonawczy
do ustawy
uwłaszczeniowej*

Pozostałe nowelizacje ustawy uwłaszczeniowej nie mają znaczenia dla kontroli.

5. W art. 2 ust 1 ustawy uwłaszczeniowej użyto pojęcia „państwowa osoba prawna”, gdy tymczasem w art. 2 ust 2 znalazło się pojęcie „osoby prawnej”. To, co zostało później potocznie nazwane „pomyłką legislacyjną” zostało skorygowane dopiero ustawą z dnia 7 października 1992 r, obowiązującą od dnia 24 grudnia 1992 r. Omyłka ta spowodowała, iż przez okres prawie 2 lat wszystkie (nie tylko państwowe) osoby prawne, mogły, na podstawie art. 2 ust 2, nabyć własność budynków, które posiadały w zarządzie, a użytkowanie wieczyste gruntów przysługiwało w stosunku do gruntów Skarbu Państwa lub gminy znajdujących się wyłącznie w zarządzie państwowych osób prawnych, innych niż Skarb Państwa. Taka interpretacja pozostawała jednak w sprzeczności z art. 235 § 2 kc, który stanowi, iż przysługująca wieczystemu użytkownikowi własność budynków i urządzeń na użytkowanym gruncie jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym.

*Pojęcie
państwowej
osoby prawnej a
tzw. „omyłka
legislacyjna”*

¹¹ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 91, poz. 455).

2. Uwłaszczenie państwowych osób prawnych

Pojęcie uwłaszczenia 1. Pod pojęciem uwłaszczenia państwowych osób prawnych należy rozumieć przekształcenie w prawo własności lub użytkowania wieczystego dotychczasowego prawa zarządu lub użytkowania części mienia ogólnonarodowego. Nastąpiło to z dniem 5 grudnia 1990 r., w którym weszła w życie ustawa uwłaszczeniowa.

Zakres działania ustawy Zgodnie z art. 2 ust. 1, grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy, z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa, stają się z tym dniem z mocy prawa, przedmiotem użytkowania wieczystego. Przepis ten określa, że nie narusza to praw osób trzecich. Jednocześnie ustawodawca zdecydował, że budynki i inne urządzenia oraz lokale znajdujące się na tych gruntach, będących w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych, stają się z tym dniem z mocy prawa własnością tych osób. Nabycie własności przez te osoby następuje odpłatnie, jeżeli obiekty te nie były wybudowane lub nabyte ze środków własnych tych osób lub ich poprzedników prawnych. Szczegółowe zasady postępowania w tym zakresie zawarte są w rozporządzeniu w sprawie uwłaszczenia.

Państwowe osoby prawne 2. Państwowymi osobami prawnymi są wszystkie jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną, jeżeli ich własność i inne prawa majątkowe stanowią w całości mienie państwowe (art. 33, 34, 44 i 44¹ kc). Wydaje się zatem, że należy pod tym pojęciem rozumieć zwłaszcza:

- przedsiębiorstwa państwowe¹²,
- jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (powstałe w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych oraz tworzone na podstawie prawa handlowego),
- banki państwowe,

Instytucje kultury jako państwowe osoby prawne jednostki badawczo-rozwojowe¹³.

Inną kategorią państwowych osób prawnych są państwowe instytucje kultury. Podmioty te działają na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej¹⁴. Instytucje kultury nabywają osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora (art. 14 ust. 1). Zgodnie z art. 8 ustawy takimi organizatorami są naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz wojewodowie, którzy organizują działalność kulturalną tworząc państwowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Organizatorem mogą być także gminy i związki komunalne, jednakże tak powstałe instytucje są komunalnymi, a nie państwowymi osobami prawnymi (art. 9 ust. 1).

¹² Uchwała Sądu najwyższego III CZP 49/92 (OSNCP 11/92/200) z 15.05.1992 r.

¹³ Uwłaszczenie j.b.r. nastąpiło jednakże na podstawie ustawy z dnia 22 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz.U. Nr 19, poz. 81, art. 64a). Nowelizacja ta weszła w życie 11. 03. 1991 r. Należy zatem uznać, że w tylko w okresie między 5.12.1990 a 10.03.1991 r. uwłaszczenie j.b.r. mogło nastąpić na podstawie przepisów ustawy uwłaszczeniowej.

¹⁴ Dz.U. Nr 114, poz. 493 ze zm.

Instytucje kultury różnią się od wcześniej wspomnianych państwowych osób prawnych, zwłaszcza o charakterze gospodarczym, zasadami finansowania. Instytucje kultury gospodarują samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków (art. 27 ust. 1). Przychodami instytucji kultury są wpływy z prowadzonej działalności, w tym z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje z budżetu, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł. Wysokość rocznej dotacji na działalność instytucji kultury ustala organizator (art. 27 ust. 2 i 3). W przypadku większości państwowych instytucji kultury zakres dotowania z budżetu jest znaczny (ponad 70 proc.). W myśl art. 32 ust. 1 ww. ustawy instytucje kultury prowadzą gospodarkę finansową „na zasadach określonych dla zakładów budżetowych”.

Państwowymi osobami prawnymi są także państwowe szkoły wyższe, które jednak nabyły użytkowanie wieczyste zarządzanych gruntów oraz związanych z nimi budynków, lokali i urządzeń na podstawie przepisu art. 182 ustawy z dnia 12.09.1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) z dniem 29 września 1990 r. (należy dodać, że uwłaszczenie to dotyczyło jedynie gruntów państwowych i nie zawierało wyłączeń wymienionych w art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej). Z tego względu możliwe byłoby uwłaszczenie państwowych szkół wyższych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej wyłącznie w odniesieniu do ewentualnie zarządzanych gruntów gmin.

*Szkoły wyższe
jako państwowe
osoby prawne*

Należy także wspomnieć o szczególnej państwowej osobie prawnej, jaką jest Polska Akademia Nauk. Korzystała ona z praw przewidzianych ustawą uwłaszczeniową, a ponadto z mocy innej ustawy stała się z dniem 19.01.1994 r. użytkownikiem wieczystym także zarządzanych gruntów rolnych (art. 13 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁵). Istotną zmianę wprowadziła ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o uregulowaniu niektórych praw majątkowych Polskiej Akademii Nauk¹⁶. Art. 1 tej ustawy stanowi, że nabycie przez PAN budynków, urządzeń i lokali na podstawie ustawy uwłaszczeniowej następuje nieodpłatnie, bez względu na to, skąd pochodziły środki, z których zostały one wybudowane. Dlatego też, decyzje uwłaszczeniowe wydane przed 20.08.1994 (kiedy ustawa dotycząca PAN weszła w życie) przestają wiązać w części ustalającej obowiązek wniesienia opłat. Akademii na podstawie przepisów art. 410 § 2 kc. przysługuje roszczenie o zwrot już spełnionych świadczeń.

*PAN jako
państwowa
osoba prawna*

3. Ustawa przewiduje uwłaszczenie państwowych osób prawnych niezależnie od ich przekształceń podmiotowych: podziału, połączenia, przekształcenia w inną osobę prawną, o ile właściwe przepisy w takim przypadku przewidują przejście na następcę praw tejże osoby. W takim przypadku, stroną postępowania uwłaszczeniowego będzie każdorazowo podmiot powstały wskutek przekształcenia. Możliwe jest także wydanie decyzji na rzecz podmiotu już w chwili jej wydania nieistniejącego, lecz spełniającego wymagania ustawy w dniu 5.12.1990 r., a skierowanej do jego następcy prawnego. Wojewoda jest zobowiązany ustawą do wydania decyzji także wtedy np. gdy np. państwowa osoba prawna znajduje się w stanie likwidacji lub w upadłości.

¹⁵ Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3.

¹⁶ Dz.U. Nr 86, poz. 395.

4. Możliwe jest także istnienie innych państwowych osób prawnych, nie wymienionych powyżej. Z drugiej strony ustawa wyłącza uwłaszczenie całej kategorii państwowych osób prawnych — przedsiębiorstw państwowych gospodarstw rolnych (art. 2 ust. 1 zd. 3).

Nie jest natomiast państwową osobą prawną w rozumieniu ustawy uwłaszczeniowej ani spółdzielnia, ani jednostka organizacyjna, której nawet niewielka część stanowi własność niepaństwowej osoby prawnej (zatem nie jest państwową osobą prawną spółka, w której udziały posiadają niepaństwowe osoby prawne, niezależnie od ich wielkości).

*Zasada następstwa prawnego państwowej osoby prawnej
Podmioty nie będące państwowymi osobami prawnymi*

Publiczna własność gruntów

5. Uwłaszczenie na podstawie ustawy uwłaszczeniowej może nastąpić wyłącznie w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa lub gminy. Z tego powodu, jeżeli dokonano uwłaszczenia co do nieruchomości, w której księgach wieczystych wpisana jest jako właściciel inna osoba fizyczna lub prawna, sąd rejonowy winien odmówić wpisu na rzecz państwowej osoby prawnej, dopóki stan własności nie zostanie uregulowany¹⁷. Oczywiście decyzja uwłaszczeniowa w ogóle nie powinna zostać wydana w stosunku do takiej nieruchomości. Obowiązek sprawdzenia przed wydaniem decyzji, kto figuruje w księdze wieczystej jako właściciel nieruchomości wynika dla wojewody z przepisów art. 7 kpa¹⁸.

Należy także zwrócić uwagę że ustawa uwłaszczeniowa może mieć zastosowanie do niektórych kategorii gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, nie objętych działaniem uggwn. Ustawodawca nie określił, że przepisy ustawy uwłaszczeniowej mają zastosowanie jedynie do gruntów zabudowanych i przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy, będących przedmiotem regulacji przez uggwn.

Ustawa uwłaszczeniowa a komunalizacja

6. Należy zwrócić uwagę na możliwość zbiegu ustawy uwłaszczeniowej z inną ustawą regulującą stosunki własnościowe Skarbu Państwa i gmin, tj. ustawą z dnia 10 maja 1990 r. — Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁹. Ta ostatnia ustawa weszła w życie z dniem 27 maja 1990 r., czyli wcześniej niż uwłaszczeniowa. Na jej podstawie mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące (m. in.) do przedsiębiorstw państwowych, dla których organami założycielskimi były dawne rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego oraz do zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych tym organom, stało się w dniu wejścia w życie ustawy z mocy prawa mieniem właściwych gmin (art. 5; komunalizacja). Nabycie mienia przez gminę winno zostać stwierdzone decyzją wojewody (art. 18 ust. 1), która ma charakter deklaratoryjny²⁰.

Zestawiając postanowienia ustawy uwłaszczeniowej i Przepisów wprowadzających, należy przyjąć, że decyzje komunalizacyjne powinny poprzedzać decyzje uwłaszczeniowe wydane w trybie ustawy uwłaszczeniowej. Zważywszy jednak, że okres dzielący wejście

¹⁷ Uchwała Sądu Najwyższego III CZP 157/92 (OSNCP 5/93/84) z 30.12.1992 r.

¹⁸ „W toku postępowania organy administracji państwowej (...) podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.”

¹⁹ Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

²⁰ Uwagi w tym punkcie nie dotyczą decyzji wydanych w przypadku skomunalizowania nieruchomości na wniosek gminy.

w życie obu ustaw nie był długi, a procedury komunalizacyjne w wielu przypadkach nie zostały zakończone po dziś dzień, możliwe było zaistnienie sytuacji przeciwnej. Zatem, osoba prawna, której mienie zostało skomunalizowane z mocy prawa, lecz w stosunku do którego wojewoda nie wydał jeszcze decyzji komunalizacyjnej, mogła wystąpić o uwłaszczenie na podstawie ustawy uwłaszczeniowej do wojewody, jako państwowa osoba prawna. Należy przyjąć, że w takim przypadku wojewoda nie może wydać decyzji uwłaszczeniowej, albowiem z mocy Przepisów wprowadzających wnioskodawca nie jest państwową, lecz komunalną osobą prawną, zaś grunt — gruntem gminy. Wojewoda powinien wydać decyzję komunalizacyjną i przekazać wniosek w sprawie uwłaszczenia zarządowi właściwej gminy, zgodnie z przepisami kpa (art. 65 § 1) oraz ustawy uwłaszczeniowej (art. 2 ust. 3²¹).

3. Zarząd nieruchomością

1. Przesłanką pozwalającą na dokonanie uwłaszczenia jest sprawowanie przez państwową osobę prawną zarządu nad nieruchomością w dniu 5.12.1990 r. Pojęcie zarządu można wywieść z przepisu art. 33 ust. 3 uggwn, z którego wynika, że państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej mogą korzystać z nieruchomości będącej w ich zarządzie zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki. W tym zakresie mogą zgodnie z przepisami szczególnymi dokonywać zmian dotychczasowej zabudowy oraz wznosić nowe budowle. Mogą także przekazywać w drodze umowy zarząd na inną państwową jednostkę organizacyjną, o ile wyrazi na to zgodę kierownik urzędu rejonowego (art. 33 ust. 2). Zarząd obejmuje grunty wraz z położonymi na nich budynkami i urządzeniami związanymi trwale z gruntami (art. 33 ust. 1). Zarząd podlega ujawnieniu w dziale II księgi wieczystej nieruchomości.

Na podstawie art. 33 ust. 1 uggwn nieruchomości Skarbu Państwa lub gminy mogą być oddawane w zarząd państwowym lub komunalnym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej. W przypadku jednostek państwowych będą to z reguły różnego rodzaju jednostki budżetowe (z zakresu bezpieczeństwa, wojskowości, kultury, oświaty, służby zdrowia itp.). Przekazane nieruchomości będą służyć im za siedzibę (np. urzędy) lub miejsce wykonywania statutowych zadań (np. posterunki Policji, archiwa, składy, parkingi, magazyny itp.).

2. Procedurę ustanowienia zarządu należy odnieść do przepisów obowiązujących przed 1990 r. Ustanowienie zarządu następowało w drodze decyzji terenowego organu administracji państwowej (art. 33 ust. 2²²). Decyzję taką organ wydawał na wniosek zainteresowanej jednostki. Wniosek ów winien zawierać informację o położeniu i powierzchni nieruchomości oraz o celu, na jaki nieruchomość ma być wykorzystana. Do wniosku należało dołączyć wyrys z mapy ewidencyjnej, informację o przeznaczeniu nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w

*Procedura
ustanowienia
zarządu*

²¹ „Nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntów (...) oraz własności budynków, innych urządzeń i lokali (...) stwierdza się decyzją wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub decyzją zarządu gminy w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy.”

²² W tym przypadku stopnia podstawowego; obecnie zarządu gminy w odniesieniu do gruntów gminy i kierownika urzędu rejonowego w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa.

odniesieniu do obiektu zabytkowego wpisanego do rejestru zabytków — opinię wojewódzkiego konserwatora zabytków (§ 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości²³, dalej jako „rggwn”). Decyzja o ustanowieniu zarządu winna zawierać, poza określonymi w art. 107 § 1 kpa., elementy określone w art. 34 uggwn i § 14 rggwn:

- a) oznaczenie nieruchomości według ewidencji gruntów i budynków oraz księgi wieczystej,
- b) położenie nieruchomości,
- c) jej powierzchnię i granice,
- d) oznaczenie zarządcy,
- e) sposób korzystania z nieruchomości.
- f) określenie przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, celu, na jaki nieruchomość została oddana w zarząd, oraz sposobu korzystania z nieruchomości, w tym również terminu zabudowy,
- g) określenie ceny i opłaty z tytułu zarządu nieruchomością, z uwzględnieniem ceny gruntu, budynku, urządzeń lub lokali,
- h) informację o możliwości aktualizacji ceny nieruchomości i związanej z tą aktualizacją zmiany opłaty za zarząd,
- i) warunki oraz okres zarządu, który może być nie oznaczony lub oznaczony na czas nie dłuższy jednak niż 10 lat.

*Przejęcie
nieruchomości*

Przejęcie nieruchomości oddanej w zarząd na podstawie decyzji następowało na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego pomiędzy organem administracji a nowym zarządcą. Przepis ten (§ 14 ust. 2 rggwn) stosuje się także w wypadku wygaśnięcia zarządu.

*Dokumentowanie
prawa zarządu*

3. Dowodem na istnienie zarządu są zatem takie dokumenty jak: decyzje o przekazaniu nieruchomości w zarząd, w użytkowanie²⁴, umowy o przekazaniu zarządu lub użytkowania, umowy nabycia nieruchomości przez tę osobę prawną, wypis z księgi wieczystej potwierdzający zarząd, decyzja o aktualizacji lub naliczeniu opłat z tytułu zarządu lub użytkowania (§ 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie uwłaszczenia). Konieczne jest przedstawienie co najmniej jednego z wymienionych dokumentów. Jeżeli dokumentów takich brakuje, stwierdzenia prawa do zarządu można dokonać na podstawie zeznań lub oświadczeń stron, złożonych zgodnie z art. 75 kpa (§ 4 ust. 2).

Dla celów ustawy uwłaszczeniowej nie ma znaczenia, czy zarząd był ustanowiony na czas oznaczony, czy nieoznaczony.

Należy zwrócić uwagę na to, że organ wydający decyzję ma prawo oceny przedstawionych dowodów. Może się zdarzyć, że mimo przedłożenia wymaganych dokumentów, zarząd nie będzie mógł zostać potwierdzony, np. jeżeli inne okoliczności będą bezspornie i jednoznacznie wskazywały na to, że prawo do zarządu nigdy nie powstało lub powstało po dniu 5 grudnia 1990 r.

²³ Dz.U. Nr 72, poz. 311 ze zm.

²⁴ Na mocy art. 80 ust. 1 uggwn z dniem wejścia jej w życie w 1985 r. dotychczasowe użytkowanie, które to prawo państwowe osoby prawne nabyły na podstawie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (j.t. Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.), zostało przekształcone w zarząd.

Prawo zarządu a faktyczne władanie 4. O ile państwowa osoba prawna udokumentuje swoje prawo zarządu, nie przeszkadza w nabyciu przez nią praw wymienionych w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy uwłaszczeniowej okoliczność, że faktycznie nieruchomością tą władały osoby trzecie, państwowe lub niepaństwowe, niezależnie od ich ewentualnego tytułu do takiego władania.

Inne prawa do nieruchomości a uwłaszczenie 5. Jeżeli państwowa osoba prawna władała nieruchomością na podstawie innego tytułu prawnego niż zarząd, to w myśl ustawy uwłaszczeniowej, nie może ona zostać uwłaszczona w trybie nią przewidzianym. Mogła ona jednak wnioskować o przekazanie nieruchomości na podstawie przepisów art. 80 ust. 1a lub 88a ugwgn, których stosowanie nie było wszakże przedmiotem kontroli²⁵.

4. Nabycie prawa użytkowania wieczystego oraz własności

1. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntów oraz własności budynków, innych urządzeń i lokali następuje z mocy prawa — z dniem 5.12.1990 r. Stwierdzenie tych praw następuje decyzją wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub decyzją zarządu gminy w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy, wg stanu na ten właśnie dzień (art. 2 ust. 3). W decyzji określa się warunki użytkowania wieczystego z zachowaniem zasad określonych w art. 236 kc²⁶ oraz ustala się kwotę należną za nabycie własności budynków i urządzeń, jeżeli obiekty te nie były wybudowane lub nabyte ze środków własnych tych osób lub ich poprzedników prawnych.

Decyzja stwierdzająca nabycie użytkowania wieczystego

Przepis ustawy nakazujący ustalenie w decyzji uwłaszczeniowej także warunków użytkowania wieczystego wskazuje, że decyzja taka nie ma wyłącznie charakteru deklaratoryjnego²⁷. Warto dodać, że określenie „warunki użytkowania wieczystego” zostało wprowadzone po nowelizacji z 24.12.1992 r., pierwotnie mowa była o „okresie użytkowania wieczystego”. Zmiana taka sugeruje, że ustawodawca zamierzał rozszerzyć katalog obowiązkowych elementów decyzji. Winna ona zawierać poza określeniem okresu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, także określenie

²⁵ Art. 80 ust. 1a stwierdzał, że posiadaczom gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, którzy w dniu 5.12.1990 r. nie posiadali dokumentów o przekazaniu gruntów, grunty te mogą być oddane odpowiednio w zarząd, użytkowanie lub użytkowanie wieczyste na ich wniosek złożony do końca 1995 r. Art. 88a określa, że osoby prawne lub fizyczne, które do dnia 5.12.1990 r. uzyskiwały na działki budowlane, stanowiące własność Skarbu Państwa lub gminy, ostateczne decyzje lokalizacyjne, otrzymują te działki w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym, zaś spółdzielniom, ich związkom i innym osobom prawnym, które na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, będących w ich posiadaniu do dnia 5.12.1990 r. wybudowały same lub wybudowali ich poprzednicy prawni z własnych środków za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego obiekty budowlane, przysługiwało do końca 1996 r. roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nich obiektów budowlanych (do końca 1996 r.).

²⁶ Art. 236 k.c. stanowi, że oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gminy w użytkowanie wieczyste następuje na okres dziewięćdziesięciu dziewięciu lat. W wypadkach wyjątkowych, gdy cel gospodarczy użytkowania wieczystego nie wymaga oddania gruntu na ten czas, dopuszczalne jest oddanie gruntu na okres krótszy, nie mniej niż czterdzieści lat.

²⁷ E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 356.

innych „warunków”, wśród nich niewątpliwie wysokość opłat ponoszonych na rzecz Skarbu Państwa z tego tytułu²⁸. Powyższe wskazuje na konstytutywne cechy decyzji.

Decyzja określa też sposób zabezpieczenia wierzytelności z tego tytułu (wpis hipoteki). Brak decyzji wojewody o uwłaszczeniu państwowej osoby prawnej uniemożliwia rozporządzanie przez tą osobę przedmiotową nieruchomością.

*Obowiązek
skierowania
decyzji
uwłaszczeniowej
do właściwego
podmiotu*

Decyzja winna być skierowana do tej państwowej osoby prawnej, która aktualnie istnieje (strony). Jednakże, ponieważ uwłaszczenie odbywa się w stosunku do stanu własności z dnia 5.12.1990 r., jako nabywca gruntów, budynków, lokali i urządzeń winien być w niej określony podmiot istniejący ówczesnie w tym właśnie dniu. Organ winien na podstawie dostarczonych dokumentów ustalić, że podmiot wnioskujący jest następcą prawnym podmiotu posiadającego w zarządzie przedmiotową nieruchomość.

*Decyzje
uzupełniające*

2. W wypadku nieokreślenia w decyzjach wydanych przed dniem 24 grudnia 1992 r. sposobów i terminów zapłaty kwot należnych z tytułu nabycia własności budynków i innych urządzeń oraz lokali konieczne jest wydanie decyzji uzupełniających w tym zakresie (§ 18 ust. 2 rozporządzenia w sprawie uwłaszczenia).

*Środki własne
państwowej
osoby prawnej*

3. Dla odpłatnego bądź nieodpłatnego nabycia budynków i urządzeń kluczowe znaczenie ma fakt, czy zostały one wzniesione ze środków własnych osoby prawnej. Wspomniane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie uwłaszczenia stanowi (§ 7), że za środki własne uznaje się środki finansowe pochodzące ze źródeł innych niż budżet państwa, a w szczególności:

- 1) z podziału osiągniętego zysku,
- 2) z funduszy utworzonych z narzutów zaliczanych w koszty działalności, wykorzystanych na inwestycje,
- 3) z ulg podatkowych i amortyzacyjnych wykorzystanych na inwestycje,
- 4) z wpłat innych osób prawnych z tytułu udziału w wybudowaniu budynków i innych urządzeń oraz lokali lub w nabyciu nakładów poniesionych na ich wybudowanie,
- 5) ze środków obrotowych,
- 6) z zakładowych funduszy socjalnego i mieszkaniowego, wykorzystanych na budowę lub nabycie budynków i innych urządzeń oraz lokali,
- 7) ze środków otrzymanych przez osobę prawną od byłych zjednoczeń i organizacji równorzędnych, wykorzystanych na budowę budynków i innych urządzeń oraz lokali lub na ich nabycie, a także na spłatę kredytu bankowego.

