



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA WE WROCŁAWIU

Nr ewid.: 144/2004/R/03/005/LWR

Informacja o wynikach kontroli zaspokojenia przez Skarb Państwa roszczeń osób z tytułu pozostawionego mienia zabużańskiego

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość
o gospodarność i skuteczność w służbie
publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się
powszechnym autorytetem najwyższy organ
kontroli państwowej, którego raporty będą
oczekiwanym i poszukiwanym źródłem
informacji dla organów władzy
i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury:
Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

Andrzej Janusz Myrta

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa lipiec 2004 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel.fax: 0-prefiks-22-8254481
www.nik.gov.pl

Spis treści:

	<u>Strona</u>
1. WPROWADZENIE	1
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	2
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	2
2.2. Synteza wyników kontroli	3
2.3. Wnioski	6
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	7
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	7
3.2. Istotne ustalenia kontroli	13
3.2.1. Skala i ewidencja roszczeń zabużańskich	13
3.2.2. Potwierdzanie uprawnień zabużańskich	16
3.2.3 Realizacja uprawnień zabużańskich	20
3.2.3.1 Sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa za zalicze- niem wartości nieruchomości pozostawionych poza granicami Polski	20
3.2.3.2. Nieodpłatne przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.	28
3.2.4 Sprawowanie nadzoru i kontroli w zakresie realizacji uprawnień zabużańskich	30
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	32
4.1. Przygotowanie kontroli	32
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	33
5. ZAŁĄCZNIKI	

1. WPROWADZENIE

- 1.1. Temat i numer kontroli** Zaspokojenie przez Skarb Państwa roszczeń osób z tytułu pozostawionego mienia zabużańskiego (R/03/005).
- 1.2. Ogólne tło badanej problematyki oraz uzasadnienie podjęcia kontroli** Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy NIK, a przesłanką jej podjęcia był wydzźwięk problematyki zaspokojenia roszczeń obywateli z tytułu pozostawionego mienia zabużańskiego, podnoszony w licznych interpelacjach i zapytaniach parlamentarzystów, doniesieniach prasowych, jak też w skargach kierowanych do NIK, w szczególności odnoszących się do niewykonania przez Państwo Polskie przyjętych na siebie zobowiązań. Obszar badań uznawany jest za potencjalnie zagrożony korupcją. Za podjęciem kontroli przemawiał także fakt, iż problematyka ta nie była dotychczas przedmiotem kontroli NIK.
- 1.3. Cel kontroli** Celem kontroli było ustalenie na terenie województwa dolnośląskiego stanu rozpoznania przez wojewodę i skontrolowane starostwa¹ zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu tzw. roszczeń zabużańskich, określenie dotychczasowego stopnia ich zaspokojenia, legalności i rzetelności potwierdzania zabużanom prawa do zaliczenia i realizacji tego prawa, poprzez zaliczanie na pokrycie ceny nabywanych nieruchomości Skarbu Państwa (lub opłat za użytkowanie wieczyste), a także respektowanie prawa zabużan do nieodpłatnego uwłaszczenia na nieruchomościach Skarbu Państwa i gmin.
- 1.4. Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli** Badaniami kontrolnymi objęto w szczególności sprawy:
- realizacji zadań związanych z potwierdzaniem uprawnień zabużańskich,
 - ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,
 - zbywania nieruchomości Skarbu Państwa i realizacji w ramach tego uprawnień zabużańskich,
 - nieodpłatnego przekształcania zabużanom prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,
 - sprawowania przez Wojewodę Dolnośląskiego nadzoru i kontroli w zakresie realizacji uprawnień zabużańskich.
- 1.5. Okres objęty badaniami kontrolnymi** Lata 1999-2003, z tym że kontrolą objęto również przejęte po urzędach rejonowych rządowej administracji ogólnej, zaświadczenia potwierdzające uprawnienia zabużańskie, wydane w 1998 r., a także ewidencję

¹ Użyte w całym tekście sformułowanie „starosta” oznacza również właściwego terytorialnie prezydenta miasta na prawach powiatu, który wykonuje zlecone ustawami zadania z zakresu administracji rządowej.

wniosków o rejestrację roszczeń zabużańskich.

1.6. Czas przeprowadzenia kontroli oraz kontrolowane jednostki

Kontrola przeprowadzona została przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę we Wrocławiu na terenie województwa dolnośląskiego, w okresie od 19 listopada 2003 r. do 29 marca 2004 r. Kontrolą objęto 13 podmiotów, w tym Dolnośląski Urząd Wojewódzki, 4 starostwa powiatowe, 3 miasta na prawach powiatu, Delegaturę Ministra Skarbu Państwa we Wrocławiu, Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych we Wrocławiu, Oddział Terenowy Biura Agencji Mienia Wojskowego we Wrocławiu, Oddział Rejonowy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej we Wrocławiu i Nadleśnictwo w Lwówku Śląskim..

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W kontrolowanej działalności wystąpiły istotne uchybienia i nieprawidłowości związane z:

- rozpoznaniem skali roszczeń i potwierdzaniem uprawnień zabużańskich,
- realizacją roszczeń,
- przyznawaniem dodatkowych uprawnień w postaci prawa do nieodpłatnego przekształcania zabużanom prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Stwierdzono, że żadne ze skontrolowanych starostw nie posiadało rzetelnego rozpoznania skali roszczeń zabużańskich, a wnioski, które zostały złożone w tych jednostkach nie były analizowane pod kątem ich kompletnej zawartości i wiarygodności. W zasadzie służyły one tylko ewidencji i nie skutkowały wszczynaniem stosownych postępowań administracyjnych w celu wydania decyzji (zaświadczenia). Postępowania takie wszczynano dopiero po złożeniu odrębnych i uzupełnionych wniosków. Przy potwierdzaniu uprawnień zabużańskich doszło do wydania 68 decyzji (zaświadczeń) o wartości 78.963 zł z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym wszczęciem postępowań w sprawie ich wyeliminowania z obrotu prawnego (wszczęciem postępowań w celu stwierdzenia nieważności, wznowienie postępowań). Odnosiło się to do 22,4% objętych badaniami potwierdzeń wartości 44,9%. W województwie dolnośląskim liczba potwierdzonych praw do zaliczenia uprawnień zabużańskich wynosiła 851 o wartości 416.465 tys. zł, a na załatwienie oczekiwało jeszcze ponad 17 tys. wniosków. W kontrolowanych jednostkach realizacja potwierdzonych uprawnień zabużańskich nie była wysoka i przebiegała powoli. Mogła się materializować przy sprzedaży (przetargowej i bezprzetargowej) nieruchomości Skarbu Państwa. Ich areal w objętym kontrolą okresie był bardzo ograniczony i w zasadzie sprowadzał się do Zasobu Nieruchomości Skarbu Państwa będącego w gestii starostów – 1.353 ha. Warto zwrócić uwagę ponadto, że nie był on w pełni rozpoznany. Występowały też bariery prawne rozliczania uprawnień zabużańskich, wykluczające udział osób uprawnionych lub ich spadkobierców w organizowanych przetargach, na zbycie mienia Skarbu Państwa.

W kontrolowanym okresie w woj. dolnośląskim sprzedano zabużanom łącznie 56 nieruchomości o wylicytowanej wartości 4.917 tys. zł. Niewysoki był też ogólny stopień zaspokojenia uprawnień zabużańskich z potwierdzeń wydanych przez starostwa woj. dolnośląskiego. W objętej badaniami kontrolnymi grupie starostw wyniósł on bowiem 11,7% (34.630 tys. zł). Stwierdzono brak pełnego rozeznania odnośnie skali realizacji dodatkowych uprawnień, w formie nieodpłatnego przekształcania prawa użytkownika wieczystego w prawo własności dla uprawnionych zabużan. Stwierdzono, że w kontrolowanych starostwach przy korzystaniu z tego przywileju doszło do nielegalnego wydania 44 decyzji, tj. 37% wartości 269 tys. zł. Ustalenia związane z wydawaniem potwierdzeń uprawnień zabużańskich, jak też z realizacją prawa do przekształcania prawa użytkownika wieczystego w prawo własności osobom uprawnionym, wskazują na obszary i zjawiska zagrożone korupcją. Wojewoda Dolnośląski w ograniczonym zakresie sprawował nadzór i kontrolę nad przebiegiem realizacji uprawnień zabużańskich.

2.2. Synteza wyników kontroli

- 2.2.1. Wielkość roszczeń zabużańskich oparta była na szacunkach. Według danych Ministerstwa Skarbu Państwa, zebranych dla Polski na przełomie lat 2002 – 2003, w województwie dolnośląskim 625 zaświadczeniami i decyzjami (15,2% w skali kraju), potwierdzono uprawnienia o wartości 332.840 tys. zł (11,0%), a na załatwienie oczekiwało 18.475 wniosków (22,3%) o szacunkowej wartości 253.636 tys. zł (2,4%). Ponadto dane te podlegały jednak ciągłej aktualizacji. W rezultacie według zaktualizowanych danych Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego na dzień 30 stycznia 2004 r. na terenie jego działania liczba potwierdzonych praw do zaliczania wyniosła 851 o wartości 416.465 tys. zł, a ponadto zarejestrowanych było 17.047 wniosków osób ubiegających się o potwierdzenie uprawnień zabużańskich (opis str. 13-14).
- 2.2.2. Jednakże wiarygodność tych szacunków była wątpliwa z uwagi na nierzetelność w ich sporządzeniu. W grupie 7 zbadanych starostw (24,1%), w których potwierdzone było 63,9% uprawnień zabużańskich na wartość 297.176 tys. zł (tj. 71,4% ogółu), ujawniono zawyżenie o 282 liczby wniosków oczekujących na załatwienie, z uwagi na brak korekt o już wcześniej załatwione wnioski oraz o wnioski pozostające poza właściwością miejscową tych starostw. Ponadto analiza 1544 wniosków oczekujących na załatwienie wykazała, iż w oparciu o nie, niemożliwe było określenie rzeczywistej skali roszczeń zabużańskich, albowiem do 57,8 % tych wniosków nie dołączono żadnych dokumentów źródłowych potwierdzających zasadność roszczeń, oryginalne dokumenty lub ich kopie zawierało tylko 18,0 % wniosków i jedynie dla 16,7% wniosków sporządzono operaty szacunkowe określające wartość roszczeń (opis str. 14-16).
- 2.2.3. W skontrolowanych starostwach podstawą uznania roszczeń zabużańskich w 59,4 % przypadków były wyroki sądów, w 17,8% orzeczenia Państwowego Urzędu Repatriacyjnego, w 9,9 % opisy pozostawionego mienia sporządzone przez mieszane komisje, w 5,8% oryginalne dokumenty źródłowe poświadczające prawo do pozostawionych za granicą nieruchomości, w 5,8% za-

świadczenia wystawione przez archiwa państwowe i w 1,3% zeznania świadków. W 6 z 7 skontrolowanych starostwach wydanie zaświadczenia lub decyzji potwierdzającej uprawnienia zabużańskie, nie we wszystkich przypadkach było rzetelne, gdyż w wielu postępowaniach administracyjnych nie dokonano dogłębnej analizy wiarygodności i kompletności przedłożonego przez wnioskodawców materiału dowodowego. W 68 przypadkach potwierdzeń uprawnień zabużańskich na wartość 78.963 tys. zł. dokonano w sposób nielegalny z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym przesłankami uzasadniającymi wzruszenie wydanych decyzji. W 42 przypadkach wynikało to z różnych nieprawidłowości związanych z udziałem stron w postępowaniu administracyjnym, w 15 doszło do bezpodstawnego zawyżenia wartości uprawnień pozostałych do realizacji, a w 11 brak było podstaw prawnych do wydania potwierdzeń uprawnień. Ponadto w 3 skontrolowanych starostwach miały miejsce działania nierzetelne przy potwierdzaniu stanu realizacji uprawnień zabużańskich. Polegały one na niedopełnieniu obowiązków związanych z przesyłaniem do właściwych urzędów umów sprzedaży nieruchomości zabużanom, w 2 starostwach przewlekłe załatwiano wnioski zabużan (opis str. 16-20).