Powyższe wyliczenie nie ma jednak charakteru wyczerpującego. Generalnie zatem można przyjąć, że za środki własne należy uznać wszystkie środki nie pochodzące z budżetu, czyli np. także w przypadku kiedy budynek został przekazany nieodpłatnie danej osobie prawnej przez inną osobę prawną lub gminę. Omawiany przepis (§ 7) nie ma mocy w stosunku do decyzji wydanych przed jego wejściem w życie, tzn. 10. 04. 1993 r. — wojewoda sam dokonywał oceny wniosku w tym zakresie.

Uchwała 7 sędziów SN z 12. 07. 1992 r. (III AZP 15/95): W okresie od dnia 5 grudnia 1990 r. do dnia 10 kwietnia 1993 r. do określenia pojęcia „środki własne”, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) nie stosuje się § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów

²⁸ J. Kremis, Uwłaszczanie osób prawnych na nieruchomym mieniu komunalnym gminy. Wybrane zagadnienia do dyskusji, Rejent, 1996, Nr 1.

wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz. U. Nr 23, poz. 97 ze zm.)

Podstawa do uznania środków państwowych osób prawnych za środki własne

4. Podstawę do uznania środków państwowych osób prawnych za środki własne stanowią dokumenty, które zgodnie z obowiązującymi przepisami świadczą o źródłach pochodzenia środków finansowych (§ 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie uwłaszczenia). W szczególności zaliczać się do nich będą: zarządzenia o utworzeniu lub przekształceniu państwowej osoby prawnej, sprawozdania z finansowania inwestycji, decyzje o przekazaniu środków finansowych na inwestycje, umowy o partycypacji w kosztach inwestycji, orzeczenia i protokoły z badania bilansów (tamże). Państwowa osoba prawna, zainteresowana uznaniem środków finansowych za jej środki własne, przedstawia te dokumenty lub oświadczenia wojewodzie (§ 9 ust. 1).

Podobnie, jak w przypadku dokumentowania prawa zarządu, jeżeli państwowa lub komunalna osoba prawna nie dysponuje żadnym z dokumentów, o których mowa powyżej, podstawę uznania środków za własne może stanowić oświadczenie kierownika i głównego księgowego osoby prawnej o braku właściwej dokumentacji oraz o źródłach finansowania. W oświadczeniu powinny być wymienione rodzaje środków finansowych użytych na wybudowanie lub nabycie budynków i innych urządzeń oraz lokali, a także lata, w których środki te były wydatkowane. Do oświadczeń stosuje się odpowiednio art. 75 kpa (§ 8 ust. 2). W razie wątpliwości co do faktów stwierdzonych w oświadczeniach, organ może żądać dodatkowych wyjaśnień, a jeżeli ich nie uzyska lub jeżeli wyjaśnienia nie będą przekonywające, może nie uznać oświadczenia za wystarczający dowód w sprawie (§ 8 ust. 3).

Oświadczenie kierownika i głównego księgowego osoby prawnej jako dowód

Wojewoda może zażądać dostarczenia lub uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, dokumentów lub oświadczeń albo złożenia dodatkowych wyjaśnień. Ich nieprzedstawienie lub brak oświadczeń albo uchylenie się od dodatkowych wyjaśnień może być uznane za brak dowodów na to, że państwowa osoba prawna wybudowała albo nabyła budynki i inne urządzenia oraz lokale ze środków własnych (§ 9 ust. 2 i 3).

Prawo do żądania dodatkowych wyjaśnień przez wojewodę

5. Nabycie praw własności budynków, lokali i urządzeń w trybie ustawy uwłaszczeniowej przez państwową osobę prawną jest możliwe także wtedy, gdy zostały one wybudowane nie ze środków własnych. W takim przypadku z tytułu nabycia praw własności uwłaszczana państwowa osoba prawna winna wnieść opłatę równą wartości przekazywanych budynków, lokali i urządzeń (art. 2 ust. 2 zdanie 2 ustawy uwłaszczeniowej). Wartość ta określana jest wg stanu na dzień 5.12.1990 r. (§ 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie uwłaszczenia).

Odpłatność z tytułu nabycia praw własności

6. Przy określaniu wysokości kwot należnych od państwowych i komunalnych osób prawnych z tytułu nabycia własności budynków i innych urządzeń oraz lokali stosuje się odpowiednio art. 40 ust. 4 uggwn (§ 11 ust. 3 rozporządzenia w sprawie uwłaszczenia). Oznacza to, że wspomniana wartość jest obniżana w przypadku obiektów wpisanych do rejestru zabytków o 50 proc. Rejonowy organ rządowej administracji ogólnej w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, może zastosować dalszą obniżkę, do całkowitego zwolnienia z odpłatności włącznie.

Obniżanie wartości obiektów wpisanych do rejestru zabytków

7. Ze względu na fakt, że państwowe osoby prawne mogły dokonywać ulepszeń użytkowanego majątku oraz ponosiły koszty jego eksploatacji, na poczet nabycia własności budynków i urządzeń zalicza się opłaty poniesione z tytułu zarządu budynków i innych urządzeń oraz lokali (art. 2 ust. 6 ustawy uwłaszczeniowej). Z drugiej strony, ze względu na to, że użytkowany majątek był dla tych osób prawnych także źródłem korzyści, wspomniane opłaty zalicza się z potrąceniem tychże uzyskanych przez użytkownika korzyści (tamże). Zdaniem specjalistów, za korzyści te należy uznać „działania byłego zarządcy, w wyniku których uzyskiwał on dodatkowy zysk, nie wynikający z działalności statutowej, np. wynajmował lokale innym osobom”²⁹. Różnica takich korzyści i poniesionych nakładów, nie może, w świetle ustawy, być wartością ujemną, tj. nie może stanowić nadwyżki nad ceną budynków, lokali lub urządzeń. Innymi słowy, maksymalna odpłatność, jaką mogła ponieść państwowa osoba prawna z tytułu nabycia praw własności, nie mogła być wyższa od wartości przekazywanych nieruchomości niegruntowych, nawet, jeżeli osiągnięte z tytułu ich użytkowania korzyści daleko przekraczałyby nakłady poniesione z tytułu zarządu.

Zaliczanie poniesionych nakładów i opłat na poczet nabycia własności obiektów

W praktyce ustalenie, jaka była wartość nakładów i korzyści może być bardzo trudne. Mogą mieć w takich przypadkach zastosowanie różne konstrukcje prawne, np. używane dla zakamuflowania intencji danej czynności³⁰.

8. Wierzytelności z tytułu nabycia własności budynków i innych urządzeń oraz lokali przez osoby prawne, podlegają zabezpieczeniu hipotecznemu na użytkowaniu wieczystym gruntów lub wyodrębnionych częściach tych gruntów, które osoby te nabyły. Hipoteka powstaje z chwilą wpisu do księgi wieczystej. Wpis hipoteki następuje po bezskutecznym upływie terminu na zaspokojenie wierzytelności, wyznaczonego w decyzji o uwłaszczeniu (art. 2 ust. 9 ustawy uwłaszczeniowej).

Z wnioskiem o dokonanie wpisu hipoteki występuje organ, który wydał decyzję uwłaszczeniową, którą należy dołączyć do wniosku razem z oświadczeniem organu, że wierzytelność nie została zaspokojona do dnia złożenia wniosku, mimo upływu terminu wyznaczonego w decyzji (§ 15 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie uwłaszczenia). Jeżeli dla nieruchomości nie założono księgi wieczystej, wniosek ten powinien być połączony z wnioskiem o założenie księgi wieczystej oraz o dokonanie w tej księdze wpisu własności gruntów na rzecz Skarbu Państwa oraz użytkowania wieczystego tych gruntów, a także własności położonych na nich budynków i innych urządzeń oraz lokali na rzecz państwowej osoby prawnej (ust. 3).

9. Przy zabezpieczeniu hipotecznym stosuje się odpowiednio przepisy o księgach wieczystych i hipotece³¹, z zastrzeżeniem następujących zasad (art. 2 ust. 9 ustawy uwłaszczeniowej):

Postępowanie przy zabezpieczeniu hipotecznym

²⁹ Z. Marmaj, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości*, Zielona Góra 1991, s. 15.

³⁰ Przykładowe wyliczenie takich możliwości zob. J. Nadler, *Wybrane kwestie spłaty długu uwłaszczeniowego przez przedsiębiorstwa państwowe*, *Kontrola Państwowa*, 3 (236), 1994, s. 37-38 (sprzedaż składników majątkowych przedsiębiorstwa w drodze przetargu), 39 (umowa najmu lub dzierżawy bez określenia wysokości czynszu), 40 (odnowienie stosunku zobowiązaniowego), 41 (świadczenia na rzecz osoby trzeciej).

³¹ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. Nr 19 poz. 147 ze zm.). Definicja hipoteki w art. 65 ust. 1 ustawy: w celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności można nieruchomość obciążyć prawem, na mocy którego wierzyciel może dochodzić zaspokojenia z nieruchomości bez względu na to, czyją stała się własnością, i z pierwszeństwem przed wierzycie-

- 1) podstawą wpisu hipoteki jest decyzja o uwłaszczeniu,
 - 2) wierzytelności zabezpieczone hipotecznie podlegają, w chwili zapłaty, waloryzacji według zasad obowiązujących przy zwrocie wywłaszczonych nieruchomości i nie podlegają oprocentowaniu³²,
 - 3) w razie sprzedaży, wydzierżawienia, wynajęcia lub innego odpłatnego udostępnienia nieruchomości, na których dokonano zabezpieczenia hipotecznego wierzytelności, lub części tych nieruchomości, wierzytelność staje się natychmiast wymagalna w części równej korzyściom uzyskanym ze sprzedaży, dzierżawy, najmu lub innego odpłatnego udostępnienia,
 - 4) w razie ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego, udział w użytkowaniu wieczystym gruntów oraz udział we współwłasności części wspólnych budynku — związane z prawem własności tego lokalu — są wolne od hipoteki, o której mowa powyżej,
 - 5) w przypadku kiedy właściwy organ, nie wyrazi zgody na zrzeczenie własności nieruchomości, nieruchomość ta może być zbyta za cenę niższą niż zabezpieczona na niej wierzytelność; kwotę uzyskaną ze zbycia nieruchomości uznaje się wówczas za zaspokojenie wierzytelności, a hipoteka podlega wykreśleniu; zasady powyższe stosuje się odpowiednio w przypadku zbycia wyodrębnionej lub ułamkowej części nieruchomości,
10. Dla uzupełnienia przepisów dotyczących zabezpieczania wspomnianych wierzytelności należy przytoczyć przepisy art. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Stwierdza on w ust. 1, że zobowiązania osób prawnych z tytułu odpłatności za budynki i inne urządzenia oraz lokale, które nie zostały wykonane w całości lub w części przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. 24 grudnia 1992 r.), podlegają zabezpieczeniu hipotecznemu zgodnie z przepisami tej ustawy. Dwa pozostałe ustępy zawierają wyjątki od tej zasady. Stwierdza się w nich, że:
- wygasają zobowiązania jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (zatem, zgodnie ze wspomnianym wcześniej poglądem, podmiotów zaliczanych do państwowych osób prawnych), powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych do dnia wejścia w życie ustawy (24.12. 1992 r.),
 - przepisu ust. 1 nie stosuje się do zobowiązań spółek, którym na podstawie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oddano do odpłatnego korzystania mienie zlikwidowanego przedsiębiorstwa.

*Wygasanie
należności z
tytułu nabycia
własności
obiektów*

lami osobistymi właściciela nieruchomości (hipoteka). Część ułamkowa nieruchomości może być obciążona hipoteką, jeżeli stanowi udział współwłaściciela (art. 65 ust. 2). Przedmiotem hipoteki może być także użytkowanie wieczyste. W tym wypadku hipoteka obejmuje również budynki i urządzenia na użytkowanym terenie, stanowiące własność wieczystego użytkownika (ust. 3).

³² Przepis ten ma na celu zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przed przedawnieniem. Stąd wprowadzenie pojęcia waloryzacji, zamiast odsetek. W myśl art. 77 ustawy o księgach wieczystych, przedawnienie wierzytelności zabezpieczonej hipoteką nie narusza uprawnienia wierzyciela hipotecznego do uzyskania zaspokojenia z nieruchomości obciążonej, ale przepisu tego nie stosuje się do roszczenia o odsetki.

11. Zgodnie z § 12 rozporządzenia w sprawie uwłaszczenia waloryzację kwot należnych z tytułu nabycia własności oraz nakładów zaliczonych na poczet tych opłat przeprowadza się według zasad obowiązujących przy zwrocie wywłaszczonych nieruchomości. Zasady te są zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości³³. Paragraf 6 tego rozporządzenia określa, że rozliczenia z tytułu zwrotu nieruchomości podlegają waloryzacji, której dokonuje się stosując wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszane przez Prezesa GUS. W przypadku określonym w rozporządzeniu w sprawie uwłaszczenia, ma zastosowanie ostatni wskaźnik waloryzacyjny, opublikowany przed dniem wydania decyzji uwłaszczeniowej.

Waloryzacja kwot należnych z tytułu nabycia własności oraz nakładów zaliczonych na poczet tych opłat

Warto zauważyć, że przepis ten nie koresponduje z cytowanym już przepisem ustawy uwłaszczeniowej — art. 2 ust. 9 pkt. 2 (waloryzacja następuje w chwili zapłaty). Pełna zgodność następowałaby jedynie w sytuacji, kiedy zapłata nastąpiłaby w okresie obowiązywania wskaźnika GUS zastosowanego w decyzji uwłaszczeniowej. Biorąc jednak pod uwagę praktykę, że między momentem wydania decyzji, a zapłatą upływa nawet kilka lat, może powstać problem, jaki wskaźnik GUS należy brać pod uwagę przy waloryzacji kwoty odpłatności — z dnia wydania decyzji, czy z dnia zapłaty. Niewątpliwie przepis ustawowy ma pierwszeństwo.

*Prawo
zrzeczenia się
własności lub
użytkowania
wieczystego*

12. Państwowa osoba prawna może zrzec się własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości. Do zrzeczenia się tych praw stosuje się odpowiednio art. 179 kc. Oznacza to, że w stosunku do nieruchomości będącej przedmiotem własności lub użytkowania wieczystego państwowej osoby prawnej zgodę, o której mowa w art. 179 kc wyraża kierownik urzędu rejonowego, na którego terenie nieruchomość jest położona. Nieruchomość ta staje się z chwilą zrzeczenia własnością bądź przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa(art. 2b).

*Uwłaszczenie
komunalnych
osób prawnych*

13. Uwłaszczenie komunalnych osób prawnych przebiega w sposób analogiczny do przedstawionego wyżej (art. 2a ustawy uwłaszczeniowej). Jako komunalne osoby prawne można wskazać przedsiębiorstwa komunalne (tj. dla których organem założycielskim były terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego lub wojewódzkiego, w tym w Warszawie, Krakowie i Łodzi w przypadku przedsiębiorstw użyteczności publicznej³⁴) oraz spółki komunalne. Stwierdzenia uwłaszczenia dokonuje zarząd gminy.

³³ Dz.U. Nr 72, poz. 315 ze zm. Rozporządzenie wydane na podstawie art. 69 ust. 3 uggwn.

³⁴ Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191).

B. Uwarunkowania ekonomiczno organizacyjne kontrolowanej działalności

Niewątpliwie zasadniczym celem ustawy uwłaszczeniowej było przede wszystkim przyznanie podmiotom gospodarczym (stanowiącym gros państwowych osób prawnych objętych jej działaniem) prawa zbywalnego, którym jest użytkowanie wieczyste, w miejsce prawa niezbywalnego — zarządu. Swoboda działalności gospodarczej musi obejmować możliwość decydowania o czynnikach produkcji, w tym o obrocie nieruchomościami.

Nieruchomości jako środki trwałe Nieruchomości objęte działaniem ustawy uwłaszczeniowej to grunty oraz znajdujące się na tych gruntach budynki, lokale i urządzenia. Pod względem ekonomicznym nieruchomości stanowią istotny składnik majątku podmiotu, w tym przypadku państwowej osoby prawnej. Grunty i budynki stanowią niezbędną bazę działalności gospodarczej, zwłaszcza produkcyjnej. Dlatego też intencją ustawodawcy było, poza względami wspomnianymi powyżej, także przekazanie państwowym osobom prawnym majątku znajdującego się w ich zarządzie ze względu na znaczenie tej bazy dla ich możliwości rynkowych.

Przepisy prawa finansowego zaliczają nieruchomości do kategorii środków trwałych (art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy o rachunkowości³⁵). Środki te (grunty, budynki, w tym także będące odrębną własnością lokale, budowle i inwestycje w obcych obiektach) mogą być własnością lub współwłasnością jednostki organizacyjnej. Do środków trwałych jednostki zalicza się również obce środki trwałe używane przez nią na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub innej umowy o podobnym charakterze, jeżeli z innych przepisów wynika prawo dokonywania od nich odpisów amortyzacyjnych (umorzeniowych) przez korzystającą z tych środków jednostkę.

Ten obraz należy uzupełnić o informację, że z kolei prawo użytkowania wieczystego gruntów ustawa o rachunkowości zalicza do wartości niematerialnych i prawnych (w tym również nadwyżka pierwszej opłaty nad roczną opłatą; art. 3 ust. 1 pkt 13).

Pod względem ekonomicznym proces uwłaszczenia można zatem określić jako znaczący przyrost środków trwałych będących własnością jednostki organizacyjnej. Przyrost ów prowadzi do ogólnego zwiększenia wartości księgowej jednostki.

Składniki majątkowe ujawniane są w postaci zagregowanej w sprawozdaniach finansowych jednostki. Jak to wynika z załącznika nr 1 do ustawy o rachunkowości, wartość prawa użytkowania wieczystego gruntów wykazuje się w pozycji A.I.4. aktywów w bilansie, budynki i budowle w pozycji A.II.2, inne urządzenia w pozycji A.II.3 aktywów.

Jak już wspomniano, wydawanie decyzji uwłaszczeniowych należy do właściwości wojewodów. Aparatem pomocniczy wojewody, jako terenowego organu rządowej administracji ogólnej, jest urząd wojewódzki³⁶. Urząd zapewnia wojewodzie

Niektóre aspekty organizacji pracy urzędów wojewódzkich

³⁵ Ustawa z dnia o rachunkowości (Dz.U. Nr 121 poz. 591).

³⁶ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123 ze zm.); art. 28 ust. 1.

wykonywanie jego kompetencji, poprzez obsługę merytoryczną, organizacyjną i techniczno-biurową.

Pod względem organizacyjnym urząd wojewódzki dzieli się na wydziały oraz inne równorzędne komórki organizacyjne. Podział ten uwzględnia potrzeby i warunki miejscowe, charakter zadań, wymagania praworządnego, skutecznego i ekonomicznego funkcjonowania urzędu oraz inne wymagania racjonalnego tworzenia struktur organizacyjnych. W przypadkach uzasadnionych wymaganiami sprawnego działania urzędu, w wydziałach mogą być tworzone wewnętrzne komórki organizacyjne — oddziały, referaty lub samodzielne stanowiska pracy. Organizację urzędu wojewódzkiego określa statut nadawany przez wojewodę w drodze zarządzenia (art. 33 ust. 1) oraz regulamin (art. 35 ust. 1).

Od dnia 6.11.1996 r. przy organizowaniu pracy urzędu wojewódzkiego obowiązują postanowienia ramowego statutu urzędu, wprowadzone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1996 r. w sprawie ramowego statutu urzędu wojewódzkiego (Dz.U. Nr 123, poz. 580). Ramowy statut przewiduje, że obligatoryjne jest utworzenie w urzędzie wojewódzkim wydziału geodezji, kartografii i katastru, zalecane, aby wydział ten prowadził także inne sprawy z zakresu nieruchomości. W okresie objętym kontrolą przepisy te wszakże jeszcze nie obowiązywały, w związku z czym wojewodowie mieli swobodę w kształtowaniu struktury organizacyjnej urzędu.

Sprawy z zakresu uwłaszczenia państwowych osób prawnych znajdowały się w kontrolowanych urzędach wojewódzkich we właściwości wydziałów załatwiających sprawy z zakresu gospodarki gruntami (wydziały te nosiły różne nazwy i miały ponadto różne dodatkowe zakresy zadań). W ok. 1/3 większych urzędów w strukturze tych wydziałów były wyodrębnione oddziały zajmujące się m. in. szczególnie sprawami uwłaszczeń (np. w Wydziale Geodezji i Gospodarki Gruntami UW w Poznaniu był to Oddział ds. Gospodarki Gruntami Nierolnymi i Nieleśnymi).

W trakcie kontroli nie badano stanu zatrudnienia lub obciążenia pracowników urzędów sprawami z zakresu uwłaszczeń, jednakże na podstawie danych z kilku urzędów (o różnej wielkości i liczbie wydanych w nich decyzji uwłaszczeniowych) można stwierdzić, że liczba decyzji wydanych w badanym okresie (66 miesięcy) statystycznie na jednego pracownika załatwiającego te sprawy we właściwym wydziale wynosiła statystycznie od 1,4 do 2,6 decyzji miesięcznie. Rzecz jasna, jak wynikało z zakresu obowiązków, pracownicy ci wykonywali także inne zadania. Wyjątek stanowi sytuacja w Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach, w którym statystyczna liczba przygotowanych w oddziale decyzji uwłaszczeniowych wynosiła ok. 10 na jednego pracownika.

C. Istotne ustalenia kontroli

1. Skala zjawiska uwłaszczenia państwowych osób prawnych

Liczba wydanych decyzji uwłaszczeniowych Łącznie w badanym okresie (tj. od 5.12.1990 do 30.06.1996) wojewodowie w 18 województwach objętych kontrolą wydali 18 648 decyzji uwłaszczeniowych w

odniesieniu do ponad 5500 tys. państwowych osób prawnych³⁷. Liczba wydawanych decyzji uwłaszczeniowych zmniejszała się w poszczególnych latach, najczęściej wydano w latach 1991, 1992 i 1993. Szczegółowo obrazuje to Rys. nr 1.

Rys. 1: Decyzje uwłaszczeniowe wydane w poszczególnych latach badanego okresu

Można przyjąć, że obserwowany w kontrolowanych 18 województwach rozkład czasowy zjawiska jest reprezentatywny dla całego kraju — ze względu na rozmiar (36.73 proc.) i zróżnicowanie próby pod względem geograficznym oraz innych czynników mających istotne znaczenie dla badanego problemu (rozwój ekonomiczny, liczba potencjalnych beneficjentów ustawy itp.).

Z drugiej strony pomiędzy poszczególnymi województwami zachodzą istotne różnice — obok takich, w których proces uwłaszczania w zasadzie zakończył się do 1994 r. są i takie, w których dopiero w tymże roku „nabrał rozmachu”. Szczegółowo ilustruje to tabela nr 1.

Różnice pomiędzy województwami

lp	województwo	Procent decyzji wydanych w latach						razem	Tabela 1: Decyzje uwłaszczeniowe wydane w poszczególnych latach badanego okresu — wg województw (w proc.)
		1991 ^a	1992	1993	1994	1995	1996 ^b		
1	chełmskie	35.88%	23.45%	13.56%	16.38%	7.63%	3.11%	100%	
2	ciechanowskie	33.63%	30.99%	14.33%	9.06%	10.23%	1.75%	100%	
3	gorzowskie	33.30%	20.39%	22.80%	9.17%	10.60%	3.74%	100%	
4	katowickie	8.06%	11.75%	19.53%	23.27%	20.20%	17.19%	100%	
5	kieleckie	16.35%	22.56%	18.54%	20.46%	15.71%	6.39%	100%	
6	leszczyńskie	29.56%	25.12%	17.24%	13.55%	12.56%	1.97%	100%	
7	łomżyńskie	29.44%	30.74%	18.18%	13.85%	5.63%	2.16%	100%	

³⁷Podana liczba państwowych osób prawnych wynika z podsumowania liczby osób uwłaszczonych w poszczególnych województwach (5651). Faktyczna liczba jest mniejsza, ze względu na to, że wiele państwowych osób prawnych uzyskało nieruchomości w wielu województwach (np. TP SA, Poczta Polska, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo).

8 opolskie	20.47%	19.35%	22.02%	17.69%	10.12%	10.34%	100%
9 płockie	29.57%	35.00%	16.96%	8.26%	6.09%	4.13%	100%
10 poznańskie	24.49%	21.97%	21.64%	9.52%	9.44%	12.94%	100%
11 radomskie ^c	bd	bd	bd	bd	bd	bd	100%
12 rzeszowskie	25.69%	29.13%	17.20%	14.33%	8.94%	4.70%	100%
13 siedleckie	31.13%	16.04%	18.16%	8.96%	19.58%	6.13%	100%
14 sieradzkie	19.13%	27.18%	23.49%	14.43%	10.40%	5.37%	100%
15 słupskie	28.46%	15.88%	9.68%	27.30%	14.91%	3.78%	100%
16 toruńskie	20.08%	23.64%	23.64%	12.76%	15.20%	4.69%	100%
17 wałbrzyskie	15.02%	18.83%	18.03%	13.18%	25.94%	8.99%	100%
18 warszawskie	14.76%	21.43%	15.06%	17.45%	14.33%	16.96%	100%
suma	18.67%	19.20%	18.50%	17.21%	15.94%	10.49%	100%

a dane za 1991 obejmują także decyzje wydane od 5 do 31.12.1990 r.

b dane za pierwsze półrocze

c dla UW w Radomiu brak danych o liczbie decyzji wydanych w poszczególnych latach

Także i liczba wydanych decyzji uwłaszczeniowych była różna —najwięcej wydano w województwach o szczególnej koncentracji podmiotów gospodarczych (województwa duże, o charakterze wielkomiejskim). Tabela Nr 2 przedstawia łączną liczbę wydanych decyzji uwłaszczeniowych w poszczególnych województwach. Szczegółowe dane, w rozbiciu na poszczególne lata oraz wybrane grupy województw, zawiera załącznik nr 2 do niniejszej „Informacji”.

Tabela 2: Decyzje uwłaszczeniowe wydane w poszczególnych województwach (w liczbach)

lp	województwo	liczba wydanych decyzji uwłaszczeniowych
1	katowickie	5089
2	wałbrzyskie	2124
3	warszawskie	1633
4	poznańskie	1229
5	gorzowskie	1123
6	kieleckie	1095
7	słupskie	1033
8	opolskie	899
9	rzeszowskie	872
10	toruńskie	533
11	radomskie	503
12	płockie	460
13	siedleckie	424

14	leszczyńskie	406
15	chełmskie	354
16	ciechanowskie	342
17	sieradzkie	298
18	łomżyńskie	231
	łącznie	18 648

Cechy charakterystyczne sytuacji w niektórych województwach Z zaprezentowanej wyżej tabeli wynika m. in. że liczba decyzji wydanych w województwie katowickim była ponad 22 razy większa od liczby decyzji w województwie łomżyńskim. Na uwagę zasługuje ponadto duża liczba decyzji w województwie wałbrzyskim — stosunkowo niewielkim, choć uprzemysłowionym, wyraźnie wyższa niż np. w znacznie większym warszawskim, poznańskim czy kieleckim. Interesujące jest porównanie liczby decyzji wydanych w województwie śląskim (1033) z województwami o zbliżonym charakterze gospodarczym i wielkością (sieradzkie: 298, łomżyńskie: 231, ciechanowskie: 342, razem te województwa: 871). Dużą różnicę może częściowo tłumaczyć turystyczny charakter województwa śląskiego — istotną część uwłaszczonych podmiotów stanowią przedsiębiorstwa (spółki) mające siedzibę poza terenem województwa i np. posiadające na jego terenie ośrodki wypoczynkowe.

Liczba uwłaszczonych państwowych osób prawnych jest znacznie niższa, niż liczba decyzji. Wynika to z tego, że większość podmiotów była adresatem więcej, niż jednej decyzji, także w wielu województwach. Dotyczy to w szczególności takich podmiotów jak Poczta Polska, Telekomunikacja Polska SA, PKP, ale także wielu przedsiębiorstw lub spółek (np. Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo, zakłady energetyczne). Należy także mieć na uwadze, że podana wyżej liczba podmiotów, do których zostały skierowane decyzje uwłaszczeniowe jest faktycznie wyższa od liczby uwłaszczonych podmiotów, albowiem jest wynikiem sumowania danych z poszczególnych województw i nie uwzględnia faktu, że te same podmioty mogły otrzymać decyzje w różnych województwach.

Z podsumowania danych dotyczących 60 wybranych decyzji uwłaszczeniowych w każdym z województw, których dotyczyła kontrola, wynika, że większość uwłaszczonych państwowych osób prawnych stanowiły przedsiębiorstwa państwowe — na 1077 podmiotów było ich 827 (tj. 76,8 proc.), po nich najliczniejszą kategorię stanowiły państwowe osoby prawne wykonujące zadania o charakterze publicznym³⁸ — 137 (tj. 12,7 proc.). Począwszy od 1992 r. silnie zaznaczył się udział jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, zwykle powstałych w wyniku przekształceń przedsiębiorstw państwowych. Szczegóły przedstawia poniżej tabela nr 3.

Status uwłaszczanych państwowych osób prawnych

³⁸ Kategoria państwowych osób prawnych, wykonujących zadania o charakterze publicznym, wyodrębniona dla celów niniejszej „Informacji”. Kategoria ta obejmuje państwowe osoby prawne o różnym statusie (przedsiębiorstwa państwowe, spółki, osoby prawne z mocy ustawy), dla których wspólnym mianownikiem jest wykonywanie zadań użyteczności publicznej w charakterze monopolisty ustanowionego na podstawie przepisów prawa. Do grupy tej zaliczono m. in. takie podmioty jak: Poczta Polska, Telekomunikacja Polska SA, zakłady energetyczne SA, Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA, Polskie Koleje Państwowe.

lp	kategoria	liczba uwłaszczonych podmiotów	udział w ogólnej liczbie
1.	przedsiębiorstwa państwowe	827	76,79 proc.
2.	państwowe osoby prawne wykonujące zadania o charakterze publicznym	137	12,72 proc.
3.	jednoosobowe spółki Skarbu Państwa	69	6,41 proc.
4.	banki (państwowe, j.s.SP, BGŻ)	20	1,86 proc.
5.	instytucje kultury	11	1,02 proc.
6.	inne ^a	13	1,21 proc.
7.	razem	1077	100,00 proc.

Tabela 3: Status uwłaszczonych państwowych osób prawnych

Źródło: protokoły NIK; dane dotyczą po 60 wybranych decyzji z 18 urzędów wojewódzkich objętych kontrolą.

^a w tym Polska Akademia Nauk do 1994 r.

Z uwagi na pracochłonność badań, w trakcie kontroli nie było możliwe sprawdzenie, jaka była ogólna liczba przekazanych nieruchomości, tj. działek i obiektów (budynków, urządzeń lokali). Poszczególne decyzje dotyczyły zarówno pojedynczych działek lub budynków, jak i wielu działek, na których znajdowało się wiele obiektów. Dane o łącznej liczbie przekazanych nieruchomości zbierano jedynie w przypadku, kiedy urząd wojewódzki dysponował odpowiednio szczegółową ewidencją.

Liczba przekazanych nieruchomości

W toku kontroli największą liczbę nieruchomości przekazanych pojedynczą decyzją uwłaszczeniową stwierdzono w Urzędzie Wojewódzkim w Ciechanowie. Decyzja ta, z czerwca 1991 r., stwierdzała nabycie przez Cukrownię „Głinojeck” łącznie 635 działek położonych w kilkunastu obrębach na terenie kilku gmin. Przykładowo, łączna liczba przekazanych działek wyniosła:

województwo	liczba przekazanych działek	średnia liczba działek przekazanych na mocy jednej decyzji
ciechanowskie	1286 ^a	3,76
gorzowskie	1775	1,58
poznańskie	4417	3,59
siedleckie	1079	2,54

a zatem wyżej wspomniana decyzja dla Cukrowni „Głinojeck” dotyczyła 49,4 proc. wszystkich przekazanych działek w województwie

Problem wartości przekazanych nieruchomości

Grunty oraz budynki, urządzenia i lokale przekazane w użytkowanie wieczyste i na własność państwowych osób prawnych stanowiły część majątku Skarbu Państwa o dużej wartości. Jednakże dokładne ustalenie jaka była wartość uwłaszczonego majątku okazało się niemożliwe, jeżeli pominąć wycenę księgową, nieistotną z punktu widzenia wartości rynkowej nieruchomości. Niemożność ustalenia wartości majątku przekazanego poszczególnymi decyzjami wynika z następujących przesłanek:

- ustalenie i waloryzacja wartości przekazanych budynków, lokali i urządzeń następowały jedynie w przypadku przekazania ich państwowej osobie prawnej odpłatnie, obowiązek taki wynikał z art. 2 ust. 2 zd. 2 ustawy uwłaszczeniowej,

- liczba zaś decyzji dotyczących odpłatnego nabycia prawa własności była niewielka w stosunku do ogólnej liczby decyzji (o czym szerzej poniżej),
- wartość gruntów mogła zostać ujawniona jedynie w przypadku podania w decyzji uwłaszczeniowej wielkości opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, to zaś nie zawsze miało miejsce.

Ostatecznie kontrole w poszczególnych urzędach wykazały, że tylko w paru z nich dysponowano danymi pozwalającymi na określenie wartości gruntów i znajdujących się na nich obiektów przekazanych państwowym osobom prawnym.

Przykładowo w województwie gorzowskim odpowiednie wartości wyniosły: 207 396 866 zł (wartość gruntów) i 156 172 211 zł (wartość budynków i urządzeń), łącznie 363 569 077 zł.

Traktowane z dużą ostrożnością szacunki, poczynione na podstawie danych zebranych z kilku województw, pozwalają określić wielkość przekazanego w badanym okresie majątku na kwotę rzędu 33 mld zł (grunty 16 mld, obiekty 17 mld)³⁹. Nie odnosząc się do liczby przekazanych obiektów, można poczynić pewne ustalenia co do ich ogólnej wartości. Można przyjąć, że w stosunku do obiektów, których wartość stanowiła ok. 80-90 proc. całości, przeniesienie prawa własności nastąpiło nieodpłatnie, tzn., albo wojewodowie uznali, że państwowa osoba prawna wybudowała je ze środków własnych, albo wartość poniesionych przez te osoby nakładów przekroczyła wartość obiektów. W stosunku do pozostałych, duża część odpłatności — ok. 33 proc., dotyczyła należności uznanych za wygasłe z mocy nowelizacji ustawy uwłaszczeniowej w 1992 r. Można zatem przyjąć, że kwota wpływów budżetowych z tytułu przekazania praw własności lub należności z tego tytułu stanowiła ok. 6-10 proc. ogólnej wartości przekazanych budynków, lokali i urządzeń.

Łączna liczba decyzji poddanych szczegółowemu badaniu wyniosła 1078. W tej liczbie znalazło się 396 decyzji stwierdzających nabycie przez państwowe osoby prawne budynków i urządzeń na przekazanych gruntach odpłatnie — za łączną kwotę 384 961 783 zł. Decyzje ustalające odpłatność za nabycie prawa własności stanowiły ok. 36,4 proc. ogółu decyzji. W poszczególnych województwach procent ten wynosił od 86,7 (wałbrzyskie) do 5,1 (siedleckie). Biorąc pod uwagę, że do szczegółowej kontroli wybierano przede wszystkim decyzje ustalające odpłatność, w ogólnej liczbie (18 145 decyzji) decyzje o odpłatnym przekazaniu stanowiły znacznie mniejszy procent.

W świetle wyników kontroli należy uznać, że proces uwłaszczenia państwowych osób prawnych na podstawie ustawy z 29 września 1991 r. jest dalece (niekiedy bardzo) zaawansowany, w żadnym jednak z województw nie został jeszcze zakończony. Nie jest możliwe podanie wyczerpujących informacji, jak wiele nieruchomości pozostało jeszcze do uwłaszczenia, z uwagi na fakt, że tylko w niektórych z kontrolowanych urzędów wojewódzkich prowadzono tego typu oceny. Z fragmentarycznych danych można wskazać na najbardziej zaawansowane (z badanych) województwa:

Liczba decyzji ustalających odpłatność za nabycie budynków, lokali i urządzeń

Zaawansowanie realizacji przepisów ustawy uwłaszczeniowej

³⁹ Wartość tę oszacowano w sposób następujący: znając wartość przekazanych nieruchomości w 3 województwach, ustalono, jaki wartość ta stanowi procent wartości wszystkich środków trwałych w tych województwach (dane GUS). Przyjęto założenie, że procent ten jest zbliżony w skali kraju. Szacunkową wartość podaną wyżej wyliczono zatem jako iloczyn ogólnej wartości środków trwałych w Polsce i wspomnianego procentu.

- w **województwie ciechanowskim** (stan na 1 lipca 1996 r.) do uwłaszczenia pozostało prawie 742 ha gruntów w zarządzie 32 podmiotów, z tego 358 ha (47,9 proc.) w zarządzie PKP,
- w **województwie opolskim** do końca 1996 uwłaszczenia objęły 263 państwowe osoby prawne co stanowi ok. 92 proc. podmiotów spełniających przesłanki ustawy,
- w **województwie łomżyńskim** do uwłaszczenia pozostało jeszcze (na koniec 1996 r.) 541 ha gruntów będących w zarządzie 7 państwowych osób prawnych,
- także w **województwie toruńskim** proces uwłaszczeniowy jest bliski zakończenia.

2. Spełnianie przez państwowe osoby prawne przesłanek do uwłaszczenia

a) Uwłaszczanie niektórych państwowych osób prawnych na podstawie odrębnych ustaw

W odniesieniu do decyzji poddanych szczegółowemu badaniu⁴⁰ nie stwierdzono przypadków błędnego zastosowania ustawy uwłaszczeniowej w stosunku do państwowych osób prawnych uwłaszczanych na podstawie odrębnych ustaw (tj. jednostki badawczo-rozwojowe, PAN, szkoły wyższe). W trakcie kontroli stwierdzono, że wojewodowie w przypadkach skierowania do nich wniosków takich osób, odmawiali wydania decyzji, stwierdzając że nabycie praw nastąpiło z mocy właściwej ustawy. Przypadki uwłaszczenia osób prawnych należących do ww. kategorii miały miejsce w okresie, w których jeszcze nie weszły w życie przepisy odpowiednich ustaw, tym samym były zgodnie z prawem (zob. „Część szczegółowa” pkt. A.2.2 s. 18-19).

b) Ustalanie prawa państwowych osób prawnych do uwłaszczenia

Problem ustalenia podmiotowości uwłaszczanych państwowych osób prawnych nie nastręczał większych trudności służbom kontrolowanym urzędów wojewódzkich, co nie znaczy, że wszelkie działania wojewodów były zgodne z prawem. Przypadki nieprawidłowego zaliczenia wnioskodawców do kategorii państwowych osób prawnych objętych działaniem ustawy — a zatem działaniem nielegalnego — ujawniono w 4 urzędach wojewódzkich (na 18). Należy podkreślić przy tym, że nie chodzi tu o skutki tzw. „omyłki legislacyjnej” z lat 1990-1992 („Część szczegółowa” pkt A.1.4, s. 17-18).

W 8 przypadkach uwłaszczenie nastąpiło w stosunku do przedsiębiorstw państwowych gospodarstw rolnych, a więc podmiotów wyłączonych jednoznacznie przepisem art. 2 ust. 1 zd. 3 ustawy uwłaszczeniowej.

Wojewoda Słupski wydał w latach 1991-1992 prawomocne decyzje dotyczące nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntów i nabycia prawa własności naniesień przez PGR Lębork i KPGO Karnieszewice. Jednostki te zostały następnie zlikwidowane, a ich majątek przekazano do zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

⁴⁰ Tj. po 60 decyzji w każdym z kontrolowanych 18 urzędów (w UW w Siedlach i Radomiu po 59 decyzji)

Wojewoda Chełmski wydał w 1992 r. 6 decyzji uwłaszczających PGR w Pokrówce i Urszulinie. Łączna wartość nieodpłatnie przekazanych budynków wyniosła 583.854 zł.

Ustawa uwłaszczeniowa w art. 2 ust. 1 zd. 3 jednoznacznie stwierdza, że uprawnienia państwowych gospodarstw rolnych do będących w dniu 5 grudnia 1990 r. w ich zarządzie gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa reguluje odrębna ustawa. Zatem w powyższych przypadkach należy uznać, że decyzje zostały podjęte z rażącym naruszeniem prawa, wyczerpują zatem przesłanki art. 156 § 1 pkt 2 kpa (stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności decyzji).

W innych przypadkach przyczyną niezgodności z przepisami procedury administracyjnej był brak należytej staranności służb wojewódzkich w badaniu sprawy oraz długi czas postępowania uwłaszczeniowego. Opierając się na danych bądź to nieaktualnych w chwili wydawania decyzji, bądź przeciwnie — nie odnosząc się do stanu prawnego istniejącego w dniu 5.12.1990 r., wydano decyzje uwłaszczeniowe w stosunku do podmiotów nie istniejących w chwili wejścia w życie ustawy.

Wojewoda Sieradzki wydając decyzję uwłaszczeniową na rzecz Zakładów Mechanicznych w Sieradzu sp. z o.o. na podstawie wyciągu rejestru z 14.12.1990 r. jednakże podmiot pod tą nazwą powstał dopiero w 1991 r. W 1994 r. tenże Wojewoda wydał decyzję na rzecz ZPS „Polmos” w Sieradzu, jednakże podmiot ten uzyskał osobowość prawną dopiero 19.08.1991 r., tym samym nie spełniał warunków wymienionych w ustawie.

W kilku przypadkach błąd polegał na wydaniu decyzji w stosunku do podmiotu nie mającego praw strony w postępowaniu administracyjnym (w szczególności osobowości prawnej). Chodzi tu o sytuacje, w których podmiotem, który winien zostać uwłaszczony, jest państwowa osoba prawna, zaś decyzję wydawano w stosunku do jednego z jej oddziałów terenowych, będącego zarządcą nieruchomości w dniu 5.12.1990 r. (przesłanki nieważności decyzji z art. 156 § 1 pkt 4 kpa — organ administracji państwowej stwierdza nieważność decyzji, która została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie).

W toku kontroli Urzędu Wojewódzkiego w Słupsku ujawniono, że nie we wszystkich przypadkach weryfikowano podmiotowość wnioskodawców; w 9 przypadkach (tj. 15 proc. zbadanych) stwierdzono z mocy prawa na dzień 5.12. 1990 r. następców prawnych, nie zaś uprawnionych osób (dotyczyło uwłaszczenia Poczty Polskiej Telefon i Telegraf — Oddziału Wojewódzkiego w Słupsku, w 4 przypadkach Poczty Polskiej Telefon i Telegraf — Zakładu Radiokomunikacji i Teletransmisji w Szczecinie, Zakładu Przemysłu Włókiennego „Textilpol” w Łodzi, Kaszubskiej Wytwórni Drożdży „Polmos” w Maszewie, Przedsiębiorstwa Urządzeń Elektromechanicznych w Żurominie i Przedsiębiorstwa Domy Towarowe „Centrum” — Oddział w Gdańsku.

W 1993 r. Wojewoda Chełmski wydał decyzję uwłaszczeniową w stosunku do Lubelskich Zakładów Zielarskich „Herbapol” w Lublinie pomimo, że zakłady te w tym czasie już nie istniały. Występująca jako wnioskodawca Spółka z o.o. „Herbapol” nie udowodniła, że jest następcą prawnym wymienionego podmiotu, a Wojewoda przed wydaniem przedmiotowej decyzji nie sprawdził tego faktu. W konsekwencji dokonano uwłaszczenia wobec nie istniejącej osoby prawnej orzekając na jej rzecz ustanowienie z mocy prawa wieczystego użytkowania do nieruchomości o pow. 1000 m² oraz o nieodpłatnym nabyciu prawa własności budynku wartości 8 155 zł.

W trzech sprawach Wojewoda Katowicki, dysponując dokumentami świadczącymi, iż stroną w postępowaniu uwłaszczeniowym jest „Orbis” SA w Warszawie, wydał w 1991 r. decyzje na rzecz katowickich oddziałów tej spółki. Zaznaczyć należy, że podczas trwania kontroli do Urzędu wpłynął wniosek, skierowany przez „Orbis” SA. — Oddział

Hotel „Warszawa” w Katowicach o zmianę decyzji i wydanie decyzji na rzecz uprawnionego do uwłaszczenia nieruchomości podmiotu tj. „Orbis” SA w Warszawie.

Za prawidłowe należy — z drugiej strony — uznać działania wojewodów wydających decyzje uwłaszczeniowe w stosunku do podmiotów uległych likwidacji przed dniem wydania decyzji. Decyzja taka była skierowana np. do syndyka — o ile proces likwidacji trwał jeszcze — lub następcy prawnego podmiotu.

c) Ustalanie prawa zarządu nieruchomości

Dla procesu uwłaszczenia kluczowe znaczenie ma fakt ustalenia prawa zarządu przedmiotową nieruchomością przez państwową osobę prawną w dniu 5.12.1990 r. W toku szczegółowej kontroli wybranych decyzji nie stwierdzono żadnych uchybień w tym względzie. Wojewodowie działali zgodnie z przepisami, zaś w aktach badanych spraw znajdowały się kopie dokumentów świadczących o istnieniu przedmiotowych praw. Najczęściej była to decyzja (np. naczelnika gminy lub miasta) o oddaniu nieruchomości w zarząd lub użytkowanie (ponad 50proc. przypadków). Na uwagę zasługuje istotny udział wypisów z ksiąg wieczystych w dokumentowaniu prawa zarządu. Sporadycznie tylko pojawiały się niektóre dopuszczane prawem, ale słabsze dowody (decyzja o ustaleniu opłat za zarząd, użytkowanie), w szczególności oświadczenie (2 przypadki). Bliżej zagadnienia te ilustruje tabela Nr 4.

Podstawa stwierdzenia prawa zarządu	Udział w ogólnej liczbie badanych przypadków
decyzja o przekazaniu nieruchomości w zarząd	34.91 proc.
decyzja o przekazaniu nieruchomości w użytkowanie	18.09 proc.
decyzja o naliczeniu lub aktualizacji opłat z tytułu zarządu	13.25 proc.
wypis z księgi wieczystej potwierdzającej prawo zarządu lub prawo użytkowania nieruchomości	12.19 proc.
decyzja o naliczeniu lub aktualizacji opłat z tytułu użytkowania	6.00 proc.
umowa zawarta w formie aktu notarialnego przed dniem 1.02 1989 r. przez państwowe jednostki organizacyjne o nabyciu nieruchomości od osób innych niż Skarb Państwa	4.64 proc.
uchwały, zarządzenia lub decyzje, wydane w sprawie podziału, łączenia, likwidacji i utworzenia jednostek organizacyjnych	5.03 proc.
protokół przekazania nieruchomości, sporządzony między państwowymi jednostkami organizacyjnymi przed dniem 1.08 1985 r.	3.58 proc.
umowa między państwowymi jednostkami organizacyjnymi o przekazaniu prawa zarządu do nieruchomości	1.26 proc.
zeznania świadków lub oświadczenia stron, potwierdzających przekazanie nieruchomości jednostkom organizacyjnym	0.77 proc.
umowa o przekazaniu nieruchomości lub protokół przekazania nieruchomości, sporządzonych między organizacjami społeczno-zawodowymi, politycznymi lub spółdzielczymi a państwowymi jednostkami organizacyjnymi przed dniem 22.10. 1961 r.	0.29 proc.

Tabela 4:
Podstawy
stwierdzania
prawa zarządu
przez wojewodów

Uwaga: w wielu przypadkach wnioskujący przedkładali kilka dokumentów, w takich przypadkach do niniejszego zestawienia brany był pod uwagę dowód najstarszy. Kategorie podstaw prawnych wg § 4 ust. 1 pkt t 1-10 i ust 2 rozporządzenia uwłaszczeniowego

d) Ustalanie praw własności Skarbu Państwa

Z postępowań kontrolnych wynika, że kolejna przesłanka do uwłaszczenia, tj. fakt posiadania prawa własności gruntu przez Skarb Państwa była spełniona w prawie każdym z badanych przypadków. Jedynie w 2 województwach stwierdzono, że grunt przekazany w użytkowanie wieczyste został wcześniej skomunalizowany. Łącznie dotyczyło to 4 przypadków na 1078 badanych.