- 2.2.4. W związku z przejęciem przez wojewodów² od starostw powiatowych (od 30 stycznia 2004 r.) zadań związanych z potwierdzaniem uprawnień zabużańskich, rozwiązanie wymaga problem stworzenia warunków (etatowych, finansowych, technicznych) dla ich właściwego prowadzenia (opis str. 20).
- 2.2.5. Zaspokajanie roszczeń zabużańskich mogło odbywać się na drodze, przetargowego bądź bezprzetargowego zbywania z nieruchomości Skarbu Państwa na terenie całego kraju. W rzeczywistości w kontrolowanym okresie zaspokajanie roszczeń zabużan możliwe było jedynie w ograniczonym zakresie, i to w zasadzie z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa będącego w gestii starostów – 1.353 ha. Ograniczenia te spowodowane były barierami wynikającymi zarówno z przepisów prawa i uregulowań wewnętrznych zarządców nieruchomości Skarbu Państwa, wykluczających zaspokajanie z tego mienia roszczeń zabużańskich lub płatności za nie wierzytelnościami, jak i z dotychczasowego sposobu zagospodarowania zarządzanych nieruchomości, braku określenia ich docelowego przeznaczenia w planach zagospodarowania przestrzennego lub przeznaczenia jedynie na cele publiczne, nieprzygotowania nieruchomości do zbycia, niezakończonej ewidencji budynków i lokali, a także w przypadku starostw powiatowych, braku rozpoznania rzeczywistego areалу gruntów (opis str. 20-23).
- 2.2.6. W przekroju skontrolowanych jednostek stopień zaspokojenia roszczeń zabużańskich w wymiarze wartościowym był niewysoki, wynosił 11,7% (34.630 tys. zł) ogólnej wartości uprawnień potwierdzonych (od 0,2% w Starostwie Powiatowym w Świdnicy, do 31,4% w Starostwie Powiatowym w Zgorzelcu). Było to całkowitą lub częściową realizacją 125 z 544 zaświadczeń. Z ustaleń kontroli w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim wynikało, iż realizacja uprawnień zabużańskich na terenie województwa dolnośląskiego prze-

² Wynika to z art. 5 ustawy z dnia 12.012.2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39).

biegała powoli. Z 30 starostw powiatowych i miast na prawach powiatu tylko w 17 (56,7%) przeprowadzono łącznie 63 przetargi z udziałem zabużan. Wszystkie skontrolowane przez NIK jednostki przeprowadziły wprawdzie łącznie 1.848 postępowań przetargowych na zbycie mienia Skarbu Państwa, jednakże zaledwie w 36 z nich uczestniczyli zabużanie. W ich wyniku oraz zakończonych postępowań bezprzetargowych, nabyli ogółem 56 nieruchomości niezabudowanych i zabudowanych o łącznej wylicytowanej, bądź wyneogcjonowanej wartości 4.916,5 tys. zł. Roszczenia zabużan zaspokajano także w ograniczonym zakresie z mienia komunalnego. Dość powszechnie, nieruchomości nabyte za zaliczeniem uprawnień zabużańskich stawały się przedmiotem obrotu wtórnego. Średnio sprzedawano je za 1/5 ceny, którą przyjęto za wartość zaspokojonego roszczenia. Do niekorzystnego rozporządzenia majątkiem nabytym w ramach ekwiwalentu za mienie zabużańskiej przyczyniło się Państwo, które nie stworzyło właściwych warunków dla zaspokajania uprawnień zabużańskich (opis str. 23-26).

- 2.2.7. W 6 skontrolowanych jednostkach, ujawniono przypadki nierzetelnego przygotowania, przeprowadzenia lub udokumentowania postępowań przetargowych na zbycie nieruchomości Skarbu Państwa. Odnosiło się to w szczególności do: niepoprawnych ogłoszeń o przetargach, niekompletnej dokumentacji przetargowej, niewłaściwego ustalenia ceny wywoławczej, nieokreślenia lub nieegzekwowania kosztów przetargów, dopuszczania do udziału w postępowaniach osób niespełniających warunków przetargów, bądź bezzasadnego odmawiania uprawnionym osobom uczestnictwa w przetargach, nieprzesyłania kopii umów sprzedaży nieruchomości organom potwierdzającym uprawnienia zabużańskie. W jednej jednostce nieprawidłowości te skutkowały unieważnieniem przetargów, a w 3 innych utratą dochodów budżetu państwa na kwotę 5,3 tys. zł. (opis str. 26-27).
- 2.2.8. Z małym zainteresowaniem spotkała się możliwość realizacji na terenie województwa dolnośląskiego uprawnień zabużańskich w drodze nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, w prawo własności. Skala tego zjawiska w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa została ustalona dopiero w toku kontroli, a w stosunku do nieruchomości komunalnych nie jest znana. W przypadku skontrolowanych starostw powiatowych wnioski o przekształcenie wpłynęły do 5 z nich. Wydanych zostało łącznie 119 decyzji przekształcających, z czego 36 decyzji dotyczyło mienia Skarbu Państwa, a 83 decyzje mienia komunalnego. W 3 skontrolowanych starostwach, przy nieodpłatnym przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, dopuszczono do istotnych nieprawidłowości. Dotyczyły one 44 wydanych decyzji (37%) i polegały na nielegalnym przekształceniu użytkowań wieczystych w prawa własności, bo na rzecz osób nieuprawnionych, co skutkowało utratą należnych tym jednostkom i budżetowi państwa dochodów w kwocie łącznej 268,5 tys. zł (opis str. 28-30).
- 2.2.9. Z uwagi na skalę i wagę występujących nieprawidłowości, za obszary zagrożone możliwością wystąpienia zjawisk korupcyjnych uznać należy nielegalne potwierdzanie uprawnień zabużańskich w formie decyzji (zaświadczeń) oraz wydawanie decyzji w sprawie nieodpłatnego przekształcania prawa wieczystego użytkowania w prawo własności osobom bezpodstawnie powołującym