Wojewoda Płocki wydał w badanym okresie 3 decyzje, którymi uwłaszczył państwowe osoby prawne nieruchomościami, które wcześniej częściowo zostały skomunalizowane. W wyniku odwołania Wojewoda na podstawie art. 132 § 1 kpa wydał nową decyzję w październiku 1992 r. Podobnie w przypadku decyzji z października 1994 r. Wojewoda Płocki zmienił swoją decyzję uwłaszczeniową z lipca 1992 r., dokonując wyłączenia niektórych działek w niej wymienionych, jako skomunalizowanych w lipcu 1991 r. Natomiast w przypadku decyzji z października 1993 r. w wyniku odwołania Wojewoda uchylił (w lipcu tegoż roku) swoją decyzję komunalizacyjną z września 1991 r. W każdym zatem przypadku ostatecznie wydano decyzje prawidłowe, jednakże przez pewien czas utrzymywał się stan niezgodny z prawem.

Wydanie decyzji uwłaszczeniowej w odniesieniu do gruntów skomunalizowanych miało również miejsce w przypadku Okręgowego Przedsiębiorstwa Obrotu Zwierzętami Hodowlanymi w Poznaniu, w stosunku do którego Wojewoda Poznański wydał decyzję w dniu 7 maja 1993 r. o uwłaszczeniu dwiema działkami w Gutowie Małym k/Wrześni, podczas gdy działki te — na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. — Przepisy wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym już z dniem 30 grudnia 1992 r. — przekazane zostały na własność Gminy Września.

Służby wojewodów na ogół wymagały od wnioskodawców dowodu posiadania gruntu przez Skarb Państwa; najczęściej były to wypisy z ksiąg wieczystych.

e) Przestrzeganie przez wojewodów zasady nienaruszania praw osób trzecich

W toku kontroli nie stwierdzono przypadków wydania decyzji z naruszeniem praw osób trzecich, w szczególności nie naruszano:

- praw byłych właścicieli,
- następców prawnych byłych właścicieli,
- prawa pierwokupu gminy.

Szczególny przypadek stwierdzono podczas kontroli UW w Poznaniu. Wojewoda wydał decyzję uwłaszczeniową w stosunku do nieruchomości, która wcześniejszą decyzją organu naczelnego została przywrócona byłym właścicielom.

Wojewoda Poznański wydał w dniu 1 czerwca 1994 r. decyzję uwłaszczającą pewne przedsiębiorstwo państwowe nieruchomością w Śremie, której prawo własności uregulowane zostało wcześniej na rzecz byłych właścicieli decyzją Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 20 października 1993 r., a akta dotyczące zwrotu tej nieruchomości na rzecz spadkobierców znajdowały się w Wydziale Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Wojewódzkiego.

Jednakże z punktu widzenia ustawy uwłaszczeniowej decyzja wojewody była prawidłowa, albowiem odnosiła się do stanu istniejącego w dniu 5.12.1990 r., czyli przed wydaniem decyzji na rzecz byłych właścicieli.

Poza wspomnianą sprawą, jak wynika z badanej dokumentacji, sporadycznie miały miejsce przypadki zgłoszenia roszczeń przez byłych właścicieli nieruchomości lub ich

następców prawnych. Postępowania administracyjne (także w II instancji) nie potwierdziły jednak istnienia takich praw. Nie zaistniały przypadki przekazania państwowym osobom prawnym nieruchomości objętych procedurą regulacyjną na mocy ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Rzymskokatolickiego w Polsce, lub innych ustaw dotyczących kościołów (związków wyznaniowych).

3. Stwierdzanie nabycia prawa użytkowania wieczystego oraz prawa własności

a) Wydawanie decyzji administracyjnych

Stosowanie przez wojewodów procedury administracyjnej w zakresie wydawania decyzji uwłaszczeniowych można ocenić jako prawidłowe — zarówno w odniesieniu do wszystkich wojewodów, jak i każdego z osobna (pozostawiając poza tą oceną kwestię przewlekłości postępowania). Stwierdzone w toku kontroli uchybienia dotyczyły 65 przypadków łącznie, co wobec liczby wszystkich zbadanych decyzji stanowi znikomy ułamek (ok. 6 proc.⁴¹). Z drugiej strony, należy pamiętać, że nawet błąd w jednej decyzji mógł skutkować np. uszczupleniem należności Skarbu Państwa o kilkaset tysięcy złotych lub przekazaniem nieruchomości o znacznej wartości podmiotowi nie uprawnionemu do korzystania z przepisów ustawy uwłaszczeniowej. Charakter decyzji wydawanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej sprawiał możliwość popełnienia różnych błędów, w sferze stosowania procedur administracyjnych, przepisów ustawy uwłaszczeniowej oraz innych przepisów prawa materialnego łączących się z ustawą uwłaszczeniową. Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości były różnej wagi, a wiele z nich mogło stanowić przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji, jednakże z uwagi na upływ czasu i skutki prawne ich zmiana nie jest już najczęściej możliwa.

Niezgodności z ustawą uwłaszczeniową dotyczyły:

- 1) wydania decyzji w odniesieniu do gruntów nie podlegających działaniu ustawy, tj.:
 - nie stanowiących własności Skarbu Państwa,
 - nieruchomości rolnych,
 - nie będących w zarządzie państwowej osoby prawnej w dniu 5.12.1990 r.;
- 2) nieodpłatnego przekazania państwowym osobom prawnym budynków, urządzeń oraz lokali znajdujących się na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa będących w dniu 5.12.1990 r. w zarządzie tych osób, w przypadku kiedy obiekty te nie były wybudowane lub nabyte ze środków własnych tych osób lub ich poprzedników prawnych,
- 3) nieokreślenia warunków użytkowania wieczystego,
- 4) nieprawidłowego ustalenia kwoty należnej za nabycie własności, w tym z powodu zaliczania opłat poniesionych z tytułu zarządu budynków i innych urządzeń oraz lokali oraz z powodu sposobu wyceny wartości obiektów,
- 5) nieprawidłowego określenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntu.

Niezgodności z procedurą administracyjną dotyczyły:

- 1) braku obowiązkowych elementów decyzji (poza wynikającymi z art. 107 kpa),

⁴¹ Razem z przypadkami wydania decyzji m. in. na podstawie oświadczeń nie spełniających wymagań rozporządzenia uwłaszczeniowego liczba ta wynosi 100, tj. ok. 9,5 proc. (por. pkt. 4a).

- 2) wydania decyzji wobec podmiotu nie istniejącego w dniu 5.12.1990 r.,
- 3) skierowania decyzji do podmiotu nie istniejącego w dniu wydania decyzji (nie będącego stroną w postępowaniu),
- 4) wydania decyzji bez wyczerpującego rozpatrzenia materiału dowodowego, w tym na podstawie dokumentów nie spełniających wymagań ustawy uwłaszczeniowej, rozporządzenia uwłaszczeniowego lub kpa,
- 5) wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa (ustawy uwłaszczeniowej).

Niezgodności z innymi przepisami dotyczyły:

- 1) błędnego stosowania przepisów uggwn:
- 2) bezzasadnego obniżenia odpłatności z tytułu zabytkowego charakteru obiektu,
- 3) błędnego zastosowania przepisów dotyczących wyceny nieruchomości.

Długotrwały czas załatwiania wniosków uwłaszczeniowych Najczęściej spotykanym naruszeniem przepisów kpa było wydawanie decyzji po czasie dłuższym niż miesiąc, lub, wzięwszy pod uwagę skomplikowanie wielu spraw, dwa miesiące (art. 35 § 3). Należy dodać, że czas jaki upływał od złożenia wniosku do wydania decyzji był jeszcze dłuższy, te opóźnienia wszakże nie obciążają wojewodów albowiem bardzo często wnioski wymagały uzupełnień, dodatkowych wyjaśnień, a nawet były przez państwowe osoby prawne wycofywane i zastępowane nowymi (bywało tak zwłaszcza w przypadku podmiotów ubiegających się o wiele nieruchomości położonych w różnych województwach — miały miejsce przypadki omyłkowego skierowania wniosku do niewłaściwego wojewody).

Wniosek o uwłaszczenie złożony przez jedno z przedsiębiorstw państwowych w województwie płockim Wojewoda rozpatrzył po 36 miesiącach od jego złożenia. Tak długie załatwianie sprawy było jednak wynikiem opieszałości wnioskującego, który uzupełnił, po wezwaniu, wniosek o potrzebne dokumenty dopiero po 31 miesiącach, przedsiębiorstwo znajdowało się wtedy po zarządzie komisarycznym. Także w tym samym województwie, Dyrekcja Okręgowa Poczty Polskiej zwlekała przez 29 miesięcy z uzupełnieniem wniosku, który ostatecznie został rozpatrzony po 6 miesiącach od chwili uzupełnienia.

W toku kontroli w Urzędzie Wojewódzkim w Łomży stwierdzono, że sprawy będące przedmiotem 60 analizowanych decyzji w 24 przypadkach załatwiono z naruszeniem przepisów kpa: wszczynając postępowania administracyjne nie przestrzegano terminów załatwienia spraw określonych w art. 35 kpa, bądź nie zawiadamiano strony o przyczynie zwłoki w załatwieniu sprawy i nie wskazywano nowego terminu załatwienia sprawy, co stanowiło z kolei naruszenie art. 36 kpa. Sprawy uwłaszczeniowe załatwiali w Urzędzie osoby do tego nie zobowiązane, których zakresy czynności zaktualizowano w czasie kontroli NIK. Nadzór nad pracą tych osób wykonywał zastępca dyrektora wydziału, który w trakcie kontroli NIK otrzymał pisemne upomnienie.

Wszystkie zbadane decyzje (1078), jeżeli pominąć poruszoną niżej sprawę warunków użytkowania wieczystego, odpowiadały wymaganiom określonym w art. 107 kpa (tj. zawierały wszystkie konieczne elementy) i ustawie uwłaszczeniowej (art. 2 ust. 3).

Kontrowersje powodowała interpretacja przepisu ustawy uwłaszczeniowej stanowiącego, że w decyzji uwłaszczeniowej „określa się również warunki użytkowania wieczystego z zachowaniem zasad określonych w art. 236 Kodeksu cywilnego” (art. 2 ust. 3). Wątpliwości budziła kwestia, czy w swojej decyzji wojewoda winien także określić wielkość opłat za użytkowanie wieczyste.

Zgodność wydawanych decyzji z elementami określonymi w kpa

Wątpliwości związane z interpretacją art. 2 ust. 3 ustawy uwłaszczeniowej

W 8 na 18 kontrolowanych urzędów decyzje zawierały ustalenie opłat, co było tym łatwiejsze, że ich wysokość stanowiła taki sam procent wartości nieruchomości, jak w przypadku już ustalonych opłat za zarząd. Wymagało to jednakże najczęściej zaktualizowania opłaty i ponownej wyceny nieruchomości, czyli pociągało za sobą wydatki z budżetu wojewody⁴².

Przez pozostałych wojewodów przepis ten był rozumiany jako obowiązek określenia w decyzji wyłącznie zasad, o których mowa w art. 236 kc. Przepis ten zobowiązuje organ jedynie do określenia okresu użytkowania (ten we wszystkich badanych decyzjach ustalany był na 99 lat). Wojewodowie ci nie ustalali zatem opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, uważając, na podstawie przepisów uggwn (art. 31 ust. 4) i rggwn (§ 21), że jest to zadaniem kierownika urzędu rejonowego.

W praktyce można wyróżnić 4 podejścia, jakie wojewodowie stosowali w tej kwestii: (1) podawali wysokość aktualnych opłat za użytkowanie wieczyste, (2) określali opłaty w wielkości równej dotychczasowym opłatom za zarząd (uggwn określa je jako taki sam procent wartości nieruchomości), z reguły ustalonym wiele lat temu, zastrzegając, że aktualizacji dokona kierownik urzędu rejonowego, (3) nie określali opłat, podając, że będzie to przedmiotem osobnego postępowania prowadzonego w rejonie, (4) pomijali tę sprawę całkowicie.

Należy jednak zauważyć, że skoro ustawa uwłaszczeniowa jest przepisem szczególnym w stosunku do uggwn, to nie należy powoływać się na właściwość organów określoną w tej ostatniej ustawie i obowiązek określenia „warunków użytkowania wieczystego” należałoby rozumieć jako obowiązek również ustalenia opłat. Takie stanowisko zaprezentował Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w piśmie okólnym skierowanym do wojewodów w kwietniu 1992 r. („... wysokość opłat z tytułu użytkowania wieczystego jest jednym z podstawowych jego warunków ...”). Z drugiej strony, od 1994 r. Minister stosował zgoła odmienną interpretację (takie interpretacje znalazły się w np. uzasadnieniach niektórych decyzji Ministra w II instancji).

Zdaniem NIK przepis ustawy zobowiązuje wojewodę do określenia w decyzji wszystkich warunków użytkowania wieczystego, w tym oczywiście i okresu użytkowania, i opłaty rocznej. Powołanie przepisów kc oznacza natomiast tyle tylko, że w decyzji, przy określaniu warunków użytkowania wieczystego, wojewoda nie może wykroczyć poza ramy wyznaczone przepisem art. 236 kc., tj. wyznaczyć krótszego niż 40 i dłuższego niż 99 lat okresu. W trakcie kontroli przyjęto jednak zasadę, by, w związku z ww. wątpliwościami i rozbieżnymi interpretacjami MGPIB, nie kwestionować działań wojewodów, zwłaszcza jeżeli towarzyszyło im przesyłanie odpisów decyzji uwłaszczeniowych właściwym kierownikom urzędów rejonowych.

Inne uchybienia stwierdzone w trakcie kontroli

W dwóch przypadkach w toku kontroli stwierdzono, że wojewoda wydając decyzję uwłaszczeniową nie wymienił w niej wszystkich budynków i urządzeń, o które wnioskowała państwowa osoba prawna, nie stwierdzając ani nabycia przez nią prawa własności tych obiektów, ani nie odmawiając takiego stwierdzenia.

Wojewoda Radomski w decyzji z dnia 23 grudnia 1991 r. dotyczącej Przedsiębiorstwa Montażu Elektrowni Urządzeń Przemysłowych „Energomontaż-Północ” w Warszawie nie uwzględnił 550 metrów bieżących (mb) instalacji sprężonego powietrza i 1080 mb

⁴² Należy dodać, że w 3 urzędach opłaty zostały ustalone w wysokości dotychczasowych opłat za zarząd (niezaktualizowanych), w decyzji zaś podawano, że ich aktualizacji dokona kierownik urzędu rejonowego.

ogrodzenia. Natomiast w decyzji z dnia 30 października 1991 r. dotyczącej Radomskich Zakładów Materiałów Ogniotrwałych w Radomiu Wojewoda nie uwzględnił budynków stacji transformatorowej, stacji redukcyjno-pomiarowej gazu oraz stacji sprężarek.

Zastrzeżenia do
organizacji pracy
urzędów
wojewódzkich

W ok. 30 proc. kontrolowanych urzędów wojewódzkich zastrzeżenia Izby wzbudziła współpraca pomiędzy wydziałami tych urzędów — ustalono, że wydział właściwy w sprawach uwłaszczeń nie powiadamiał wydziału właściwego w sprawie realizacji budżetu o wydanej decyzji i powstających w związku z tym wierzytelnościach Skarbu Państwa. Prowadziło to do opóźnień w księgowaniu i windykacji należności, a niekiedy — do ich przepadku, co należy ocenić jako działania niegospodarne i nierzetelne.

Przykładowo Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Wojewódzkiego w Siedlcach, zobowiązany przez Wojewodę do opracowywania dokumentacji decyzji uwłaszczeniowych, nie przekazywał decyzji, w których ustalono odpłatność za przekazywane na własność nieruchomości, do Wydziału Finansowego Urzędu w celu dokonania przypisów i wyegzekwowania należności Skarbu Państwa. W kilku przypadkach spowodowało to nieujęcie należności na koncie (księgowym) urzędu.

W przypadku jednego z przedsiębiorstw państwowych z siedzibą w Kielcach, które zostało postawione w stan upadłości, służby Urzędu Wojewódzkiego, mimo wezwania sądu nie przedłożyły syndykowi masy upadłościowej wykazu zobowiązań tej jednostki wobec budżetu. Powodem tego było nieterminowe przekazywanie do Wydziału Finansowego prawomocnych decyzji ze strony Wydziału Geodezji i Gospodarki Przestrzennej.

Należy ponadto zauważyć, że zaniechanie dochodzenia należności budżetowych — a tak można interpretować fakt niezgłoszenia ich syndykowi masy upadłościowej lub opóźnianie wniosku o ustanowienie hipoteki — stanowi naruszenie dyscypliny budżetowej (art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5.01.1991 r. Prawo budżetowe; Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.); nie jest to zatem jedynie kwestia „dobrej praktyki” w organizacji pracy.

Zastrzeżenia Izby w przypadku trzech urzędów wzbudzała także współpraca pomiędzy urzędem wojewódzkim a urzędami rejonowymi.

Zarówno urzędy rejonowe, jak i Wydział Geodezji, a także Wydział Finansowy Urzędu Wojewódzkiego w Wałbrzychu nie były informowane o fakcie likwidacji, upadłości bądź przekształceniu się podmiotu uwłaszczonego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Wprawdzie wykonywanie zadań związanych z przekształceniami własnościowymi przedsiębiorstw należało do zakresu działania Biura ds. Restrukturyzacji Regionu, ale Biuro to nie posiadało jednoznacznie określonego obowiązku informowania innych merytorycznych komórek o przekształceniach własnościowych w województwie.

Kontrola w Urzędzie Wojewódzkim w Toruniu wykazała brak współpracy między służbami Urzędu a urzędami rejonowymi w zakresie realizacji niektórych zadań procesu uwłaszczeń, w szczególności egzekwowania należności Skarbu Państwa z tytułu odpłatnego nabycia majątku. Dopiero we wrześniu 1996 r., tj. po upływie ponad 5 lat od rozpoczęcia procesu uwłaszczeń udzielono kierownikom urzędów rejonowych pełnomocnictwa do występowania w imieniu Wojewody z wnioskami do sądów rejonowych o dokonanie wpisu hipoteki zabezpieczającej wierzytelności z ww. tytułu. Prowadzone przez Wydział Finansowy UW kontrole w urzędach rejonowych nie konfrontowały danych Wydziału Gospodarki Przestrzennej UW z działaniami urzędów wyniku kontroli.

Inne przykłady ilustrujące powyższe tezy zostały także przytoczone w związku z omówieniem kwestii egzekucji należności Skarbu Państwa z tytułu uwłaszczeń.

Poza drobnymi uchybieniami nie budził zastrzeżeń sposób prowadzenia dokumentacji spraw. Sposób prowadzenia akt odpowiadał przepisom zarządzenia nr 15 Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 19 lipca 1990 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla urzędów terenowych organów rządowej administracji ogólnej (nie publikowane). W prawie wszystkich przypadkach dokumenty znajdujące się w teczkach sprawy pozwalały na pełne odtworzenie postępowania. Trudności pojawiały się w przypadku, gdy sprawy przesyłano następnie, do realizacji, do urzędów rejonowych.

*Dokumentacja
spraw uwłasz-
czeniowych*

W toku kontroli w Urzędzie Wojewódzkim w Opolu ustalono, że część dokumentów stanowiących podstawę wydania decyzji uwłaszczeniowych została przesłana do urzędów rejonowych w celu „wpięcia do teczki” konkretnego podmiotu w ramach prowadzenia przez kierowników urzędów rejonowych spraw z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa. We wrześniu 1995 r. dyrektor Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Gruntami określił, że w aktach sprawy w UW będą gromadzone tylko niektóre dokumenty (w szczególności kopia decyzji, wniosek, mapy ewidencyjne, wypisy z ksiąg wieczystych, zawiadomienia z sądu rejonowego). Przyjęcie takiego rozwiązania motywowano względami praktycznymi, w tym „ograniczonymi możliwościami przechowywania całości akt”. Izba nie kwestionowała takiego rozwiązania.

b) Wydanie decyzji uzupełniającej po dniu 24 grudnia 1992 r.

Wydanie decyzji uzupełniającej wynika z przepisu § 8. ust. 1 rozporządzenia uwłaszczeniowego, tj. ma miejsce w sytuacji, gdy na skutek braku przepisów wykonawczych decyzje wydane przed kwietniem 1993 r. nie ustalały sposobów waloryzacji należności. Obowiązek ten był przez wojewodów realizowany prawie bez zastrzeżeń, a w kilku przypadkach, gdy nie wydano decyzji uzupełniających, a obowiązek taki wynikał z przepisów, nie miało to negatywnych skutków z uwagi na wygaśnięcie zobowiązań z mocy art. 2 ust. 9 pkt 6 ustawy uwłaszczeniowej (przekształcenia własnościowe osoby prawnej).

Wojewoda Ciechanowski nie wydał 3 decyzji uzupełniających odnośnie wydanych wcześniej 3 decyzji, w których nie ustalono terminów płatności należności z tytułu uwłaszczenia. Nie spowodowało to jednak negatywnych konsekwencji gdyż należności nimi ustalone wygasły z mocy przepisów ustawy z dnia 7 października 1992 r., lub zostały uregulowane, pomimo niewyznaczenia terminu płatności.

c) Skala i skutki odwołań od decyzji uwłaszczeniowych wojewody

Biorąc po uwagę złożoną materię ustawy należy uznać liczbę złożonych przez podmioty odwołań za niewielką (do ok. 4 proc. wydanych decyzji). Z tej liczby Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa uwzględnił średnio połowę:

Skala odwołań

- uchylając zaskarżoną decyzję wojewody w całości lub części, orzekając co do istoty sprawy,
- uchylając zaskarżoną decyzję i umarzając postępowanie w I instancji,
- uchylając decyzję w całości i przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Państwowe osoby prawne nie odwoływały się od decyzji stwierdzających nieodpłatne nabycie praw własności. Odwołania dotyczyły przede wszystkim wysokości naliczonej odpłatności za przekazane obiekty. Należy dodać, że liczba decyzji uwłaszczeniowych, które zostały zmienione, była 2-3-krotnie większa od liczby złożonych odwołań. Wojewodowie stosunkowo często dokonywali zmian własnych decyzji po stwierdzeniu przez wnioskodawcę, że nie obejmuje ona wszystkich działek i obiektów, których dotyczyły wnioski, lub przeciwnie — że decyzja omyłkowo dotyczyła także działek nie będących w zarządzie państwowej osoby prawnej. Błędy w następnie zmienianych decyzjach były z reguły wynikiem nieścisłości lub nieaktualności ewidencji gruntów.

*Długotrwałość
postępowania
odwoławczego*

Należy zwrócić uwagę na bardzo długi czas rozpatrywania odwołań przez Ministra, wynoszący średnio kilka, a w skrajnych przypadkach — ponad dwadzieścia miesięcy. W odniesieniu do zbadanych przypadków terminy rozpatrywania spraw przedstawiały się w sposób następujący:

- | | |
|---|-------------------|
| – odwołania rozpatrzone w terminie do 1 miesiąca | 3,6 proc. spraw, |
| – odwołania rozpatrzone w terminie od ponad 1 do 3 miesięcy | 8,9 proc. spraw, |
| – odwołania rozpatrzone w terminie od ponad 3 do 6 miesięcy | 14,3 proc. spraw, |
| – odwołania rozpatrzone w terminie od ponad 6 do 12 miesięcy | 26,8 proc. spraw, |
| – odwołania rozpatrzone w terminie od ponad 12 do 24 miesięcy | 25,0 proc. spraw, |
| – odwołania rozpatrzone w terminie ponad 24 miesięcy | 21,4 proc. spraw. |

(Uwaga: zestawienie obejmuje odwołania w stosunku do badanych decyzji, sprawy niezakończone do zakończenia kontroli zaliczono do poszczególnych grup w zależności od okresu, jaki upłynął od wniesienia odwołania)

Taki tryb rozpatrywania odwołań należy uznać za uchybienie zasadom kpa, choć w równie wielu przypadkach długotrwałe załatwianie spraw można tłumaczyć skomplikowanym charakterem spraw i lukami w dokumentacji przedkładanej przez wnioskodawców, koniecznością wyjaśniania różnych okoliczności, oczekiwaniem na stanowisko innych instytucji. Niejednokrotnie miały miejsce sytuacje, w której decyzje wojewody wydane po uchyleniu poprzedniej przez Ministra, były ponownie zaskarżane przez państwowe osoby prawne lub inne podmioty (np. samorządy, osoby fizyczne i prawne uznające, że decyzja narusza ich interes prawny).