się na uprawnienia zabużańskie. Możliwościom takim sprzyjał upływ czasu od przesiedlenia, brak oryginalnych dokumentów związanych z repatriacją, brak ewidencji zrealizowanych dotychczas uprawnień, i nierzetelna ewidencja uprawnień potwierdzonych (opis str. 20 i 30).

2.2.10. W ograniczonym zakresie sprawowany był przez Wojewodę Dolnośląskiego nadzór i kontrola nad przebiegiem realizacji uprawnień zabużańskich. Nie w pełni realizowano bowiem plany kontroli – realizując 57 z 67 zaplanowanych kontroli. Od 1999 r. kontrolami nie objęto też 13 starostw. Stwierdzono uchybienia w odniesieniu do pojedynczych przypadków niedochowania terminów załatwienia odwołań od decyzji oraz skarg. Czynności te załatwiano w okresie od 5 do 112 dni po terminach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Ponadto z opóźnieniem w stosunku do 14-dniowego terminu wynikającego z Regulaminu organizacyjnego urzędu kierowano wystąpienia pokontrolne. Na 8 analizowanych wystąpień w 5 przypadkach nie dotrzymano terminu ich wysłania. Wystąpienia te skierowano dopiero w okresie od 26 dni do 101 dni od daty podpisania protokołów kontroli (opis str. 30-32).

2.2.11. Efekty finansowe kontroli wyniosły ogółem 82.733,8 tys. zł, w tym uszczuplenia w dochodach - 276,3 tys. zł oraz inne nieprawidłowości finansowe - 82.457,5 tys. zł. W związku z ustaleniami kontroli w 1 przypadku skierowano wnioski o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (opis str. 34).

2.3. Wnioski

Stwierdzony w toku kontroli stan faktyczny wskazuje, niezależnie od działań porządkujących podjętych przez kierowników skontrolowanych jednostek w trakcie kontroli i w ramach realizacji wniosków pokontrolnych, że dla poprawy sytuacji na kontrolowanym odcinku występuje potrzeba w przypadku:

- 1) właściwych starostw powiatowych:
 - uporządkowania będącej w ich zasobie dokumentacji związanej z mieniem zabużańskim, celem m.in. przekazania według właściwości wniosków spoza terenu ich działania i przejęcia z zasobu archiwalnego po zlikwidowanych urzędach rejonowych wszystkich dokumentów związanych z tym zagadnieniem,
 - doprowadzenia do pełnego wydzielenia z nieruchomości zarządzanych przez starostwa Zasobu Nieruchomości Skarbu Państwa, założenie dla niego niezbędnej dokumentacji, a także opracowania planów wykorzystania tego zasobu;
- 2) Wojewody Dolnośląskiego:
 - stworzenia warunków organizacyjnych dla sprawnego realizowania zadań w zakresie potwierdzania uprawnień zabużańskich,
 - zweryfikowania przekazywanych przez starostwa powiatowe danych służących zaprowadzeniu ewidencji potwierdzonych dotychczas uprawnień do ekwiwalentu za mienie pozostawione za granicą Polski;
- 3) Ministra Skarbu Państwa:

- rozważenia wyjścia z inicjatywą wprowadzenia – w obowiązującej od 30 stycznia 2004 r. ustawie z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego³ - zmian dla umożliwienia zaewidencjonowania wszystkich dotychczas zrealizowanych świadczeń na rzecz zabużan, w tym również na drodze przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności;
- 4) Prezesa Rady Ministrów:
- podjęcia działań dla stworzenia wojewodom warunków do realizacji zadań w zakresie potwierdzania i ewidencji uprawnień zabużańskich, odpowiednich do skali przejętych w tym zakresie zadań.

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Istota uprawnień zabużańskich

Kwestia rozliczeń z tytułu mienia utraconego poza obecnymi granicami Polski związana jest bezpośrednio ze zmianami granic, które dokonały się w wyniku II wojny światowej. Repatriacją objęto w sumie 3.452,4 tys. osób, tj. 60 - 70% ludności polskiej na obszarach objętych repatriacją.⁴Pojęcie mienia zabużańskiego obejmuje mienie pozostawione na tych terenach Rzeczypospolitej Polskiej w jej przedwojennych granicach (sprzed 1 września 1939 r.), które po 1945 r. nie weszły w skład obecnego obszaru Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to mienie położone na terenach obecnej Białorusi, Ukrainy oraz Litwy. Sytuacja polskich obywateli zamieszkałych przed 31 sierpnia 1939 r. na tych terenach uregulowana została w umowach zawartych w 1944 r. z Ukrainą, Białorusią i Litwą oraz umowie zawartej w 1945 r. pomiędzy Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej a Rządem ZSRR, w której potwierdzone zostały ustalenia zawarte we wcześniejszych trzech umowach republikańskich⁵. Postanowienia powołanych umów międzynarodowych dotyczyły trybu ewakuacji wymienionych w nich osób oraz zasad opisu mienia pozostawionego przez te osoby poza granicami Polski. Umowy te nie zawierały szczegółowych zasad i trybu rekompensat za mienie nieruchomości pozostawione poza tymi granicami. Zasady i tryb przyznawania rekompensat określiło polskie prawo. Szczególne znaczenie miały takie akty jak:

³ Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39.