W przypadku dwóch z decyzji wydanych przez Wojewodę Poznańskiego postępowanie odwoławcze trwało ponad 38 miesięcy. Przykładowo w maju 1992 r. Wojewoda uwłaszczył spółkę Skarbu Państwa nieruchomością zabudowaną w Poznaniu. W czerwcu tegoż roku Prezydent Poznania wniósł odwołanie, wnioskując o uchylenie decyzji, ze względu na faktycznie inne przeznaczenie nieruchomości, niż określone w decyzji. Spółka zawnioskowała do Ministra o utrzymanie decyzji w mocy. Minister GPiB postanowieniem z 10.11.1995 r. stwierdził niedopuszczalność odwołania w sprawie.

Wojewoda Wałbrzyski w lipcu 1991 r. uwłaszczył spółkę Skarbu Państwa, będącą następcą prawnym przedsiębiorstwa państwowego. W październiku 1992 r. spółka wystąpiła z odwołaniem do MGPIB, kwestionując prawidłowość naliczenia odpłatności za nabycie budynków i urządzeń posadowionych na gruncie przekazanym jej w użytkowanie wieczyste, co uzasadniała swoim przekształceniem w styczniu 1991 r. w spółkę akcyjną. Postępowanie w tej sprawie Minister rozstrzygnął w styczniu 1996 r., tj. po ponad 38 miesiącach, uchylając decyzję Wojewody i umarzając postępowanie z powodu wejścia w życie zmiany ustawy uwłaszczeniowej w dniu 24.12.1992 r. wygaszającej zobowiązania podmiotów przekształcanych w spółki Skarbu Państwa.

Nie stwierdzono negatywnych skutków odwołań od decyzji wojewodów w postaci ponoszenia przez Skarb Państwa dodatkowych opłat, odszkodowań itp. Z drugiej strony w kilku przypadkach zmniejszono lub anulowano odpłatność z tytułu nabycia przez

*Skutki finansowe
odwołań*

państwową osobę prawną budynków, lokali lub innych urządzeń. W 2 województwach w wyniku postępowania odwoławczego odpłatność została zwiększona. Po zbilansowaniu wszystkich zmian decyzji, od których wnoszono odwołania, ustalone wcześniej odpłatności na rzecz Skarbu Państwa zmniejszyły się o 3 245 337 zł.

Procent decyzji zaskarżonych do sądu administracyjnego był jeszcze mniejszy, niż w przypadku odwołań do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. W badanej grupie 1078 decyzji w 3 przypadkach państwowe osoby prawne wniosły skargę do NSA, który 1 uwzględnił, 2 pozostałe były w toku (w chwili zakończenia kontroli).

Zaskarżanie decyzji uwłaszczeniowych do NSA

lp	województwo	liczba odwołań			liczba skarg do NSA		zmiana należności w wyniku odwołań (w zł)
			w tym uwzględnione	w tym w toku		w tym uwzględnione	
1	Chełmskie	6	2	3	0	0	10 301
2	Ciechanowskie	7	0	5	2	0	0
3	Gorzowskie	0	0	0	0	0	0
4	Katowickie	2	0	0	0	0	0
5	Kieleckie	4	1	0	0	0	0
6	Leszczyńskie	3	2	0	0	0	4 828
7	Łomżyńskie	0	0	0	0	0	0
8	Opolskie	1	0	0	0	0	0
9	Płockie	2	2	0	0	0	0
10	Poznańskie	3	1	0	0	0	2 403
11	Radomskie	1	1	0	0	0	18 134
12	Rzeszowskie	0	0	0	0	0	0
13	Siedleckie	1	1	0	0	0	0
14	Sieradzkie	2	2	0	0	0	596 206
15	Słupskie	4	3	0	0	0	977 284
16	Toruńskie	3	1	2	0	0	1 892 754
17	Wałbrzyskie	4	3	1	0	0	117 900
18	Warszawskie	3	2	1	1	1	-372 070
19	suma	46	21	12	3	1	3 247 740

Tabela 5: Skala i skutki finansowe odwołań od decyzji uwłaszczeniowych wojewodów

Uwaga: dane dotyczą grupy decyzji wybranych do szczegółowego badania.

Zmiana należności: znak (-) oznacza, że w wyniku postępowania odwoławczego w stosunku do decyzji wydanych w danym województwie, łączna kwota odpłatności na rzecz Skarbu Państwa zwiększyła się.

4. Przekazywanie budynków i innych urządzeń oraz lokali znajdujących się na gruntach na własność państwowych osób prawnych

a) Uznawanie środków państwowych osób prawnych za środki własne tych osób

Przewaga decyzji uznającej środki na wybudowanie lub nabycie obiektów za środki własne

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy uwłaszczeniowej nabycie własności przez te osoby następuje odpłatnie, jeżeli obiekty te nie były wybudowane lub nabyte ze środków własnych tych osób lub ich poprzedników prawnych. Ustawa, a następnie rozporządzenie uwłaszczeniowe określały rodzaje środków, które w rozumieniu tych przepisów można było uznać za własne. Z tego też powodu zdecydowana większość badanych decyzji przewidywała nieodpłatne przekazanie budynków i urządzeń państwowym osobom prawnym. W grupie wszystkich badanych decyzji odpłatność (za wszystkie przekazywane obiekty lub za część z nich) ustalono tylko w 292 przypadkach, tj. w ok. 36,4 proc. W grupie wszystkich wydanych decyzji wskaźnik ten był niewątpliwie mniejszy, albowiem do szczegółowego badania wybierano przede wszystkim decyzje ustalające odpłatność. Udział takich decyzji w ogólnej liczbie zbadanych obrazuje tabela nr 6.

Tabela 6: Decyzje uwłaszczeniowe ustalające odpłatność za nabycie prawa własności obiektów

lp	województwo	liczba decyzji	w ogólnej liczbie	łączna kwota odpłatności
1	wałbrzyskie	52	86.67 proc.	60 998 618.00 zł
2	warszawskie	36	60.00 proc.	135 433 460.00 zł
3	gorzowskie	35	58.33 proc.	21 324 356.50 zł
4	toruńskie	32	53.33 proc.	81 461 130.00 zł
5	poznańskie	29	48.33 proc.	7 441 272.12 zł
6	kieleckie	25	41.67 proc.	17 527 344.03 zł
7	śląskie	25	41.67 proc.	2 208 736.72 zł
8	radomskie	21	35.59 proc.	6 075 824.00 zł
9	sieradzkie	21	35.00 proc.	20 484 584.00 zł
10	rzeszowskie	19	31.67 proc.	1 929 433.00 zł
11	płockie	17	28.33 proc.	3 510 182.57 zł
12	ciechanowskie	16	26.67 proc.	2 736 989.01 zł
13	opolskie	15	25.00 proc.	13 760 068.00 zł
14	leszczyńskie	14	23.33 proc.	4 685 327.00 zł
15	katowickie	13	21.67 proc.	2 831 992.14 zł
16	chełmskie	12	20.00 proc.	1 143 380.00 zł
17	łomżyńskie	7	11.67 proc.	841 873.00 zł
18	siedleckie	3	5.08 proc.	567 212.61 zł
19	suma / średnia	392	36.36 proc.	384 961 782.70 zł

Uwaga: dane dotyczą grupy decyzji wybranych do szczegółowego badania

Trzeba podkreślić, że miały miejsce przypadki niewłaściwego uznania środków państwowych osób prawnych za własne. Mniejsze lub większe uchybienia w tym względzie stwierdzono w 9 z 18 kontrolowanych urzędów wojewódzkich (50 proc.). Należy jednak zaznaczyć, że nie były to sytuacje często występujące, ale pojedyncze przypadki — w każdym z nich.

Błędne uznanie środków finansowych za środki własne osób prawnych

Wojewoda Radomski decyzją z 1991 r. niezgodnie z ustawą uwłaszczeniową przekazał nieodpłatnie prawo własności 8 budynków jednemu z przedsiębiorstw państwowych, mimo, że nie zostały wybudowane ze środków własnych tego przedsiębiorstwa.

Wojewoda Rzeszowski w 9 przypadkach (z 30 decyzji uwłaszczeniowych wydanych po 19.04.1993 r.) uznał znajdujące się na przekazywanych nieruchomościach budynki i urządzenia za wybudowane ze środków własnych państwowej osoby prawnej, mimo braku udokumentowania przez wnioskodawców pochodzenia środków wydatkowanych na ten cel.

Rozporządzenie w sprawie uwłaszczenia przewidywało szereg dowodów dla ustalenia, z jakich środków wybudowano budynki i urządzenia na przekazywanych gruntach (§ 8 ust. 1). Jednakże z przeprowadzonych kontroli wynika, że poza jednym z nich, były one rzadko wykorzystywane. Zdecydowanie najczęściej służby wojewódzkie polegały na oświadczeniach złożonych przez kierownika i głównego księgowego państwowej osoby prawnej. Procent przypadków, w których o uznaniu środków za własne zadecydowano na podstawie oświadczenia wynosił od ok. 42 (województwo warszawskie) do 100 proc. (chełmskie, kieleckie, wałbrzyskie). Średnio w badanej grupie w ok. 84 proc. przypadków decydowały oświadczenia.

Oświadczenia jako główny dowód przy uznawaniu środków własnych państwowych osób prawnych

lp	województwo	liczba decyzji ^a	procent ^b
1	chełmskie	48	100.00 proc.
2	kieleckie	35	100.00 proc.
3	wałbrzyskie	8	100.00 proc.
4	leszczyńskie	45	97.83 proc.
5	płockie	41	95.35 proc.
6	opolskie	42	93.33 proc.
7	ciechanowskie	41	93.18 proc.
8	radomskie	35	92.11 proc.
9	gorzowskie	23	92.00 proc.
10	śląskie	31	88.57 proc.
11	poznańskie	27	87.10 proc.
12	toruńskie	23	82.14 proc.
13	rzeszowskie	32	78.05 proc.
14	sieradzkie	29	74.36 proc.
15	katowickie	33	70.21 proc.
16	łomżyńskie	36	67.92 proc.
17	siedleckie	34	60.71 proc.
18	warszawskie	10	41.67 proc.
19	suma / średnia	573	83.53 proc.

a Liczba decyzji, w których wojewodowie stwierdzili nieodpłatne nabycie własności obiektów przez państwowe osoby prawne, uznając środki, z których je wybudowano lub nabyto, za środki własne tych osób, na podstawie oświadczeń kierowników lub głównych księgowych (decyzje wybrane do szczegółowego badania)

b Liczba ww. decyzji w stosunku do wszystkich decyzji, w których stwierdzano nieodpłatne nabycie obiektów (decyzje wybrane do szczegółowego badania)

Tabela 7:
Oświadczenia jako dowód uznania środków za własne w rozumieniu ustawy uwłaszczeniowej

Należy zaznaczyć, że w trakcie kontroli nie stwierdzono, aby w jakimkolwiek urzędzie służby wojewódzkie korzystały z przewidzianego rozporządzeniem uwłaszczeniowym (§ 8 ust. 3) prawa do żądania dodatkowych wyjaśnień, w razie wątpliwości co do faktów stwierdzonych w oświadczeniach.

Wyżej opisaną sytuację, mimo prawnej dopuszczalności stosowanego trybu działania, należy ocenić negatywnie. Przepisy rozporządzenia w sprawie uwłaszczenia mówiły o przyjęciu dowodu w postaci oświadczenia jedynie wtedy, jeżeli nie jest możliwe ustalenie pochodzenia środków w inny sposób (§ 8 ust. 2), tymczasem okazało się, że ten, w zamysle wyjątkowy, sposób dowodzenia był używany najpowszechniej. Postępowanie takie może budzić zastrzeżenia co do rzetelności badania spraw w urzędach, biorąc pod uwagę znaczną często wielkość kwot ewentualnych odpłatności, jak i normy postępowania administracyjnego⁴³.

Uchybienia związane ze składaniem oświadczeń

Oświadczenia, o których była mowa wcześniej, winny odpowiadać warunkom określonym w rozporządzeniu (§ 8 ust. 2 zd. 2 i 3), jak i w kpa. Warunki te obejmują:

- wyliczenie rodzajów środków finansowych użytych na wybudowanie lub nabycie budynków i innych urządzeń oraz lokali,
- wyliczenie lat, w których środki te były wydatkowane,
- pouczenie o odpowiedzialności karnej za poświadczenie nieprawdy.

W niektórych województwach nie przestrzegano tego ostatniego obowiązku. Przykładowo:

Spośród badanych decyzji Wojewody Słupskiego, w co trzecim przypadku, kiedy za dowód wydatkowania środków własnych uznano oświadczenie, oświadczenia te nie zawierały ww. pouczenia.

Częściej dochodziło do uchybień w postaci przyjęcia oświadczeń nie zawierających niezbędnych elementów w postaci wyspecyfikowania, o jakie konkretnie środki chodzi, lub do innych uchybień formalnych.

W przypadku oświadczeń złożonych Wojewodzie Toruńskiemu na 7 zbadanych spraw z 1994 i 1995 r., w których oświadczenia występowały, 5 nie spełniało wymogów ww. rozporządzenia; polegało to głównie na nie ujęciu w treści oświadczenia stwierdzenia o braku dokumentacji źródłowej oraz na dokonywaniu poprawek na oświadczeniach bez ich należytego parafowania.

W 3 przypadkach służby Wojewody Leszczyńskiego przyjęły oświadczenia, pomimo że nie spełniały one wymogów określonych rozporządzeniu, tj. nie były podpisane przez osoby uprawnione (1) i nie zawierały wzmianek o braku właściwej dokumentacji oraz latach wydatkowania środków (2).

W UW w Poznaniu w co najmniej 7 przypadkach spośród 13 badanych decyzji dotyczących odpłatnego nabycia budynków i urządzeń, wydanych po dniu wejścia w życie rozporządzenia uwłaszczeniowego, brakowało stwierdzenia o braku właściwej dokumentacji, określenia rodzaju środków finansowych użytych na wybudowanie lub nabycie budynków i innych urządzeń, a także lat, w których środki te były wydatkowane.

b) Ustalanie odpłatności za budynki, inne urządzenia oraz lokale

Ustalenie odpłatności za nabycie budynków, lokali oraz innych urządzeń stanowiło niewątpliwie jedno z trudniejszych zadań administracji wojewódzkiej w procesie

⁴³ Art. 7 kpa: W toku postępowania organy administracji (...) podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (...) i art. 80 kpa: Organ administracji państwowej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

uwłaszczenia, zwłaszcza w połączeniu z koniecznością dokonywania waloryzacji wierzytelności. Dlatego też było to potencjalne pole największych błędów — różnego typu nieprawidłowości stwierdzono w ponad połowie urzędów wojewódzkich.

c) **Podstawa wyliczania wysokości kwot należnych z tytułu nabycia własności budynków i innych urządzeń oraz lokali**

Zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie uwłaszczenia, wysokość kwot należnych z tytułu nabycia własności budynków i innych urządzeń oraz lokali przez państwowe i komunalne osoby prawne określa się według ich wartości i stanu na dzień 5 grudnia 1990 r. Poza jednym urzędem wojewódzkim, we wszystkich kontrolowanych zasada ta była przestrzegana, choć niekiedy z drobnymi uchybieniami.

W decyzji z 1991 r. dotyczącej przekazania 19 budynków i urządzeń jednemu z przedsiębiorstw państwowych Wojewoda Radomski przyjął wartość księgową tych nieruchomości za podstawę ustalenia odpłatności, co było niezgodne i z ww. rozporządzeniem, a także z art. 38 ust. 3 ugw. n.

d) **Wysokość i waloryzacja kwot należnych z tytułu nabycia własności budynków i innych urządzeń oraz lokali**

Zasadniczą sprawą dla ustalenia ww. kwot miała wycena budynków, lokali i urządzeń, dokonywana na podstawie przepisów ugw. n. przez biegłych z listy wojewody. Mając na względzie fakt, że wyceny takie mogą się znacznie różnić między sobą należy przyjąć za normalne duże rozbieżności zarówno pomiędzy poszczególnymi województwami, jak i pomiędzy nieruchomościami w tym samym mieście.

W badanej grupie decyzji najwyższą kwotę odpłatności ustalił Wojewoda Warszawski w stosunku do gmachu Teatru Wielkiego w Warszawie, i to po zastosowaniu obowiązkowej obniżki ceny o 50 proc. z uwagi na zabytkowy charakter budynku — podmiot ten został zobowiązany do zapłaty kwoty 87 291 960 zł. Inne największe kwoty odpłatności to: 21 980 280 zł od Wojskowych Zakładów Graficznych w Warszawie, 3 252 460 zł od Przedsiębiorstwa Państwowego „Budopol” w Warszawie (budynek przy ul. Królewskiej), 2 195 900 zł (po obniżce o 50 proc.) od Muzeum Narodowego w Warszawie (budynek tzw. „Królikarni”). Do najniższych ustalonych kwot odpłatności należały: 1 750 zł od PZZ w Chełmie (Wojewoda Chełmski), 4 630 zł od Centrali Nasiennej w Działdowie (Wojewoda Ciechanowski), 4 980 zł od Poczty Polskiej (Wojewoda Łomżyński, po zwaloryzowaniu pierwotnej kwoty 948 zł).

Rozpiętości pomiędzy kwotami odpłatności ustalonymi w konkretnych przypadkach

Waloryzacja odpłatności za nabycie prawa własności obiektów

Zgodnie z ustawą uwłaszczeniową (art. 2 ust. 9), wierzytelności z tytułu nabycia budynków, zabezpieczone hipotecznie podlegają, w chwili zapłaty, waloryzacji według zasad obowiązujących przy zwrocie wywłaszczonych nieruchomości i nie podlegają oprocentowaniu⁴⁴. Wspomniane zasady oznaczają zobowiązanie do

⁴⁴ Zasady te są zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (Dz.U. Nr 72, poz. 315 ze zm.) Paragraf 6 tego rozporządzenia określa, że rozliczenia z tytułu zwrotu nieruchomości podlegają waloryzacji, której dokonuje się stosując wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszane przez Prezesa GUS.

stosowania przy waloryzacji wskaźnika publikowanego przez Prezesa GUS. Właśnie przy waloryzowaniu odpłatności stwierdzano najczęściej nieprawidłowości, przy czym błędne ustalenie kwoty działało na niekorzyść tak Skarbu Państwa, jak i państwowych osób prawnych.

Błędy stwierdzono w 9 (na 18) urzędach wojewódzkich. Łączna kwota odpłatności ustalonych niezgodnie z art. 2 ust. 9 ustawy uwłaszczeniowej wyniosła 1 601 676 zł, z czego 385 457 zł stanowią błędy na niekorzyść państwowych osób prawnych, zaś 1 216 219 zł na niekorzyść Skarbu Państwa.

Wojewoda Chełmski w wydanej w 1993 r. decyzji błędnie ustalił odpłatność od Przedsiębiorstwa Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA na 415 000 zł zamiast 95 700 zł, w wyniku błędnego zwaloryzowania kwoty. Należność ta nie została do zakończenia kontroli spłacona. Ponadto w toku kontroli stwierdzono, że odpowiedzialne służby gospodarki przestrzennej odstąpiły od waloryzacji należnych kwot od 9 państwowych osób prawnych z tytułu nabycia własności budynków i innych urządzeń oraz lokali, co uszczupliło wpływy budżetowe, a ich aktualne dochodzenie, z uwagi na upływ czasu, jest niemożliwe.

W wyniku zaniżenia współczynników waloryzacji Wojewoda Rzeszowski w 3 decyzjach wydanych w okresie od kwietnia do grudnia 1993 r. zaniżył należności Skarbu Państwa o 139 856 zł.

Z tego samego powodu Wojewoda Łomżyński zaniżył należność Skarbu Państwa o 400 260 zł. Należność ta wprawdzie wygasła w dniu 27.11.1996 r. z mocy ustawy po przekształceniu przedsiębiorstwa w spółkę Skarbu Państwa, jednakże stała się wymagalna już 30.09.1993 r. Wynika z tego, że przez ponad 3 lata miało miejsce bezzasadne zaniżenie należności Skarbu Państwa, przy czym kwestia późniejszego (z mocy ustawy) jej umorzenia nie ma bezpośredniego związku z tym faktem.

W UW w Sieradzu w 12 decyzjach (z okresu od wejścia w życie rozporządzenia uwłaszczeniowego do końca 1995 r.) ustalających na dzień ich wydania odpłatność za prawo własności budynku i innych urządzeń na kwotę 17 432 163 zł ujawniono 6 decyzji z nieprawidłowo określoną rewaloryzowaną kwotą odpłatności. Zaniżenia odpłatności wskutek pominięcia obowiązujących wskaźników waloryzacyjnych wystąpiły w 5 decyzjach na kwotę 533 011 zł w granicach od 4 207 zł do 465 495 zł. W jednej decyzji wystąpiło zawyżenie kwoty odpłatności o 7 109 zł, z uwagi na przyjęcie do waloryzacji błędnej kwoty odpłatności, ustalonej na dzień uwłaszczenia. Stwierdzone — w badanych decyzjach — zaniżenia odpłatności, po uwzględnieniu należności wygasłych, wyniosły, na dzień 30 czerwca 1996 r., 502 288 zł.

Wysokość odpłatności ustalonych badanymi decyzjami wojewodów we wszystkich województwach zawiera tabela nr 8 w następnym podrozdziale, gdzie kwoty te podano w podziale na poszczególne lata badanego okresu wraz z odpowiadającymi im kwotami należności wygasłych z mocy ustawy uwłaszczeniowej. Łączną wysokość odpłatności w poszczególnych województwach zawiera zamieszczona wyżej tabela nr 6.

e) Wygasanie należności z mocy ustawy

Zgodnie z art. 2 ust. 9 pkt 6 ustawy uwłaszczeniowej wierzytelności zabezpieczone hipotecznie wygasają z chwilą przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jedno-osobową spółkę Skarbu Państwa lub postawienia przedsiębiorstwa państwowego w stan likwidacji na podstawie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Należności te winny zostać wyksięgowane z prowadzonej przez urzędy wojewódzkie ewidencji. Także i w tym przypadku stwierdzono nieprawidłowości. Badając wybrane decyzje

uwłaszczeniowe stwierdzono, że w 4 urzędach wojewódzkich miały miejsce przypadki, w których wyksiegowanie należności nie nastąpiło, mimo zaistnienia wymienionych w ustawie przesłanek.

Brak pełnego przepływu informacji pomiędzy wydziałami Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie uniemożliwiał prawidłowe prowadzenie ewidencji należności oraz ich bieżące korygowanie. Kwota 1 632,79 zł od Zakładu Opracowań i Produkcji Aparatury Naukowej „Zopan” w Warszawie za odpłatne nabycie własności budynków i innych urządzeń została ustalona decyzją z sierpnia 1991 r., która została zmieniona decyzją z czerwca 1993 r., na podstawie której zakład nabył nieodpłatnie prawo własności tych obiektów. Wydział Realizacji Budżetu nie dokonał korekty zobowiązań, które były ewidencjonowane do końca 1994 r.

Według stanu konta UW w Słupsku na dzień 30 czerwca 1996 r. wykazywano jako dłużników 4 podmioty, które przed tą datą uległy likwidacji lub przekształceniu.

Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntami UW w Lesznie przeoczył konieczność powiadomienia służb finansowych o wygaszeniu należności budżetowej w wysokości 73 233,00 zł.; należność ta uwzględniana była na koncie należności budżetowych przez okres 3 lat, pomimo że wygasła z mocy prawa.

Łączna wartość zobowiązań państwowych osób prawnych z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności obiektów, które zostały umorzone wyniosła w badanym okresie, w odniesieniu do badanych decyzji, ponad 143,5 mln zł (po skorygowaniu ww. nieprawidłowości). Suma ta stanowi ponad 1/3 ogółu ustalonych odpłatności. Można zauważyć, że wskaźnik ten w zasadzie utrzymywał się na zbliżonym poziomie w poszczególnych latach, tj. w granicach 31-40 proc., z wyjątkiem roku 1995, w którym umorzeniu podlegało prawie 2/3 należności ustalonych w tym czasie. Wzrost ten można wiązać ze zwiększonym tempem przekształceń przedsiębiorstw państwowych w spółki Skarbu Państwa. O ile wartość odpłatności osiągnęła „szczyt” w 1993 r. (tym bardziej, że wszelkie kwoty podawane są w cenach bieżących), o tyle „szczyt” w procesie umorzeń miał miejsce 2 lata później.

rok	należności ustalone (w zł)	udział należności za dany rok	należności wygaszone (w zł) ^c	należności wygaszone do ustalonych	udział należności wygaszonych za dany rok
1991 ^a	34 115 490	8.86%	12 237 859	35.87%	8.53%
1992	38 258 057	9.94%	11 915 957	31.15%	8.30%
1993	149 909 347	38.94%	39 695 089	26.48%	27.66%
1994	33 465 015	8.69%	13 314 502	39.79%	9.28%
1995	78 279 619	20.33%	49 747 867	63.55%	34.66%
1996 ^b	50 934 255	13.23%	16 602 545	32.60%	11.57%
razem	384 961 783	100.00%	143 513 820	37.28%	100.00%

^a dane za 1991 r. obejmują także decyzje wydane od 5 do 31.12.1990 r.

^b dane za pierwsze półrocze

^c Należności wygasłe na mocy art. 2 ust. 9 ustawy uwłaszczeniowej oraz spisane (w całości lub w części) z powodu upadłości dłużnika.

Tabela 8: Należności z tytułu odpłatnego nabycia własności obiektów, w tym należności wygasłe z mocy ustawy

Największą kwotę należności uznanych za wygasłe z mocy ustawy stwierdzono w województwie toruńskim — 70,2 mln zł (48,9 proc. ogólnej kwoty) i wałbrzyskim — 41,9 mln zł (29,2 proc.), najmniejszą zaś w warszawskim — 0,32 mln zł i rzeszowskim —

0,23 mln zł. W województwie kieleckim, wśród badanych decyzji nie było ani jednego przypadku wygaśnięcia należności. Województwo toruńskie, wraz z płockim, znalazło się także na pierwszym miejscu pod względem udziału należności wygasłych w ogólnej ich kwocie (ponad 86 proc.). Na ostatnim, podobnie, warszawskie (0,2 proc.) i rzeszowskie (ponad 12 proc.). Zwraca uwagę, że kwota wygasłych należności Skarbu Państwa (w grupie badanych decyzji) nie jest zależna od liczby wydanych decyzji, uwłaszczonych podmiotów, czy ogólnej kwoty odpłatności ustalonej w danym województwie.

Tabela 9: Udział umorzonych należności z tytułu odpłatnego nabycia praw własności obiektów w ogólnej kwocie tych należności w poszczególnych województwach

lp	województwo	należności wygasłe w ogólnej kwocie należności	wartość wygasłych należności
1	płockie	86.44 proc.	3 034 073 zł
2	toruńskie	86.19 proc.	70 213 083 zł
3	siedleckie	76.36 proc.	433 106 zł
4	łomżyńskie	73.14 proc.	615 762 zł
5	wałbrzyskie	68.65 proc.	41 876 416 zł
6	gorzowskie	56.97 proc.	12 147 726 zł
7	radomskie	51.35 proc.	3 120 196 zł
8	ciechanowskie	50.79 proc.	1 390 119 zł
9	śląskie	43.33 proc.	957 035 zł
10	katowickie	30.83 proc.	873 102 zł
11	chełmskie	29.30 proc.	335 005 zł
12	poznańskie	21.79 proc.	1 621 399 zł
13	opolskie	21.34 proc.	2 936 708 zł
14	leszczyńskie	17.70 proc.	829 069 zł
15	sieradzkie	12.61 proc.	2 583 517 zł
16	rzeszowskie	12.02 proc.	231 852 zł
17	warszawskie	0.23 proc.	315 650 zł
18	kieleckie	0.00 proc.	- zł
19	suma	37.28 proc.	143 513 820 zł

Na odrębne omówienie zasługuje przypadek zobowiązań Zakładów Porcelany Stołowej „Wałbrzych” SA. Wojewoda Wałbrzyski decyzją dnia 11.10.1995 r. wygasił należności Zakładów „Wałbrzych” SA z tytułu odpłatnego nabycia przez nie majątku Skarbu Państwa w łącznej wysokości 2 420 300 zł. W uzasadnieniu podjętej decyzji powołano się na przepisy art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. zmieniającej ustawę uwłaszczeniową (Dz.U. Nr 91, poz. 455), które to przepisy wygaszały z mocy prawa

*Sprawa
zobowiązań ZPC
„Wałbrzych” SA*

zobowiązania uwłaszczeniowe jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych do dnia wejścia w życie ustawy.

Ponieważ Fabryka Porcelany „Wałbrzych” — zgodnie z umową kupna-sprzedaży akcji z 19.08.1992 r. przestała być z tym dniem jednoosobową spółką Skarbu Państwa, działanie Wojewody Wałbrzyskiego — w ocenie Najwyższej Izby Kontroli — stało w kolizji z ustawą, która nie dotyczyła umorzenia zobowiązań wobec Skarbu Państwa podmiotów innych, niż państwowe. Decyzję tę Wojewoda Wałbrzyski podjął kierując się także opinią Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, który w decyzji z dnia 3.08.1995 r. uchylającej decyzję Wojewody Wałbrzyskiego z 7.08.1993 r., a wznawiającej postępowanie uwłaszczeniowe zawarł zalecenie o „uwzględnieniu (w przyszłej decyzji uwłaszczeniowej) faktu przekształcenia się jednostki uwłaszczeniowej w jednoosobową spółkę akcyjną Skarbu Państwa”. Wojewoda Wałbrzyski dokonał wygaszenia wierzytelności, pomimo iż Minister Przekształceń Własnościowych sprzedał akcje FP „Wałbrzych” (wspomnianą umową z 19.08.1992 r.) za połowę ich wartości nominalnej, wzięwszy pod uwagę ciężące na Fabryce zobowiązania uwłaszczeniowe w wysokości 1 855 700 zł, zwiększone następnie (już po sprzedaży akcji) o kwotę 564 600 zł, wobec ujawnienia nie ujętych w pierwotnej decyzji uwłaszczeniowej 36 obiektów wybudowanych ze środków Skarbu Państwa. Ponadto ustalono, że w decyzjach uwłaszczeniowych dotyczących FP „Wałbrzych” dopuszczono się także szeregu uchybień formalnych i materialnych. Między innymi w decyzji Wojewody z 18.01.1992 r. nie określono terminu płatności rat, co uniemożliwiło ustanowienie hipoteki przymusowej. Z kolei w decyzji uchylającej z 7.08.1993 r. nie orzeczono o istocie sprawy, zaś w decyzji z 11.10.1995 r. nie wymieniono obiektów przejętych od Skarbu Państwa.

W wyniku kontroli Wojewoda Wałbrzyski zwrócił się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast o zajęcie stanowiska w sprawie.

Wśród badanych decyzji stwierdzono 3 przypadki skorzystania przez państwową osobę prawną z przepisu, iż może się ona zrzec własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości oraz związanych w tym należności (w województwach rzeszowskim, poznańskim i wałbrzyskim).

*Zrzeczenie się
prawa własności
lub użytkowania
wieczystego
przez państwową
osobę prawną*

5. Egzekucja należności Skarbu Państwa z tytułu uwłaszczenia

Jak podano powyżej, łączna kwota odpłatności za nabycie prawa własności obiektów wzniesionych na przekazanych w użytkowanie wieczyste gruntach wyniosła, w odniesieniu do wszystkich badanych decyzji, 384 961 783 zł. Po odjęciu kwoty 143 513 820 zł zobowiązań wygasłych, głównie z mocy art. 2 ust. 9 ustawy uwłaszczeniowej, ale (w niewielkim stopniu) także z powodu upadłości dłużników, do spłaty pozostawała suma 241 447 963 zł.

*Ogólna kwota
należności*

Mimo, że kwoty, które winny być wniesione do budżetu przez uwłaszczane państwowe osoby prawne były wysokie, to faktyczne wpłaty były bardzo znikome, i to pomimo (1) tak szerokiego zakresienia przepisami prawa definicji „środków własnych państwowej osoby prawnej” oraz (2) automatycznego umarzania zobowiązań w wyniku przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych.

*Znikomy procent
spłaconych
należności*

Państwowe osoby prawne (lub ich następcy prawni) wpłaciły łącznie z tytułu odpłatności ustalonych badanymi decyzjami kwotę 8 267 430 zł, czyli 3,42 proc. kwoty pozostałej po odjęciu zobowiązań wygasłych i 2,15 proc. kwoty odpłatności.

Sytuacja w poszczególnych województwach

Ten niski wskaźnik kształtował się w poszczególnych województwach różnie: w 6 województwach wynosił mniej (od 0,0 w kieleckim), zaś w 12 województwach był wyższy (z tego w 5 województwach powyżej 20, w 3 powyżej 10 i w 4 od 4 do 10). Szczegółowo obrazuje to zamieszczona niżej tabela nr 10.

Należy zauważyć, że stosunkowo wysoki wskaźnik spłaconych zobowiązań nie zawsze idzie w parze z bezwzględną wysokością wpłat. Np. bardzo wysoki, jak na obserwowane zjawisko, wskaźnik w województwie łomżyńskim wynika także z faktu, że ogólna suma zobowiązań była niewielka — spłata 92,6 tys. zł plasuje łomżyńskie po tym względem dopiero na 13 miejscu. Krańcowy wydaje się przypadek województwa kieleckiego, gdzie w odniesieniu do badanych decyzji państwowe osoby prawne nie wpłaciły nawet złotówki, przy jednoczesnym braku umorzeń z tytułu przekształceń własnościowych. Największe kwoty wpłacono w województwie warszawskim — było to ok. 2 402 tys. zł (co jednak stanowiło tylko 1,78 proc. kwoty zobowiązań) i poznańskim 1 445 tys. zł (24,8 proc.). Biorąc pod uwagę kombinację wskaźnika procentowego i ogólnej kwoty wpłat wypada przyjąć, że *najlepiej przedstawiała się sytuacja właśnie w województwie poznańskim.*

Tabela 10:
Spłacanie należności z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności obiektów przez państwowe osoby prawne w poszczególnych województwach

lp	województwo	odpłatność	należności wygaszone	wpłaty podmiotów	procent spłaty
1	łomżyńskie	841 873 zł	615 762 zł	92 633 zł	40.97%
2	płockie	3 510 183 zł	3 034 073 zł	170 299 zł	35.77%
3	śląskie	2 208 737 zł	957 035 zł	385 851 zł	30.83%
4	poznańskie	7 441 272 zł	1 621 399 zł	1 445 350 zł	24.83%
5	katowickie	2 831 992 zł	873 102 zł	458 516 zł	23.41%
6	rzeszowskie	1 929 433 zł	231 852 zł	237 796 zł	14.01%
7	radomskie	6 075 824 zł	3 120 196 zł	407 367 zł	13.78%
8	leszczyńskie	4 685 327 zł	829 069 zł	394 234 zł	10.22%
9	gorzowskie	21 324 357 zł	12 147 726 zł	590 750 zł	6.44%
10	wałbrzyskie	60 998 618 zł	41 876 416 zł	934 539 zł	4.89%
11	siedleckie	567 213 zł	433 106 zł	6 312 zł	4.71%
12	chełmskie	1 143 380 zł	335 005 zł	37 767 zł	4.67%
13	opolskie	13 760 068 zł	2 936 708 zł	326 238 zł	3.01%

14	ciechanowskie	2 736 989 zł	1 390 119 zł	39 289 zł	2.92%
15	sieradzkie	20 484 584 zł	2 583 517 zł	321 419 zł	1.80%
16	warszawskie	35 433 460 zł	315 650 zł	2 401 870 zł	1.78%
17	toruńskie	81 461 130 zł	70 213 083 zł	17 200 zł	0.15%
18	kieleckie	17 527 344 zł	0 zł	0 zł	0.00%
19	suma	384 961 783 zł	143 513 820 zł	8 267 430 zł	3.42%

Nasuwa się konkluzja, że w niedostatecznym stopniu wojewodowie wykorzystywali związane z egzekucją zobowiązań możliwości zasilania budżetu państwa. Oprócz obiektywnych trudności (słaba kondycja finansowa większości dłużników) decydującą rolę miała słaba aktywność służb wojewódzkich w monitowaniu i dochodzeniu należności — sprawę uznawano w zasadzie za załatwioną w chwili skierowania do sądu wniosku o założenie przymusowej hipoteki na majątku państwowej osoby prawnej.

Z drugiej strony należy zauważyć, że w wielu przypadkach rygorystyczna egzekucja należności od dłużników mogła się skończyć ich upadłością (lub likwidacją w przypadku instytucji kultury), przy czym dla wielu z nich organem założycielskim (organizatorem) byłby ten sam wojewoda. Z punktu widzenia przedsiębiorstwa, zwłaszcza po nowelizacji ustawy uwłaszczeniowej z 1992 r., przewlekane spłaty zobowiązań w oczekiwaniu na prywatyzację byłoby nawet działaniem gospodarnym i legalnym.

a) Dokonywanie przez państwowe osoby prawne wymaganych wpłat na rzecz Skarbu Państwa

Państwowe osoby prawne nie tylko nie spłacały należności z tytułu odpłatnego nabycia obiektów w sposób zadowalający, ale jeszcze wpłaty dokonywane były w sposób nieregularny. W poszczególnych latach badanego okresu wpłacono:

w 1991 r. ^a	—	1 561 103 zł	z	34 115 490 zł	tj.	7.14% ^c
w 1992 r.	—	3 488 677 zł	z	38 258 057 zł	tj.	13.24%
w 1993 r.	—	737 315 zł	z	149 909 347 zł	tj.	0.67%
w 1994 r.	—	1 242 955 zł	z	33 465 015 zł	tj.	6.17%
w 1995 r.	—	241 066 zł	z	78 279 619 zł	tj.	0.84%
w 1996 r. ^b	—	996 314 zł	z	50 934 255 zł	tj.	2.90%
razem	—	8 267 430 zł	z	384 961 783 zł	tj.	3.42%

a dane za 1991 obejmują także decyzje wydane od 5 do 31.12.1990 r.

b dane za pierwsze półrocze

c procenty podano po odliczeniu kwot zobowiązań wygasłych z mocy ustawy

Dane dotyczą badanych decyzji

*Spłacanie
należności w
poszczególnych
latach*

Rys. 2: Kwoty
spłaconych
należności w po-
szczególnych
latach

Z drugiej strony należy zauważyć, że te państwowe osoby prawne, które regulowały swoje zobowiązania, czyniły to na ogół terminowo. Jeżeli było to nie możliwe, występowały do wojewodów o odroczenie płatności lub rozłożenie jej na raty. Wojewodowie we wszystkich zbadanych przypadkach wyrażali zgodę na takie rozwiązanie.

Terminowość i sposób dokonywania wpłat

Stopień spłaty należności z tytułu nabycia obiektów na przekazanych w użytkowanie wieczyste gruntach był ściśle zależny od ogólnej kondycji finansowej państwowych osób prawnych. Zobowiązania regulowały na ogół podmioty znajdujące się w dobrej sytuacji finansowej, lub te, dla których fakt obciążenia nieruchomości hipoteką był istotny. Potwierdza to m. in fakt, że jedyną kategorią podmiotów, które w całości regulowały należności były banki, niezależnie od ich statusu prawnego. Z drugiej strony, większość uwłaszczonych podmiotów nie regulowała należności od samego początku, nie wpłacając nawet części kwot. Drastyczne zmniejszenie wpłat w 1993 r. jak się wydaje można tłumaczyć efektem nowelizacji ustawy uwłaszczeniowej z 1992 r. wprowadzającej wygaszenie należności przekształcanych przedsiębiorstw państwowych. W przypadku niektórych kategorii uwłaszczonych podmiotów niewielkie prawdopodobieństwo uregulowania zobowiązań było wiadome od początku, wynikało bowiem z charakteru ich działalności. Dotyczy to w szczególności państwowych instytucji kultury oraz przedsiębiorstw działających w mało rentownych branżach. Należy podkreślić, że ustawa uwłaszczeniowa w żaden sposób nie uzależnia przekazania nieruchomości lub ustalenia odpłatności od kondycji finansowej wnioskodawcy. Z tego względu wojewodowie, z mocy ustawy, dokonywali uwłaszczeń podmiotów już znajdujących się w stanie upadłości lub likwidacji, a także, tych, które już zalegały, często na duże sumy, z płatnościami.

Najczęściej spłacane były zobowiązania niewielkie, nie przekraczające 10.000 zł.

Kategorie największych dłużników

Tabela nr 11 ilustruje jakie typy i rodzaje państwowych osób prawnych zalegały z największymi kwotami oraz jak była wielkość ich nieuregulowanych zobowiązań z tytułu uwłaszczenia. Lista obejmuje wyłącznie podmioty zalegające z płatnościami ustalonymi badanymi decyzjami i wyłącznie z tytułu nabycia obiektów na mocy ustawy uwłaszczeniowej (stan na dzień zakończenia kontroli) i nie obejmuje żadnych zobowiązań z innego tytułu, jak też zobowiązań ustalonych decyzjami nie poddanymi szczegółowemu badaniu w trakcie kontroli.

Tabela 11:
Najwięksi dłużnicy
Skarbu Państwa z
tytułu odpłatności
za nabycie prawa
własności do
obiektów na
gruntach
przekazanych w
użytkowanie
wieczyste

lp	status państwowej osoby prawnej	kwota niespłaconych należności (zł)
1	państwowy teatr operowy w woj. warszawskim	87 483 075*
2	wojskowe zakłady usługowe z woj. warszawskiego	21 980 280
3	zakład wykonujący zadania o charakterze publicznym z woj. sieradzkiego	12 864 720
4	duże muzeum państwowe w woj. warszawskim	9 918 861*
5	przedsiębiorstwo państwowe przetwórstwa spożywczego z woj. gorzowskiego ^a	7 568 192*
6	państwowe przedsiębiorstwo uzdrowiskowe w woj. wałbrzyskim	7 557 359*
7	kopalnia węgla w woj. wałbrzyskim ^b	5 133 766*
8	fabryka maszyn rolniczych w woj. toruńskim	4 861 710*
9	przedsiębiorstwo państwowe wykonujące zadania o charakterze publicznym o zasięgu ogólnopolskim	4 236 279 ^c
10	państwowe przedsiębiorstwo uzdrowiskowe w woj. wałbrzyskim	4 230 513
11	zakłady przemysłu materiałów budowlanych w woj. kieleckim	3 969 424
12	zakłady przetwórstwa spożywczego w woj. kieleckim	2 874 940
13	zakłady przemysłu ceramicznego w woj. kieleckim	2 651 265
14	biuro projektowe budownictwa w woj. warszawskim	2 410 460
15	przedsiębiorstwo branży motoryzacyjnej w woj. opolskim	2 077 083

a w upadłości

b w upadłości

c z tytułu nabycia 9 nieruchomości w różnych województwach

* dotyczy nabycia 2-4 nieruchomości

Jak już wspomniano, większość dłużników (nawet nie licząc instytucji kultury) znajdowała się w trudnej sytuacji finansowej i nie regulowała także innych należności (podatki, ZUS). Przykładowo, lista zakładów będących ogólnie największymi dłużnikami budżetu zawiera także przedsiębiorstwa, które znalazłyby się w czołówce listy największych dłużników Skarbu Państwa z tytułu uwłaszczenia.

Przykładowo, na 3 miejscu listy dłużników budżetu w 1995 r. znajdowały się Zakłady Przemysłu Bawełnianego „Zwoltex” w Zduńskiej Woli winne budżetowi 185,7 mln zł, kwota niespłaconych obowiązków uwłaszczeniowych wygasła w wyniku przekształcenia w spółkę Skarbu Państwa, jednakże plasowałaby Zakłady na 22 miejscu). Na 16 miejscu dłużników znajdowały się Zakłady Przemysłu Dziewiarskiego „Sira” w Sieradzu z zaległościami w wysokości 96,2 mln zł, z tytułu uwłaszczeń — 23 miejsce.

Dane dotyczące ogólnych zobowiązań wobec budżetu na podstawie: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1997, s. 412.

Zwraca uwagę wysokie zadłużenie instytucji kultury wobec Skarbu Państwa z tytułu odpłatności za nabycie obiektów. Wytlumaczeniem tego stanu rzeczy jest fakt, że instytucje te nie są podmiotami nastawionymi na zysk, większą część swoich wydatków pokrywają z dotacji budżetowych, a zarazem będąc państwowymi osobami prawnymi podlegają uwłaszczeniu. W badanych przypadkach obiekty przekazane instytucjom kultury to stosunkowo obszerne nieruchomości, często położone w centrum miast, tym samym o bardzo dużej, choć raczej teoretycznej, wartości rynkowej⁴⁵. Także znajdujące się na tych gruntach budynki to najczęściej obszerne gmachy, o dużej wartości. Oczywiście obiekty te z całą pewnością nie zostały wzniesione ze środków własnych instytucji kultury, tym samym podmioty te są obciążane pełną odpłatnością za nabycie prawa własności do nich.

*Sytuacja
instytucji kultury*

W badanych przypadkach instytucje kultury nie spłaciły ani złotówki z tytułu ciążących na nich zobowiązań. Zostały one zabezpieczone hipotecznie — zatem z ekonomicznego punktu widzenia właścicielem nieruchomości obciążonych hipoteką pozostaje Skarb Państwa. Możliwość faktycznej spłaty zobowiązań jest jednak niewielka, zaś na wojewodach ciąży obowiązek pilnowania, aby wszelkie korzyści z tytułu władania obciążonymi nieruchomościami instytucja kultury przeznaczała na spłatę zobowiązań, co oczywiście absorbuje pracę jego służb.

Instytucje kultury nie mają środków na spłatę zobowiązań, często kilkakrotnie przekraczających ich roczny budżet. Nie byłoby to celowe także o tyle, że w gruncie rzeczy ewentualne środki na ten cel pochodziłyby z dotacji budżetowej. Należy pamiętać także, że z dotacji w większej części pokrywane są koszty utrzymania przekazanych obiektów. Powstaje zatem sytuacja paradoksalna: budżet państwa nie tylko nie otrzymuje należnych wpłat od osób prawnych, ale jednocześnie pokrywa dużą część kosztów utrzymania majątku, który został tym osobom przekazany.

Sytuacja taka nie jest prawidłowa. Można przyjąć, że nie jest konieczne posiadanie przez instytucje kultury gruntów i budynków na własność; prawo własności jest istotnym elementem wyceny przedsiębiorstwa, ale w przypadku teatru czy filharmonii ma znaczenie marginalne. Jednocześnie, skoro budżet pokrywa większą część kosztów utrzymania tych nieruchomości (często zabytkowych), to wydaje się słuszne, aby ich właścicielem był Skarb Państwa.

⁴⁵ Np. wartość działki na której stoi Teatr Wielki w Warszawie została określona na ponad 82 mln zł.

Stan pożądaný można osiągnąć na trzy sposoby. Pierwszy z nich polega na wyłączeniu z uwłaszczenia instytucji kultury zmianą ustawy uwłaszczeniowej. Jest to rozwiązanie o tyle niewłaściwe, że proces uwłaszczeń ma się ku końcowi, a problemem są nieruchomości już przekazane. Nie jest możliwe ponowne upaństwowienie (lub skomunalizowanie) gruntów i budynków.