⁴ Za J.Sadowski, R.Trzaskowski, K.Zaradkiewicz - „Mienie zabużańskie” jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim - Instytut Wymiaru Sprawiedliwości Warszawa 2002 r.

⁵ Umowy te nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw. Opublikowano je w Biuletynie Nr 4 z 2002 r. Biura Informacyjnego Rady Europy,

- *dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*⁶,
- *dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska*⁷,
- *dekret z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i Byłego Wolnego Miasta Gdańska*⁸,
- *dekret z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych*⁹,
- *dekret z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnego domów jednorodzinnych*¹⁰,
- *ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach*¹¹,
- *ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*¹²,
- *ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*¹³ (art. 212),

Od 30 stycznia 2004 r. możliwości zrekompensowania przez Państwo obywatelom polskim wartości pozostawionego mienia zabużańskiego stwarza ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego¹⁴.

Z danych Ministerstwa Skarbu Państwa¹⁵ wynika, że realizując postanowienia ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami starostowie wydali 4.119 decyzji i zaświadczeń, którymi potwierdzono uprawnienia o wartości 3.015.455 tys. zł. Częściowo lub całkowicie zrealizowano z nich 885 uprawnień o wartości 296.346 tys. zł. W starostwach powiatowych zarejestrowanych było ponadto 82.744 wniosków zabużan szacunkowej wartości (przed urzędową weryfikacją) 10.454 mln zł.

Tak zwane uprawnienia zabużańskie - zgodnie z przyjętymi zasadami w umowach republikańskich - uzyskały osoby, które zostały objęte procedurą repatriacyjną i spełniły poniższe warunki:

- *posiadanie obywatelstwa polskiego do 17 września 1939 r.*,
- *zamieszkiwanie od dnia wejścia w życie konkretnej umowy republikańskiej na terytorium w niej określonym*,
- *zadeklarowanie narodowości polskiej lub żydowskiej*,

⁶ Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 (nadal obowiązuje)

⁷ Dz.U. Nr 49, poz. 279 ze zm. (nadal obowiązuje)

⁸ Dz.U. Nr 71, poz. 389 (utrata mocy z dn. 23.12.1952 r.)

⁹ Dz.U. Nr 46, poz. 340 ze zm. (nadal obowiązuje)

¹⁰ Dz.U. Nr 49, poz. 326 (utrata mocy z dn. 11.06.1957 r.)

¹¹ Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm. (utrata mocy z dn. 1.08.1985 r.)

¹² Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm. (utrata mocy dn. 1.01.1998 r.)

¹³ Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm. (art. 212 utrata mocy z dn. 30.01.2004 r.)

¹⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39

¹⁵ Informacje uzyskane od organów terenowych w okresie od września 2002 r. do stycznia 2003 r.

- *dobrowolne zadeklarowanie woli przesiedlenia,*
- *protokolarne przekazanie odpowiednim władzom majątku nieruchomego oraz ruchomego,*
- *poddanie się rygorowi przesiedlenia na określonych warunkach (transporty zbiorowe).*

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego¹⁶ krąg osób uprawnionych został rozszerzony. Zalicza się do niego osoby, które posiadały obywatelstwo i zamieszkiwały na terenach niewchodzących obecnie w skład terytorium Rzeczypospolitej, pozostawiły, w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. na tych terenach nieruchomości, za które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo Polskie miały otrzymać ekwiwalent i powróciły do Polski, poddając się ewakuacji (repatriacji) na podstawie indywidualnych umów oraz bez uzyskania dokumentów repatriacyjnych.

Prawo do rekompensaty najpierw miało postać nadania na własność nieruchomości rolnych lub nierolnych. Przez pierwsze lata po wojnie, w ramach zaspokajania uprawnień zabużańskich, nadzielono ok. 300 tys. gospodarstw rolnych na ziemiach zachodnich i dziesiątki tysięcy nieruchomości nierolniczych¹⁷. W latach 60-tych prawo to ukształtowane zostało jako prawo do zaliczenia wartości mienia pozostawionego przez osoby repatriowane na poczet pokrycia ceny lub opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości państwowych (art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach). Procedura stwierdzania oraz zaliczania odbywała się w jednym akcie administracyjnym wykonywanym przez odpowiednie wówczas organy administracji terenowej. Obowiązująca w okresie objętym kontrolą (1999 - 2003) procedura realizacji uprawnień - określona przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, oddzieliła stwierdzanie uprawnienia od jego wykonania w formie nabycia nieruchomości Skarbu Państwa w przetargach organizowanych np. przez starostów. Procedura ta została uregulowana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości¹⁸.

Istniał jednak problem wykonania uprawnień zabużańskich, ponieważ ograniczono możliwości ich realizacji w wyniku komunalizacji nieruchomości państwowych oraz ustawowego wyłączenia możliwości wykorzystywania nieruchomości rolnych, lub wojskowych zarządzanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, Agencję Mienia Wojskowego i Wojskową Agencję Mieszkaniową na rekompensaty dla zabużan. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r. zniosło niektóre z tych ograniczeń (K/33/02)¹⁹, wskutek stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisów wprowadzających te ograniczenia. W praktyce niewiele to jednak zmieniło wobec stanowiska instytucji organizujących przetargi na te nieruchomości i oczekiwania na nowe regulacje prawne, które weszły w życie z dniem 30 stycznia 2004 r.

¹⁶ Uchwały: z dnia 17.12.1987 r. III CZP 68/87; z dnia 5.06.1990 r. III CZP 4/90; z dnia 30.05.1990 r. III CZP 1/90 oraz z dnia 10.04.1991 r. III CZP 84/90.

¹⁷ W.Kołodziński - Uprawnienia zabużańskie i możliwości ich realizacji - Biuletyn Ministerstwa Skarbu Państwa - grudzień 2002/styczeń 2003

¹⁸ Dz.U. Nr 9, poz. 32 ze zm.

¹⁹ Dz.U. Nr 1 z 2003 r., poz. 15

Istotne znaczenie co do sposobu i zakresu realizacji uprawnień zabużańskich będzie miał precedensowy wyrok z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie mienia zabużańskiego (sprawa Broniowski przeciwko Polsce) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Trybunał pozostawił stronom pół roku na ugodowe rozwiązanie problemu rekompensaty.

3.1.2. Regulacje prawne dotyczące problematyki mienia zabużańskiego obowiązujące w okresie objętym kontrolą NIK

Podstawę prawną do realizacji praw zabużan stanowił, przede wszystkim, art. 212 i 213 przywołanej uprzednio ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Przepis art. 212 stanowi, że:

- *na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej budynków lub lokali stanowiących własność Skarbu Państwa osobom, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły nieruchomości na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru państwa, a które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez państwo miały otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą zalicza się wartość pozostawionych nieruchomości (art. 212 ust. 1),*
- *jeżeli wartość pozostawionych nieruchomości przewyższa wartość nieruchomości, o których mowa w ust. 1, nabytych jako ekwiwalent, różnica może być zaliczona na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki zabudowanej budynkiem przeznaczonym na prowadzenie działalności twórczej, domem letniskowym, garażem albo działki przeznaczonej pod tego rodzaju zabudowę (art. 212 ust. 2),*
- *zaliczenie wartości nieruchomości, o której mowa w ust. 1 następuje na rzecz właściciela tych nieruchomości lub wskazanej przez niego jednej osoby uprawnionej do dziedziczenia ustawowego (art. 212 ust. 4),*
- *w razie śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych za granicą, uprawnienia wynikające z ust. 1 przysługują łącznie wszystkim jego spadkobiercom lub jednemu z nich, wskazanemu przez osoby uprawnione (art. 212 ust. 5),*
- *szczegółowe zasady i tryb realizacji roszczeń zabużańskich określało cytowane uprzednio rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczenia wartości nieruchomości(...).*

Zgodnie z art. 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami zostały wyłączone (z wyjątkami) z możliwości zaliczenia nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Z regulacjami prawnymi zawartymi w art. 212 i 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami korespondowały również wyłączenia wprowadzone w różnym czasie zawarte w:

- *art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw²⁰,*

²⁰ Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3

- *art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego*²¹,
- *art. 15 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*²².

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r. otworzył zasoby nieruchomości rolnych Skarbu Państwa oraz zasoby nieruchomości powierzonych Agencji Mienia Wojskowego dla potrzeb realizacji uprawnień zabużańskich. Jednakże realna możliwość realizacji tych uprawnień zaistniała dopiero od 30 stycznia 2004 r., tj. po wejściu w życie przywołanej uprzednio ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r.

Stosownie do postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r., dokumentem o charakterze płatniczym w transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości w ramach realizacji prawa do zaliczenia, było:

- 1) do 31 grudnia 1998 r. – zaświadczenie kierownika urzędu rejonowego rządowej administracji ogólnej,
- 2) od 1 stycznia 1999 r. do 14 września 2001 r. – zaświadczenie starosty,
- 3) od 15 września 2001 r. – decyzja starosty.

Uprawnienia wynikające z decyzji (zaświadczeń) zabużanie mogli realizować przystępując do przetargów organizowanych przez starostę (wcześniej kierownika urzędu rejonowego), a po zmianie przepisów przez starostę, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która na mocy odrębnych przepisów jest uprawniona do rozporządzania mieniem Skarbu Państwa (§ 6). Po nowelizacji rozporządzenia jednostki te nie mogły wyłączyć zapłaty w formie zaliczenia ceny nieruchomości lub opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w formie zaliczenia wartości mienia zabużańskiego określonego właściwą decyzją bądź zaświadczeniem. Na organie lub jednostce organizacyjnej, która dokonała zbycia nieruchomości na rzecz uprawnionego zabużanina, ciążył obowiązek przesyłania kopii umowy kupna-sprzedaży organowi, który wydał decyzję (zaświadczenie) oraz dokonania na oryginale tego dokumentu adnotacji o nabyciu nieruchomości (§ 7).

Uprawnienia zabużańskie mogły być również realizowane, jako uprawnienia dodatkowe, na drodze żądania nabycia własności nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej o przekształceniu nieodpłatnym w trybie art. 6 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności²³. Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności następowo nieodpłatnie m.in. na rzecz użytkowników wieczystych oraz ich następców prawnych:

- *którym nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste w związku z utratą mienia wskutek wojny 1939-1945 i którzy pozostawili majątek na terytorium nie znajdującym się na obecnym obszarze Państwa Polskiego (art. 6 ust. 1 pkt 1),*
- *którzy na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo Polskie mieli otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, a wartość tego mienia była wyższa od opłaty za przekształcenie (art. 6 ust. 1 pkt 2),*

²¹ Dz.U. z 1996 r. Nr 90, poz. 405 ze zm.

²² Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 368 ze zm.

²³ Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299

- *którzy nabyli gospodarstwo rolne na podstawie aktu nadania, albo ich następcy, będący posiadaczami tych gospodarstw (art. 6 ust. 1a).*

Uprawnienia do nieodpłatnego przekształcania dotyczyły zarówno mienia Skarbu Państwa, jak też mienia komunalnego (było to odstępstwem od zasady, iż uprawnienia zabużańskie zaspakajane są z mienia Skarbu Państwa). Stwierdzał je w drodze decyzji, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własności Skarbu Państwa - starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego - właściwy organ samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 2).