Dlatego lepszy wydaje się drugi sposób, wymagający zrzeczenia się praw własności przez instytucje kultury (na rzecz Skarbu Państwa i gmin) oraz przekazania tych nieruchomości instytucjom kultury w użyczenie na czas nieokreślony. Właścicielem nieruchomości pozostawałby podmiot głównie łożący na ich utrzymanie (Skarb Państwa, gmina), instytucje kultury miałyby zaś zagwarantowane korzystanie z nieruchomości, olbrzymie długi ciążące na teatrach czy bibliotekach z tytułu nabycia nieruchomości zostałyby umorzone.

Wreszcie można rozważyć możliwość ustawowego zwolnienia instytucji z opłat, jak to miało miejsce w przypadku PAN lub szkół wyższych (nieodpłatne uwłaszczenie z mocy prawa)

*Egzekucja i
windykacja
należności przez
województw*

Wojewodowie nie stosowali działań windykacyjnych i egzekucyjnych, podejmując, zgodnie z ustawą, kroki dla zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w postaci zabezpieczenia hipotecznego. Do słabej ściągłości wierzytelności przyczyniał się także wspomniany fakt braku współpracy wydziałów właściwych w sprawach gospodarki gruntami z wydziałami właściwymi w sprawach budżetu — zaobserwowany w kilku urzędach.

W wyniku braku współpracy pomiędzy wydziałami UW w Chełmie bezpodstawnie zaniechano dochodzenia należności od 2 osób prawnych. W stosunku do pierwszej z nich zobowiązanie wyniosło 33 086 zł i stało się wymagalne w 1991 r., zaś do połowy 1994 r. nie zostało zabezpieczone hipotecznie, w wyniku czego po ogłoszeniu upadłości owego podmiotu 15.07.1994 r. stało się nie do odzyskania. W stosunku do drugiej — zobowiązanie wymagalne w 1993 r. zabezpieczono hipotecznie w styczniu 1997 r., tj. w czasie trwania kontroli.

lp	województwo	kwota należ- ności Skarbu Państwa (zł)	w tym zabezpieczony h hipotecznie (zł)	odsetek zabez- pieczonych hipotecznie
1	warszawskie	170 266 054 ^a	4 844 751 ^b	2.85%
2	katowickie	155 573 070	155 573 070	100.00%
3	poznańskie	87 231 353	87 231 353	100.00%
4	wałbrzyskie	20 224 755	20 224 755	100.00%
5	kieleckie	19 098 921	9 955 191	52.12%
6	sieradzkie	17 579 648	5 760 542	32.77%
7	leszczyńskie	15 491 403	9 257 003	59.76%
8	gorzowskie	14 172 275	11 548 691	81.49%
9	płockie	12 217 353	12 217 353	100.00%

Tabela 12:
Nieuregulowane
należności z tytułu
nabycia przez
państwowe osoby
prawne prawa
własności
obiektów

10 opolskie	10 497 122	10 497 122	100.00%
11 rzeszowskie	7 390 631	6 593 583	89.22%
12 radomskie	2 548 261	2 548 261	100.00%
13 ciechanowskie	2 438 610	1 246 890	51.13%
14 chełmskie	1 423 285	1 353 271	95.08%
15 łomżyńskie	477 355	477 355	100.00%
16 siedleckie	122 577	122 577	100.00%
17 słupskie	b.d.	b.d.	–
18 toruńskie	b.d.	b.d.	–
19 suma	536 752 673	339 451 768	63.24%

a kwota na 31.12.1994 r.

b kwota na koniec badanego okresu wg urzędów rejonowych

W niektórych województwach na ogólną kwotę nieuregulowanych należności zasadniczy wpływ miały zobowiązania 1-2 dłużników.

W województwie rzeszowskim zaległości z tytułu nie ściągniętych należności na koniec 1996 r. odnosiły się do pięciu jednostek organizacyjnych i wynosiły 797 047 zł. Zasadniczą część kwoty nie ściągniętych należności miały m. in. odpłatności ustalone dla Filharmonii Rzeszowskiej — 397 777 zł oraz trzech podmiotów gospodarczych w tym dwóch — w upadłości (Centrala Rybna — 210 693 zł, Rzeszowskie Przedsiębiorstwo Ceramiki Budowlanej — 87 983 zł) i PKZ Oddział w Rzeszowie — 92 297 zł.

W dwojaki sposób wojewodowie interpretowali przepisy ustawy i rozporządzenia przy określaniu, jaki organ jest właściwy do prowadzenia egzekucji należności z tytułu uwłaszczeń. W przypadku 11 badanych urzędów czynności z tego zakresu wykonywali bezpośrednio wojewodowie. W 7 przypadkach scedowali te zadania na kierowników urzędów rejonowych. W tym kierunku szły także zalecenia Ministra Finansów (w piśmie z 4.08.1992 r. znalazło się stwierdzenie, że należności te winny być księgowane na kontach urzędów rejonowych).

Właściwość organu w sprawie egzekucji należności

Interpretacja taka może budzić wątpliwości, biorąc pod uwagę przepisy dotyczące uwłaszczenia. Ustawa nie zawiera wskazówek dotyczących właściwości organu egzekwującego odpłatność z tytułu nabycia budynków, odsyłając w tej kwestii do aktu wykonawczego (art. 2d: Rada Ministrów określi ... zasady i tryb ... określania wysokości kwot ..., zabezpieczenia wierzytelności...). Rozporządzenie w sprawie uwłaszczenia określa zaś jednoznacznie, że jeżeli mowa o „właściwym organie — należy przez to rozumieć wojewodę w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i będących w zarządzie państwowych osób prawnych” (§ 2 pkt 1). Nie jest zatem konieczne jednoznaczne wskazanie w ustawie wojewody jako organu, na którym spoczywa obowiązek dochodzenia ustalonych wcześniej należności.

b) Zabezpieczenie wierzytelności z tytułu nabycia własności poprzez ustanowienie hipoteki

Wierzytelności z tytułu nabycia własności budynków i innych urządzeń oraz lokali podlegają zabezpieczeniu hipotecznemu na użytkowaniu wieczystym. Hipoteka powstaje z chwilą wpisu do księgi wieczystej. Wpis hipoteki następuje po bezskutecznym upływie

terminu na zaspokojenie wierzytelności, wyznaczonego w decyzji wojewody. Konieczny jest wniosek wojewody w tym względzie, skierowany do właściwego sądu rejonowego.

Opieszałość wojewodów przy wnioskowaniu o ustanowienie hipoteki

Jak wspomniano, był to w zasadzie jedyny sposób zabezpieczania wierzytelności Skarbu Państwa przez wojewodów. Korzystano z niego w każdym z kontrolowanych urzędów wojewódzkich.

Zasadniczą i często spotykaną nieprawidłowością było nieuzasadnione zwleknięcie przez urzędy z wnioskiem do sądu o wpis do hipoteki. W wielu przypadkach okres ten przekraczał kilkanaście miesięcy. W kilku co najmniej przypadkach należy to uznać za działanie i niegospodarne, i niezgodne z prawem (wspomniane wcześniej sytuacje, w których w wyniku zaniedbania nie zgłoszono należności do masy upadłościowej)

Wydział Realizacji Budżetu UW w Warszawie z opóźnieniem powiadamiał kierowników urzędów rejonowych o potrzebie kierowania do właściwych terytorialnie sądów rejonowych wniosków o ustanowienie hipoteki na majątku podmiotów, które nie dokonały wpłat za nabycie budynków i innych urządzeń w terminach określonych w decyzjach uwłaszczeniowych. Np. dopiero pismem z dnia 8.06.1994 r. powiadomił Urząd Rejonowy w Warszawie o konieczności skierowania do sądów wniosków o ustanowienie hipoteki na majątku 58 podmiotów, które zostały uwłaszczone decyzjami wydanymi w latach 1991-1993, a nie dokonały zapłaty za odpłatne przejęcie nieruchomości.

Także w UW w Kielcach stwierdzono przypadki nienależytego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w odniesieniu do decyzji rozstrzygających o odpłatnym przeniesieniu własności budynków i urządzeń. W decyzjach tych ustalono termin zapłaty w okresie 3 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji, a po tym terminie należności podlegały przymusowemu zabezpieczeniu hipotecznemu oraz corocznej waloryzacji. Z analizy akt spraw i należności ewidencjonowanych na kontach 221 i 226 dochodów budżetowych Urzędu wynika, że wnioski o ustanowienie hipoteki przymusowej kierowane były do wydziałów ksiąg wieczystych sądów rejonowych z opóźnieniem rocznym w 5 przypadkach oraz 3-letnim w 1 przypadku

W 3 urzędach wojewódzkich stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wystąpieniu z wnioskiem o wpis do hipoteki wobec podmiotów znajdujących się już w stanie upadłości. Zgodnie z przepisami prawa upadłościowego sądy odmawiały w takich przypadkach wpisu. Sytuacje takie miały miejsce w Łomży, Słupsku i Wałbrzychu. Najczęściej było to skutkiem niewystąpienia z wnioskiem niezwłocznie po stwierdzeniu wymagalności zobowiązania.

Próby ustanowienia hipoteki po upadłości dłużnika

Opóźnienia w ustanowieniu hipoteki były także wynikiem niewłaściwych sformułowań zawartych w decyzjach uwłaszczeniowych, uzależniających np. termin wymagalności zobowiązania od czynności dłużnika.

W województwie gorzowskim na niski stopień spłaty należności z tytułu uwłaszczenia państwowych osób prawnych oraz na występujące w związku z tym zaległości wpływała, szczególnie w latach 1991-92 (w których dokonano większości uwłaszczeń i nie było jeszcze możliwości ustanowienia hipoteki na niespłacone wierzytelności) stosowana w tych latach we wszystkich decyzjach uwłaszczeniowych klauzula dotycząca terminu spłaty ustalonych w tych decyzjach należności, a mianowicie, że należność należy uiścić „w terminie 14 dni od daty otrzymania decyzji bądź najpóźniej do dnia dokonania wpisu w księdze wieczystej”. Formuła ta umożliwiała zatem zainteresowanym jednostkom odwleknięcie wpisu nabytej nieruchomości w księgę wieczystą, a tym samym i spłaty ustalonego zobowiązania. Na występujące w związku z tym utrudnienia wskazywały m. in. Urzędy Rejonowe w Choszcznie i w Gorzowie Wlkp. w odpowiedziach na pismo UW czerwca 1992 r. przedstawiające niezadowa-

lający stan spłaty należności Skarbu Państwa z tytułu uwłaszczeń oraz wskazujące na konieczność podjęcia działań dla poprawy tego stanu. Poza tym pismem służby UW nie podejmowały jednak kroków mających na celu odzyskiwanie należności od uwłaszczonych podmiotów, co w złożonych wyjaśnieniach tłumaczono głównie możliwością od 1993 r. ustanowienia hipoteki na niespłacone wierzytelności z tego tytułu.

Poza kilkoma urzędami nie prowadzono monitorowania działalności uwłaszczonych państwowych osób prawnych w związku z hipotecznym zabezpieczeniem należności Skarbu Państwa, tj. nie pilnowano, czy wszelkie korzyści uzyskane z tytułu posiadania uwłaszczonego mienia dłużnicy przeznaczają na spłatę należności. Przepis § 17 rozporządzenia w sprawie uwłaszczenia, zobowiązuje państwowe osoby prawne do zawiadomienia wojewody o sprzedaży, wydzierżawieniu, wynajęciu lub innym odpłatnym udostępnieniu nieruchomości lub jej części, jeżeli na nieruchomościach tych dokonano zabezpieczenia hipotecznego wierzytelności, nie zawiera zaś zobowiązania wojewody do dochodzenia, czy podmioty wywiązują się z tego obowiązku.

W kilkunastu przypadkach wojewodowie uznali roszczenia Skarbu Państwa za zaspokojone, w sytuacji, gdy cała kwota uzyskana ze sprzedaży obciążonej nieruchomości została przelana na konto urzędu wojewódzkiego, mimo, że była niższa od zwaloryzowanej odpłatności (jak przewiduje § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie uwłaszczenia).

Korzyści z nieruchomości obciążonych hipoteką

6. Problem wpisów w księgach wieczystych nieruchomości

Ustawa uwłaszczeniowa nie nakłada na wojewodów obowiązku występowania z wnioskiem o dokonanie przez właściwy sąd rejonowy wpisu w księdze wieczystej uwłaszczonej nieruchomości (Skarb Państwa jako właściciel gruntu, państwowa osoba prawna jako użytkownik wieczysty gruntu i właściciel obiektów). Obowiązki w tym względzie wynikają jednak z ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁴⁶.

Obowiązki dotyczące ujawnienia praw do nieruchomości

Obowiązek ujawnienia swych praw ciąży na każdym nowym właścicielu lub użytkowniku wieczystym (art. 35 ust. 1). Jednakże niekiedy nie leżałoby to w interesie państwowej osoby prawnej lub jej następcy — jak wspomniano stwierdzono przypadki, w których datę wymagalności zobowiązań z tytułu nabycia obiektów wojewodowie określali w łączności z datą wpisu praw w księdze. Tym samym podmiot mógł być zainteresowany w odwlekaniu wniosku. Jednakże, zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych organ administracji zobowiązany jest przesłać do sądu prowadzącego księgę wieczystą nieruchomości zawiadomienie o wszelkich zmianach we władaniu tą nieruchomością. W praktyce zawiadomienie takie winno zawierać wszelkie elementy niezbędne do dokonania wpisu w księdze⁴⁷.

⁴⁶ Dz.U. Nr 19, poz. 147 ze zm.

⁴⁷ Do zawiadomienia dołącza się decyzję ze stwierdzeniem jej prawomocności, ostateczności lub wykonalności. W zawiadomieniu należy wskazać położenie, obszar i osobę właściciela nieruchomości według zasad obowiązujących przy dokonywaniu wpisów oraz oznaczenie istniejącej księgi wieczystej. W razie otrzymania zawiadomienia sąd rejonowy może z urzędu dokonać ujawnienia zmiany właściciela nieruchomości. Jeżeli wobec braku wymaganych dokumentów ujawnienie zmiany właściciela nie może nastąpić, sąd rejonowy przynagli właściciela, stosując

Braki przy zawiadaniu sądów rejonowych W 5 kontrolowanych urzędach (28 proc.) stwierdzono brak wysyłania tego typu zawiadomień. W kolejnych 5 praktyką było przysyłanie do sądu odpisów decyzji uwłaszczeniowych, co w świetle ustawy nie jest rzeczą wystarczającą.

Różna praktyka stosowana przez sądy rejonowe Na uwagę zasługuje fakt różnego traktowania ww. zawiadomień lub odpisów przez sądy rejonowe. W niektórych województwach sądy dokonywały wpisów z urzędu (najczęściej bez przysyłania zawiadomień o dokonaniu wpisu), w niektórych — nie podejmowały żadnych działań, w niektórych zaś żądały od urzędów wojewódzkich dodatkowych opłat i czynności (dostarczenie map, wyrysów itp.), niekiedy kosztownych.

Braki ksiąg wieczystych W trakcie badania wybranych decyzji stwierdzono także, że część uwłaszczanych nieruchomości nie miała jeszcze założonych ksiąg wieczystych.

Przykładowo, w wyniku badania wybranych decyzji wydanych przez Wojewodę Ciechanowskiego, okazało się, że ksiąg wieczystych nie miało prawie 12 proc. przekazanych nieruchomości. Zbliżony wskaźnik (ok. 10 proc.) zaobserwowano w przypadku badanych decyzji Wojewody Katowickiego i Poznańskiego.

W przypadku braku księgi wieczystej obowiązek jej założenia wynika z ustawy o księgach wieczystych. Wydaje się, że w takim przypadku właściwym działaniem ze strony wojewody byłoby skierowanie do kierownika właściwego urzędu rejonowego, jako do organu właściwego w sprawach nieruchomości Skarbu Państwa (art. 2 ust. 1 uggwn), polecenia dokonania odpowiednich czynności. Nie byłoby także błędem, gdyby z odpowiednim wnioskiem wystąpił sam wojewoda (tamże). Należy jednak wziąć pod uwagę, że założenie księgi wieczystej pociąga za sobą koszty, niekiedy znaczne, zaś głównym beneficjentem tego faktu pozostanie uwłaszczony podmiot.

D. Opis postępowania kontrolnego i realizacji wyników kontroli

1. Zasięganie dodatkowych informacji w związku z prowadzoną kontrolą

W związku z przeprowadzaną kontrolą realizacji przez organy administracji rządowej przepisów ustawy uwłaszczeniowej, w trakcie postępowań kontrolnych trwających w urzędach wojewódzkich, zasięgano także niezbędnych informacji w innych jednostkach organizacyjnych. Informacje te dotyczyły w szczególności stanu regulacji zobowiązań z tytułu uwłaszczenia przez państwowe osoby prawne, wpływu procesu uwłaszczeniowego na porządkowanie stanu ksiąg wieczystych, wyjaśniania wątpliwości i nieścisłości powstałych w czasie badania dokumentacji w urzędach wojewódzkich. Informacje uzyskane tą drogą w istotny sposób uzupełniły ustalenia kontroli.

Do jednostek, w których kontrolerzy NIK zasięgali dodatkowych informacji należały:

- niektóre urzędy rejonowe podległe kontrolowanym wojewodom,
- niektóre sądy rejonowe, właściwe ze względu na prowadzenie ksiąg wieczystych konkretnych nieruchomości.

Wykaz jednostek, w których zasięgano informacji zawarty jest w załączniku nr 1.

odpowiednio art. 35. Art. 32 stwierdza, że do wpisu ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości wystarcza dokument obejmujący oświadczenia właściciela o ustanowieniu tego prawa.

2. Postępowanie kontrolne w urzędach wojewódzkich

W trakcie kontroli nie korzystano z pomocy specjalistów lub biegłych. Po zakończeniu postępowań we wszystkich 18 urzędach wojewódzkich protokoły kontroli zostały podpisane przez wojewodów (wicewojewodów) bez zastrzeżeń. Nie zachodziły sytuacje pokrywania z budżetu NIK dodatkowych kosztów postępowania kontrolnego z tytułu wynagrodzeń dla pracowników jednostki kontrolowanej uczestniczącej w postępowaniu kontrolnym prowadzonym w dniach wolnych od pracy i poza godzinami pracy lub kosztów związanych z korzystaniem przez kontrolerów z urządzeń technicznych i środków transportu jednostki kontrolowanej (art. 34 ust. 1 ustawy o NIK).

Po zakończeniu kontroli, stosownie do postanowień art. 58 ustawy o NIK, zostało przeprowadzonych 11 narad pokontrolnych.

3. Wystąpienia i wnioski pokontrolne

W wyniku kontroli Izba wystosowała 18 wystąpień do wojewodów, których działalność została objęta badaniem. W wystąpieniach tych znalazły się generalne oceny działań poszczególnych wojewodów:

- 1) w 11 wystąpieniach Izba wyraziła pozytywną opinię o przebiegu procesu uwłaszczeniowego w województwie, wskazując jednakże na mniejszą lub większą liczbę przypadków naruszenia przepisów, nie mających jednak, zdaniem Izby, zasadniczego znaczenia dla wspomnianej oceny; w 2 z omawianych przypadków ocena była szczególnie wysoka,
- 2) w 6 wystąpieniach Izba wskazała na zaniedbania lub naruszenia przepisów, które miały znaczenie dla końcowej oceny, jednakże i w tych przypadkach nie stwierdzono działań, które pozwoliłyby na jednoznacznie negatywną ocenę pracy wojewodów.
- 3) w 1 przypadku, zdaniem NIK, nie była możliwa opinia pozytywna. Skala naruszeń przepisów ustawy uwłaszczeniowej oraz niektórych innych aktów wobec niewielkiej ogólnej liczby wydanych decyzji była stosunkowo największa; należy zaznaczyć, że opinia taka dotyczyła przede wszystkim okresu 1991-1994.

Wnioski pokontrolne Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do przedstawienia przez Izbę szeregu wniosków mających na celu uporządkowanie i usprawnienie procesu uwłaszczenia państwowych osób prawnych przekształceń własnościowych, w szczególności mających służyć wyeliminowaniu stwierdzonych nieprawidłowości. Wnioski te można sklasyfikować następująco:

A. wnioski dotyczące realizacji obowiązków wynikających z przepisów ustawy uwłaszczeniowej, w tym o:

- 1) podjęcie postępowania zmierzającego do zmiany decyzji administracyjnych stwierdzających uwłaszczenie podmiotów nieuprawnionych, przekazania nieruchomości nie podlegającej działaniu ustawy; lub wznowienie postępowania administracyjnego w sprawie (trzykrotnie),
- 2) podjęcie postępowania zmierzającego do uzyskania zgodności z prawem decyzji uwłaszczeniowych wydanych przed 24 grudnia 1992 roku, w których błędnie zwa-

loryzowano kwoty należności Skarbu Państwa z tytułu uwłaszczenia (siedmiokrotnie).

- 3) właściwe zabezpieczenie wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu uwłaszczenia państwowych osób prawnych poprzez występowanie z wnioskami o zabezpieczenie hipoteczne bezpośrednio po bezskutecznym upływie terminu wyznaczonego w decyzji na zaspokojenie tych wierzytelności (siedmiokrotnie),
- 4) dokonywanie, w toku postępowania administracyjnego, prawidłowej waloryzacji kwot należnych Skarbowi Państwa z tytułu nabycia przez państwową osobę prawną prawa własności budynków i innych urządzeń oraz lokali na dzień wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie (ośmiokrotnie),
- 5) uwzględnianie w decyzjach uwłaszczeniowych wszystkich budynków, urządzeń i lokali zgłoszonych do uwłaszczenia przez przedsiębiorstwa.
- 6) niewydawanie decyzji uwłaszczeniowych dotyczących gruntów uprzednio skomunalizowanych oraz gruntów, których prawo własności uregulowane zostało na rzecz byłych właścicieli;

B. wnioski względem przestrzegania procedury administracyjnej, w tym o:

- 7) przestrzeganie zasad postępowania administracyjnego dotyczących terminowego załatwiania spraw, zawiadamiania stron o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy i wskazywania nowego terminu jej załatwienia; przysyłanie odwołań od decyzji wojewody organowi odwoławczemu w terminie określonym kpa,
- 8) egzekwowanie od państwowych osób prawnych, na etapie składania wniosków o uwłaszczenie, dokumentacji spełniającej wszystkie wymogi przepisów o uwłaszczeniu (sześciokrotnie).

C. wnioski dotyczące ustalania i egzekucji należności Skarbu Państwa z tytułu uwłaszczenia, w tym o:

- 9) dokonanie szczegółowej analizy występujących zaległości w spłacie należności Skarbu Państwa z tytułu uwłaszczenia państwowych osób prawnych w celu określenia jednostek, od których możliwe jest — choćby częściowe — odzyskanie ustalonych w decyzjach należności.
- 10) skorygowanie ewidencji księgowej o wierzytelności Skarbu Państwa, które wygasły z mocy przepisów ustawy uwłaszczeniowej (dwukrotnie).
- 11) realne planowanie dochodów budżetowych pochodzących ze spłaty zobowiązań uwłaszczonych podmiotów, dążąc jednocześnie konsekwentnie do pełnej ich realizacji;

D. wnioski w przedmiocie organizacji pracy służb wojewody i urzędów rejonowych, w tym o:

- 12) przekazywanie służbom finansowym urzędów wojewódzkich prawomocnych decyzji uwłaszczeniowych orzekających o należnościach za nabycie przez osoby prawne własności budynków, lokali i innych urządzeń (dwukrotnie).
- 13) uregulowanie (w drodze porozumień, regulaminów itp.) działań windykacyjnych prowadzonych przez urzędy rejonowe rządowej administracji ogólnej w

- egzekwowaniu należności Skarbu Państwa z tytułu odpłatnego nabycia budynków, budowli i urządzeń przez państwowe osoby prawne,
- 14) uregulowanie zasad i trybu współpracy z urzędami rejonowymi w zakresie realizacji procesu uwłaszczenia, w szczególności interesów Skarbu Państwa oraz zapewnienie skutecznego systemu kontroli w tym zakresie; wskazanie urzędowi rejonowemu trybu postępowania w zakresie powierzonego im w decyzjach uwłaszczeniowych obowiązku ustalania opłat za użytkowanie wieczyste gruntów, doprowadzając jednocześnie do niezwłocznego ustalenia tych opłat dla wszystkich uwłaszczonych państwowych osób prawnych (trzykrotnie).
 - 15) uwzględnianie w planach kontroli problemowych w urzędach rejonowych zagadnień związanych z realizacją decyzji uwłaszczeniowych, z zachowaniem wymogów § 36 uchwały nr 57/83 Rady Ministrów.

E. Wnioski zakresie przestrzegania innych przepisów dotyczących nieruchomości, w tym o:

- 16) przestrzeganie postanowień uggwn, tj.:
 - stosowanie obniżki ceny sprzedaży obiektów wyłącznie do obiektów wpisanych do rejestru zabytków (art. 40 ust. 4 ustawy),
 - ustalanie należności z tytułu nabycia budynków i urządzeń na podstawie wyceny biegłych lub przez inne osoby posiadające uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości (art. 38 ust. 1 ustawy),
 - ustalanie odpłatności za nabycie własności budynków, urządzeń i lokali wg kosztów ich odtworzenia pomniejszonych o stopień ich zużycia (art. 38 ust. 3).
- 17) sprawdzanie, pod względem rachunkowym, wycen gruntów i obiektów budowlanych, sporządzanych przez biegłych do wydania decyzji uwłaszczeniowych,
- 18) przysyłanie zawiadomień do sądu rejonowego przez organ wydający decyzje o uwłaszczeniu państwowej osoby prawnej (siedmiokrotnie).

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

W jednym przypadku do wniosków przedstawionych w wystąpieniu pokontrolnym zgłoszono zastrzeżenia (Wojewoda Kielecki⁴⁸). Zastrzeżenia te nie mogły zostać przez Izbę uwzględnione, jako zgłoszone po terminie określonym w art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK. Wniosek o przywrócenie terminu został skierowany do NIK po terminie zatem Izba zmuszona odmówić przyjęcia zastrzeżeń. W piśmie w tej sprawie NIK wyraziła ponadto pogląd, że zastrzeżenia były raczej wynikiem opacznej interpretacji przez Wojewodę treści jednego z wniosków wystąpienia (którego zastrzeżenie dotyczyło) i sprecyzowała, jakie były jej intencje w tej kwestii.

4. Wykonanie wniosków pokontrolnych

Do zakończenia prac nad niniejszą „Informacją” Najwyższa Izba Kontroli otrzymała 16 odpowiedzi wojewodów na wystąpienia pokontrolne. Z ich analizy wynika, że proces realizacji wniosków przedstawia się zadowalająco. Szczególnie istotny jest fakt, że w wyniku kontroli wojewodowie zapowiedzieli (lub rozpoczęli) proces weryfikacji wydanych przez siebie decyzji, jeżeli „seryjny” charakter stwierdzonych naruszeń prawa wskazywał, że mogą się one powtarzać także w decyzjach nie badanych przez NIK.

⁴⁸ Nie jest to przypadek o którym mowa na s. 64 w pkt. 3.

Najważniejsze
działania w
realizacji
wniosków

Do ważniejszych działań wojewodów w związku z realizacją wniosków pokontrolnych można w szczególności zaliczyć niżej podane:

- Wojewoda Chełmski m. in. nakazał podległym służbom skoordynowanie działań w badanym zakresie oraz realizowanie obowiązków wynikających z ustawy o księgach wieczystych i hipotece, zapowiedział wznowienie postępowania administracyjnego w jednej sprawie,
- Wojewoda Ciechanowski wydał zaległe decyzje uzupełniające, wydał również dyspozycje w celu realizacji przepisów dotyczących hipoteki i ksiąg wieczystych,
- Wojewoda Gorzowski dokonał postulowanych uzgodnień z kierownikami urzędów rejonowych i podjął kompleksową analizę procesu uwłaszczeniowego; pozostałe wnioski przyjął do realizacji w miarę możliwości,
- Wojewoda Katowicki powiadomił Izbę o wydaniu nowych decyzji uwłaszczeniowych, zmieniających kwestionowane przez NIK,
- Wojewoda Kielecki nakazał podległym służbom skoordynowanie działań w badanym zakresie oraz realizowanie obowiązków wynikających z ustawy o księgach wieczystych i hipotece, wyznaczając przy tym wydział koordynujący te czynności,
- Wojewoda Leszczyński dokonał postulowanych korekt w ewidencji należności Skarbu Państwa,
- Wojewoda Łomżyński poinformował o pełnej realizacji przedstawionych wniosków,
- Wojewoda Płocki poinformował o realizacji wszystkich wniosków,
- Wojewoda Radomski nakazał ścisłą współpracę i wymianę informacji z urzędami rejonowymi przy wydawaniu decyzji uwłaszczeniowych, wystąpił także do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast o opinię w sprawie wzruszenia decyzji wydanych przed 1993 r. i wznowił w jednym przypadku postępowanie administracyjne.
- Wojewoda Rzeszowski zapowiedział podjęcie niezbędnych działań przewidzianych procedurą administracyjną w celu usunięcia nieprawidłowości w wydanych decyzjach, zapowiedział także dokonanie do 30.10. br. analizy prawidłowości naliczania opłat za nabycie obiektów przez państwowe osoby prawne,
- Wojewoda Siedlecki dokonał korekt wierzytelności Skarbu Państwa zgodnie z przepisami ustawy uwłaszczeniowej i nakazał niezwłoczne występowanie z wnioskami o ustanowienie hipoteki oraz przekazywanie wymaganych zawiadomień do sądów rejonowych,
- Wojewoda Sieradzki m. in. przeprowadził analizę wydanych decyzji ustalających odpłatność, w jej wyniku ujawniono 9 decyzji z błędnie ustaloną odpłatnością, jednakże w 7 przypadkach należności wygasły z mocy ustawy, 2 zostały już spłacone,
- Wojewoda Słupski m. in. powziął w 6 przypadkach działania zmierzające do wzruszenia decyzji wydanych na rzecz podmiotów nieuprawnionych lub nieistniejących w dniu 5.12.1990 r., w przypadku jednego wniosku wniósł o odstąpienie od realizacji, Izba podtrzymała swoje stanowisko,
- Wojewoda Wałbrzyski m. in. udzielił kierownikom urzędów rejonowych pełnomocnictw do prowadzenia windykacji należności Skarbu Państwa z tytułu odpłatności za przekazane obiekty; ponadto Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wszczął postępowanie w celu stwierdzenia nieważności decyzji uwłaszczeniowej Wojewody Wałbrzyskiego na rzecz ZPC „Porcelana” Wałbrzych SA, uznając, że w stosunku do tego podmiotu nie zachodziły przesłanki pozwa-

lające na wygaszenie jej zobowiązań na podstawie nowelizacji ustawy uwłaszczeniowej z 7.10.1992 r., albowiem w dniu tym nie był on jednoosobową spółką Skarbu Państwa;

- Wojewoda Warszawski powiadomił NIK o skorygowaniu kwestionowanej decyzji, ustalając odpłatność za nabycie obiektów zgodnie z przepisami, tj. w kwocie o 55 468.3 zł wyższej; rozpoczął przegląd wszystkich decyzji ustalających odpłatność i polecił kierownikom urzędów rejonowych bezzwłoczne występowanie z wnioskami o ustanowienie hipoteki.

Ponadto w większości urzędów wojewódzkich zapowiedziano dodatkowe przeszkolenie pracowników zajmujących się przygotowywaniem decyzji uwłaszczeniowych.

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej

/-/

Krystyna Szajdakowska

Warszawa 25 IX 1997 r.

Akceptuję:

**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

/-/

Piotr Kownacki

Warszawa 30 IX 1997 r

Zatwierdzam:
**Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

/-/

Janusz Wojciechowski

Warszawa 8 X 1997 r.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1: Uczestnicy kontroli

1. Wykaz jednostek organizacyjnych NIK biorących udział w kontroli

1. Departament Administracji Publicznej — koordynator kontroli
2. Delegatura NIK w Białymstoku,
3. Delegatura NIK w Bydgoszczy,
4. Delegatura NIK w Katowicach
5. Delegatura NIK w Kielcach,
6. Delegatura NIK w Koszalinie,
7. Delegatura NIK w Lublinie,
8. Delegatura NIK w Łodzi,
9. Delegatura NIK w Olsztynie,
10. Delegatura NIK w Opolu
11. Delegatura NIK w Poznaniu,
12. Delegatura NIK w Rzeszowie,
13. Delegatura NIK w Szczecinie,
14. Delegatura NIK w Warszawie,
15. Delegatura NIK we Wrocławiu
16. Delegatura NIK w Zielonej Górze.

2. Wykaz jednostek kontrolowanych

1. Urząd Wojewódzki w Chełmie,
2. Urząd Wojewódzki w Ciechanowie,
3. Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim,
4. Urząd Wojewódzki w Katowicach,
5. Urząd Wojewódzki w Kielcach,
6. Urząd Wojewódzki w Lesznie,
7. Urząd Wojewódzki w Łomży,
8. Urząd Wojewódzki w Opolu,
9. Urząd Wojewódzki w Płocku,
10. Urząd Wojewódzki w Poznaniu,
11. Urząd Wojewódzki w Radomiu,
12. Urząd Wojewódzki w Rzeszowie,

13. Urząd Wojewódzki w Siedlcach,
14. Urząd Wojewódzki w Sieradzu,
15. Urząd Wojewódzki w Słupsku,
16. Urząd Wojewódzki w Toruniu,
17. Urząd Wojewódzki w Wałbrzychu,
18. Urząd Wojewódzki w Warszawie.

3. Wykaz jednostek, w których zasięgnano informacji w związku z prowadzoną kontrolą

1. Sąd Rejonowy w Chełmie,
2. Sąd Rejonowy w Ciechanowie,
3. Sąd Rejonowy w Krasnymstawie,
4. Sąd Rejonowy w Płocku,
5. Sąd Rejonowy we Włodawie,
6. Urząd Miejski w Słupsku,
7. Urząd Rejonowy w Brzegu,
8. Urząd Rejonowy w Głubczycach,
9. Urząd Rejonowy w Gnieźnie,
10. Urząd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim,
11. Urząd Rejonowy w Grodzisku Wielkopolskim,
12. Urząd Rejonowy w Kędzierzynie-Koźlu,
13. Urząd Rejonowy w Kluczborku,
14. Urząd Rejonowy w Legionowie,
15. Urząd Rejonowy w Nowym Dworze Mazowieckim,
16. Urząd Rejonowy w Nowym Tomysłu,
17. Urząd Rejonowy w Nysie
18. Urząd Rejonowy w Opolu,
19. Urząd Rejonowy w Otwocku,
20. Urząd Rejonowy w Piasecznie,
21. Urząd Rejonowy w Poznaniu,
22. Urząd Rejonowy w Pruszkowie,
23. Urząd Rejonowy w Strzelcach Opolskich,
24. Urząd Rejonowy w Szamotułach,
25. Urząd Rejonowy w Śremie,
26. Urząd Rejonowy w Środzie Wielkopolskiej,
27. Urząd Rejonowy w Warszawie,
28. Urząd Rejonowy w Wołominie,
29. Urząd Rejonowy we Wrześni.

Załącznik nr 2: Statystyka decyzji uwłaszczeniowych

Uwaga:

- dane za 1991 r. obejmują także dane za okres 5-31.12.1990 r.,
- dane za 1996 r. obejmują dane za pierwsze półrocze,
- dane z woj. radomskiego nie obejmują liczby decyzji wydanych w poszczególnych latach, łączna liczba wydanych decyzji — 503.

(1) Decyzje uwłaszczeniowe wydane w poszczególnych latach badanego okresu (w liczbach wg województw)

województwo	1991	1992	1993	1994	1995	1996	suma
1 Chełmskie	127	83	48	58	27	11	354
2 Ciechanowskie	115	106	49	31	35	6	342
3 Gorzowskie	374	229	256	103	119	42	1123
4 Katowickie	410	598	994	1184	1028	875	5089
5 Kieleckie	179	247	203	224	172	70	1095
6 Leszczyńskie	120	102	70	55	51	8	406
7 Łomżyńskie	68	71	42	32	13	5	231
8 Opolskie	184	174	198	159	91	93	899
9 Płockie	136	161	78	38	28	19	460
10 Poznańskie	301	270	266	117	116	159	1229
11 Radomskie	bd	bd	bd	bd	bd	bd	503
12 Rzeszowskie	224	254	150	125	78	41	872
13 Siedlce	132	68	77	38	83	26	424
14 Sieradzkie	57	81	70	43	31	16	298
15 Słupskie	294	164	100	282	154	39	1033
16 Toruńskie	107	126	126	68	81	25	533
17 Wałbrzyskie	319	400	383	280	551	191	2124
18 Warszawskie	241	350	246	285	234	277	1633
19 suma	3388	3484	3356	3122	2892	1903	18648

(2) Decyzje uwłaszczeniowe wydane w poszczególnych latach badanego okresu (w procentach wg województw)

województwo	1991	1992	1993	1994	1995	1996	suma
1 Chełmskie	35.88%	23.45%	13.56%	16.38%	7.63%	3.11%	100.00%
2 Ciechanowskie	33.63%	30.99%	14.33%	9.06%	10.23%	1.75%	100.00%
3 Gorzowskie	33.30%	20.39%	22.80%	9.17%	10.60%	3.74%	100.00%
4 Katowickie	8.06%	11.75%	19.53%	23.27%	20.20%	17.19%	100.00%
5 Kieleckie	16.35%	22.56%	18.54%	20.46%	15.71%	6.39%	100.00%
6 Leszczyńskie	29.56%	25.12%	17.24%	13.55%	12.56%	1.97%	100.00%
7 Łomżyńskie	29.44%	30.74%	18.18%	13.85%	5.63%	2.16%	100.00%
8 Opolskie	20.47%	19.35%	22.02%	17.69%	10.12%	10.34%	100.00%
9 Płockie	29.57%	35.00%	16.96%	8.26%	6.09%	4.13%	100.00%
10 Poznań	24.49%	21.97%	21.64%	9.52%	9.44%	12.94%	100.00%
11 Radomskie	x	x	x	x	x	x	100.00%
12 Rzeszowskie	25.69%	29.13%	17.20%	14.33%	8.94%	4.70%	100.00%
13 Siedlce	31.13%	16.04%	18.16%	8.96%	19.58%	6.13%	100.00%
14 Sieradzkie	19.13%	27.18%	23.49%	14.43%	10.40%	5.37%	100.00%
15 Słupskie	28.46%	15.88%	9.68%	27.30%	14.91%	3.78%	100.00%
16 Toruńskie	20.08%	23.64%	23.64%	12.76%	15.20%	4.69%	100.00%
17 Wałbrzyskie	15.02%	18.83%	18.03%	13.18%	25.94%	8.99%	100.00%
18 Warszawskie	14.76%	21.43%	15.06%	17.45%	14.33%	16.96%	100.00%
19 suma	18.17%	18.68%	18.00%	16.74%	15.51%	10.20%	100.00%

(3) Decyzje uwłaszczeniowe wydane w poszczególnych województwach w badanym okresie (w procentach wg województw)

województwo	1991	1992	1993	1994	1994	1995	suma
1 Chełmskie	3.75%	2.38%	1.43%	1.86%	0.93%	0.58%	1.90%
2 Ciechanowskie	3.39%	3.04%	1.46%	0.99%	1.21%	0.32%	1.83%
3 Gorzowskie	11.04%	6.57%	7.63%	3.30%	4.11%	2.21%	6.02%
4 Katowickie	12.10%	17.16%	29.62%	37.92%	35.55%	45.98%	27.29%
5 Kieleckie	5.28%	7.09%	6.05%	7.17%	5.95%	3.68%	5.87%
6 Leszczyńskie	3.54%	2.93%	2.09%	1.76%	1.76%	0.42%	2.18%

7 Łomżyńskie	2.01%	2.04%	1.25%	1.02%	0.45%	0.26%	1.24%
8 Opolskie	5.43%	4.99%	5.90%	5.09%	3.15%	4.89%	4.82%
9 Płockie	4.01%	4.62%	2.32%	1.22%	0.97%	1.00%	2.47%
10 Poznańskie	8.88%	7.75%	7.93%	3.75%	4.01%	8.36%	6.59%
11 Radomskie	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	2.70%
12 Rzeszowskie	6.61%	7.29%	4.47%	4.00%	2.70%	2.15%	4.68%
13 Siedlce	3.90%	1.95%	2.29%	1.22%	2.87%	1.37%	2.27%
14 Sieradzkie	1.68%	2.32%	2.09%	1.38%	1.07%	0.84%	1.60%
15 Słupskie	8.68%	4.71%	2.98%	9.03%	5.33%	2.05%	5.54%
16 Toruńskie	3.16%	3.62%	3.75%	2.18%	2.80%	1.31%	2.86%
17 Wałbrzyskie	9.42%	11.48%	11.41%	8.97%	19.05%	10.04%	11.39%
18 Warszawskie	7.11%	10.05%	7.33%	9.13%	8.09%	14.56%	8.76%
19 suma	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
							%

**(4) Województwa w regionie mazowieckim:
Liczba decyzji wydanych w poszczególnych latach (w liczbach)**

województwo	1991	1992	1993	1994	1994	1995	suma
1. Ciechanowskie	115	106	49	31	35	6	342
2. Łomżyńskie	68	71	42	32	13	5	231
3. Płockie	136	161	78	38	28	19	460
4. Radomskie	-	-	-	-	-	-	503
5. Siedlce	132	68	77	38	83	26	424
6. Warszawskie	241	350	246	285	234	277	1633
7. suma	692	756	492	424	393	333	3593

(5) Województwa w regionie mazowieckim: Liczba decyzji wydanych w poszczególnych województwach (w procentach wg województw)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	razem
1. Ciechanowskie	16.62%	14.02%	9.96%	7.31%	8.91%	1.80%	9.52%
2. Łomżyńskie	9.83%	9.39%	8.54%	7.55%	3.31%	1.50%	6.43%
3. Płockie	19.65%	21.30%	15.85%	8.96%	7.12%	5.71%	12.80%
4. Radomskie	x	x	x	x	x	x	14.00%
5. Siedlce	19.08%	8.99%	15.65%	8.96%	21.12%	7.81%	11.80%
6. Warszawskie	34.83%	46.30%	50.00%	67.22%	59.54%	83.18%	45.45%
7. suma	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

(6) Województwa w regionie mazowieckim: Liczba decyzji wydanych w poszczególnych latach (w procentach w lat)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	suma
1. Ciechanowskie	33.63%	30.99%	14.33%	9.06%	10.23%	1.75%	100.00%
2. Łomżyńskie	29.44%	30.74%	18.18%	13.85%	5.63%	2.16%	100.00%
3. Płockie	29.57%	35.00%	16.96%	8.26%	6.09%	4.13%	100.00%
4. Radomskie	x	x	x	x	x	x	100.00%
5. Siedlce	31.13%	16.04%	18.16%	8.96%	19.58%	6.13%	100.00%
6. Warszawskie	14.76%	21.43%	15.06%	17.45%	14.33%	16.96%	100.00%
7. suma	19.26%	21.04%	13.69%	11.80%	10.94%	9.27%	100.00%

(7) Decyzje uwłaszczeniowe w wybranych województwach metropolitalnych (w liczbach)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	suma
1. Katowickie	410	598	994	1184	1028	875	5089
2. Poznańskie	301	270	266	117	116	159	1229
3. Warszawskie	241	350	246	285	234	277	1633
4. suma	952	1218	1506	1586	1378	1311	7951

(8) Decyzje uwłaszczeniowe w wybranych województwach metropolitalnych (w procentach w lat)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	suma
1. Katowickie	8.06%	11.75%	19.53%	23.27%	20.20%	17.19%	100.00%
2. Poznańskie	24.49%	21.97%	21.64%	9.52%	9.44%	12.94%	100.00%
3. Warszawskie	14.76%	21.43%	15.06%	17.45%	14.33%	16.96%	100.00%
4. suma	11.97%	15.32%	18.94%	19.95%	17.33%	16.49%	100.00%

(9) Decyzje uwłaszczeniowe w wybranych województwach metropolitalnych (w procentach wg województw)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	razem
1. Katowickie	43.07%	49.10%	66.00%	74.65%	74.60%	66.74%	64.00%
2. Poznańskie	31.62%	22.17%	17.66%	7.38%	8.42%	12.13%	15.46%
3. Warszawskie	25.32%	28.74%	16.33%	17.97%	16.98%	21.13%	20.54%
4. suma	100.00	100.00%	100.00	100.00%	100.00	100.00	100.00%
	%		%		%	%	

Załącznik nr 3:

Podstawowe akty prawne

(wg stanu na 31.07.1997 r.)

1. **USTAWA z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego** (j.t. Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26; z 1987 r. Nr 21, poz. 123; z 1989 r. Nr 20, poz. 107.; z 1990 r. Nr 34, poz. 201; z 1991 r. Nr 119, poz. 513, Nr 100, poz. 442; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 1, poz. 1, Nr 74, poz. 368; z 1996 r. Nr 43, poz. 189, Nr 106, poz. 496),
2. **USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny** (Dz.U. Nr 16, poz. 93; z 1971 r. Nr 27, poz. 252; z 1976 r. Nr 19, poz. 122; z 1982 r. Nr 11, poz. 81, Nr 19, poz. 147; z 1984 r. Nr 45, poz. 242; z 1985 r. Nr 22, poz. 99; z 1989 r. Nr 3, poz. 11, Nr 33, poz. 175; z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 55, poz. 321, Nr 79, poz. 464; z 1991 r. Nr 107, poz. 464, Nr 115, poz. 496; z 1993 r. Nr 17, poz. 78; z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 85, poz. 388; Nr 105, z 1995 r. Nr 83, poz. 417; Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 141, poz. 542, Nr 139, poz. 646, Nr 149, poz. 703; z 1997 r. Nr 43, poz. 272),
3. **USTAWA z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece** (Dz.U. Nr 19, poz. 147; z 1991 r. Nr 22, poz. 92, Nr 115, poz. 496; z 1994 r. Nr 85, poz. 388; z 1996 r. Nr 107, poz. 499),
4. **USTAWA z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości** (j.t. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, Nr 103, poz. 446, Nr 107, poz. 464; z 1993 r. Nr 47, poz. 212, Nr 131, poz. 629; z 1994 r. Nr 31, poz. 118, Nr 84, poz. 384, Nr 27, poz. 96, Nr 85, poz. 388, Nr 89, poz. 415, Nr 123, poz. 601; z 1995 r. Nr 99, poz. 486, Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 5, poz. 33, Nr 90, poz. 405, Nr 106, poz. 496, Nr 156, poz. 775; z 1997 r. Nr 5, poz. 24, Nr 9, poz. 44, Nr 54, poz. 348, Nr 68, poz. 435, Nr 80, poz. 492),
5. **USTAWA z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości** (Dz.U. Nr 79, poz. 464; z 1991 r. Nr 83, poz. 373; z 1992 r. Nr 91, poz. 455; z 1994 r. Nr 51, poz. 201, Nr 80, poz. 369, Nr 84, poz. 384, Nr 123, poz. 601, z 1996 r. Nr 5, poz. 33),
6. **USTAWA z dnia 7 października 1992 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości** (Dz.U. Nr 91, poz. 455),
7. **ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości** (Dz.U. Nr 72, poz. 311; z 1994 Nr 44, poz. 173, Nr 85, poz. 388, Nr 139, poz. 749; z 1995 r. Nr 14, poz. 68),
8. **ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczania osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu** (Dz.U. Nr 23, poz. 97, z 1994 r. Nr 127, poz. 628),
9. **UCHWAŁA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO z dnia 9 grudnia 1992 r. w sprawie wykładni art. 2 i 8 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości** (Dz.U. Nr 97, poz. 487),

10. **UCHWAŁA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO z dnia 29 stycznia 1997 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w związku z art. 2 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 14, poz. 82).**