Warunkiem wydania tej decyzji było złożenie wniosku w terminie do 31 grudnia 2000 r. (art. 1). Za następców prawnych osób, którym uprawnienie to przysługiwało, należy uznać jedynie osoby, będące następcami prawnymi w rozumieniu art. 212 ust. 4 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Uprawnienie do nieodpłatnego przekształcenia jest bowiem poszerzeniem prawa zaliczenia, o którym mowa w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

3.1.3. Nowe regulacje prawne dotyczące problematyki mienia zabużańskiego

Obowiązująca od 30 stycznia 2004 r. ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, utrzymuje przyjętą przez poprzedzające ją przepisy prawne - formę realizacji uprawnień - zaliczenie wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa. Zgodnie z wolą Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca stworzył w tej ustawie wszystkie zasoby nieruchomości Skarbu Państwa do realizacji uprawnień zabużańskich, założył jednak ograniczenia co do kwoty jaką zabużanie będą mogli zaliczyć na poczet ceny nabycia nieruchomości od Skarbu Państwa - 15% wartości nieruchomości pozostawionych, ale nie więcej niż 50.000 zł (art. 3 ust. 1 i 2). Ustawa stanowi, że uprawnienie w niej przewidziane przysługuje właścicielowi pozostawionych nieruchomości, a w przypadku jego śmierci - łącznie wszystkim jego spadkobiercom, jeśli posiadają oni obywatelstwo polskie i zamieszkują na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 ust. 2). Ustawa wprowadza ponadto przepis uniemożliwiający zbywanie prawa do zaliczenia (art. 2 ust. 3).

Wprowadzone zostały przepisy uściślające procedury oraz dyscyplinujące udowadnianie faktu pozostawienia oraz rodzaju i wielkości nieruchomości pozostawionych za granicą. Nałożono obowiązek przedkładania do wniosku o potwierdzenie uprawnień dokumentów urzędowych, a w razie ich braku, na podstawie zeznań trzech świadków, którzy byli pełnoletni w chwili zawarcia umów republikańskich, zamieszkiwali w miejscowości, w której znajduje się pozostawiona nieruchomość lub w miejscowości sąsiedniej i nie są osobami bliskimi w stosunku do osób ubiegających się o potwierdzenie uprawnień (art. 5 ust. 2).

Do wydania decyzji potwierdzającej uprawnienia zabużańskie upoważniony został organ administracji rządowej - wojewoda (art. 5 ust. 1). Wnioski o potwierdzenie uprawnień zabużańskich można składać do końca grudnia 2005 r. (art. 4 ust. 1). Zaświadczenia i decyzje, potwierdzające uprawnienia zabużańskie, wydane na podstawie obowiązujących dotychczas przepisów zachowują swoją ważność, a na starostów nałożony został obowiązek przekazania wojewodom, w terminie do końca marca br. ich potwierdzonych kopii (art. 9 ust. 1).

Ustawa założyła stworzenie pełnego i rzetelnego systemu informacji o uprawnieniach zabużańskich oraz o stanie realizacji tych uprawnień, wprowadzając obowiązek założenia i prowadzenia w systemie elektronicznym krajowego (Minister Infrastruktury) i wojewódzkich (województwie) rejestrów osób posiadających uprawnienia zabużańskie (art. 6 ust. 1, 2 i 3).

Ustawa wprowadziła też normy prawne zabraniające podmiotom gospodarującym nieruchomościami Skarbu Państwa, wyłączenia sprzedaży lub oddawania tych nieruchomości w użytkowanie wieczyste za zaliczeniem wartości nieruchomości pozostawionych za granicą (art. 7 ust. 1 i 4).

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Skala i ewidencja roszczeń zabużańskich

Po II wojnie światowej repatriowano lub przybyło innymi drogami do Polski około 3,5 mln osób - mieszkańców kresów (zabużan). Przez pierwsze lata po wojnie, w ramach zaspokajania uprawnień zabużańskich, nadzielono ok. 300 tys. gospodarstw na ziemiach zachodnich i dziesiątki tysięcy nieruchomości nierolniczych. W latach 90-tych na zaspokojenie roszczeń zabużańskich przeznaczono m.in. część nieruchomości po wojskach Federacji Rosyjskiej²⁴. Nie prowadzono przy tym ewidencji realizacji uprawnień zabużańskich. Szacuje się, iż dotychczas zaspokojono około 90% roszczeń zabużańskich.

Podstawą do zbudowania założeń rozwiązania problemu realizacji pozostałych uprawnień zabużańskich winna być ich inwentaryzacja w stopniu, który umożliwiłby identyfikację aktualnej skali problemu i zbilansowanie chronionych prawem uprawnień i majątku nieruchomości, który byłby pokryciem i gwarancją praktycznej realizacji tych uprawnień. Pierwszą próbę oszacowania pozostałych do realizacji roszczeń zabużańskich zawarto w Raporcie Urzędu Rady Ministrów z 26 sierpnia 1994 r., opracowanym na bazie założonego wówczas Centralnego Katalogu Wierzycieli Skarbu Państwa (CKWSP) z tytułu mienia zabużańskiego. Katalog ten zawierał dane o blisko 84 tys. wniosków, a wartość niezaspokojonych jeszcze roszczeń oszacowano na 13,9 mld zł.

Ostatni w skali kraju szacunek roszczeń zabużańskich został dokonany przez Ministerstwo Skarbu Państwa na podstawie informacji zebranych w organach terenowych w okresie wrzesień 2002 - styczeń 2003. Określał on liczbę wniosków oczekujących na załatwienie na 82.744, a wartość roszczeń pozostałych do zaspokojenia na 10.453,7 mln zł (załącznik nr 3). Do zaspokojenia pozostawały też w części dotychczas nie zrealizowanej roszczenia potwierdzone 4.119 decyzjami i zaświadczeniami o wartości 3.015,5 mln zł, z których częściowo lub całkowicie zaspokojono 885 roszczeń o wartości 296,3 mln zł. Tak więc na realizację oczekiwały roszczenia o szacunkowej wartości 13.172,8 mln zł.

Skutki finansowe dla budżetu państwa wynikające z realizacji uprawnień zabużańskich Rząd RP ocenił na 1,73 mld zł, przy założeniu, że po weryfikacji do załatwienia będzie około 76,4 tys. wniosków oraz, że zabużanie będą mogli zaliczyć na poczet ceny nabycia nieruchomości od Skarbu Państwa 15% wartości nieruchomości pozostawionych, ale nie więcej

²⁴ Ustawa z dnia 10.06.1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od Wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz.U. Nr 79, poz. 363 ze zm.).

niż 50.000 zł²⁵. Należy się też liczyć ze skutkami waloryzacji potwierdzonych uprawnień dokonywanymi na dzień zbycia zabużanom nieruchomości.

Według szacunków Ministerstwa Skarbu Państwa w województwie dolnośląskim na załatwienie oczekiwało 18.475 wniosków (22,3% złożonych w kraju) o szacunkowej wartości 253.636 tys. zł (2,4%). Ponadto 625 zaświadczeniami i decyzjami (15,2%), potwierdzono uprawnienia o wartości 332.840 tys. zł (11,0%), z czego częściowo lub całkowicie zrealizowano 84 uprawnienia (26,4%) o wartości 12.817 tys. zł (4,3%).

Z ustaleń kontroli w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim wynikało, że według stanu na 30 stycznia 2004 r. na terenie woj.dolnośląskiego liczba potwierdzonych praw do zaliczenia wyniosła 851 (418 - zaświadczeniami i 433 - decyzjami), którymi potwierdzono uprawnienia zabużańskie na wartość 416.464,7 tys. zł (załącznik nr 4). Najwięcej potwierdzeń wydał Urząd Miejski Wrocławia – 234 (27,5%), na wartość 194.288 tys. zł, a Starostwo Powiatowe w Miliczu było jedynym, które nie wystawiło żadnego potwierdzenia. Zarejestrowanych było ponadto 17.047 wniosków osób ubiegających się o potwierdzenie uprawnień zabużańskich. Dla rzetelnego zilustrowania roszczeń zabużańskich dane te podlegały ciągłej weryfikacji. W trakcie bilansowania były dane odnoszące się do stopnia realizacji uprawnień zabużańskich. Nie były oszacowane roszczenia z tytułu zarejestrowanych wniosków zbużan.

W kontrolowanej, reprezentatywnej grupie 7 starostw (24,1% ogółu starostw w województwie - 29), zaświadczeniami i decyzjami potwierdzono 544 uprawnienia zabużańskie (63,9% ogółu) na wartość 297.175,7 tys. zł (71,4% ogółu), z których częściowo lub w całości zrealizowano 125 uprawnień na kwotę 34.630,2 tys. zł, tj. 11,7% uprawnień potwierdzonych decyzjami lub zaświadczeniami. W sprawach związanych z potwierdzeniem uprawnień zabużańskich wydano łącznie 60 decyzji odmawiających potwierdzenia uprawnień zabużańskich, bądź umarzających postępowanie w tych sprawach, m.in. z uwagi na wcześniejszą ich realizację lub brak statusu repatrianta (m.Wrocław – 10, p.Lubań – 1, p.Świdnica – 44, p.Zgorzelec – 1, p.Ząbkowice Śląskie – 5).W starostwach tych zarejestrowane były ponadto 9.393 wnioski zabużan, tj. 55,1% ogólnej ich liczby w skali województwa. Szczegółowym sprawdzeniem objęto 1.544 zarejestrowane w tych starostwach wnioski, tj. 16,4% ogółu złożonych.

Z poddanych w kontrolowanych starostwach sprawdzeniu 1544 zarejestrowanych wniosków osób ubiegających się o ekwiwalent zabużański (16,4% ogólnej liczby zarejestrowanych), do 893, tj. 57,8% wniosków dokumentacja ta nie była prowadzona rzetelnie, poza podaniem nie dołączono żadnych dokumentów źródłowych potwierdzających zasadność roszczeń wysuwanych pod adresem Skarbu Państwa.

Wynikało to z powszechnej praktyki żądania przedłożenia dowodów dopiero w chwili występowania przez zainteresowanego z wnioskiem o wydanie zaświadczenia lub decyzji potwierdzających uprawnienia zabużańskie.

W przypadku m.Wrocławia dotyczyło to 165 ze 181 objętych sprawdzeniem wniosków (91,2%), w p.Świdnica 384 z 783 zarejestrowanych wniosków (49,0%), a w p.Zgorzelec 268 z 395 zarejestrowanych wniosków (67,8%).

²⁵ Sejm RP IV kadencji - druk nr 1778 - uzasadnienie do projektu ustawy o zaliczeniu na poczet oceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego.

Jedynie do 278 wniosków (18,0%) dołączono oryginalne dokumenty lub ich kopie mające potwierdzać zasadność wysuwanych roszczeń. Były to w 83 przypadkach (29,9%) - opisy pozostawionego mienia sporządzone przez mieszane komisje, w 67 przypadkach (24,1%) - orzeczenia Państwowego Urzędu Repatriacyjnego, w 82 przypadkach (29,5%) - wyroki sądowe, w 4 przypadkach (1,4%) - oryginalne dokumenty źródłowe poświadczające prawo do pozostawionej za granicą Polski nieruchomości, a w 42 przypadkach (15,1%) - zaświadczenia wystawione przez archiwa państwowe, zarówno polskie, jak też białoruskie, litewskie i ukraińskie.

Operaty szacunkowe nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Polski (sporządzone w różnych okresach i różnymi metodami) dołączono jedynie do 258, tj. 16,7% objętych badaniami wniosków. Szacunkowa wartość roszczeń z nich wynikających (przed urzędową weryfikacją) określona została na kwotę 52,3 mln zł. Brak było więc możliwości oszacowania pełnej kwoty roszczeń wynikających ze złożonych wniosków.

Dokumentacja dotycząca roszczeń zabużańskich przejęta została przez starostwa po zlikwidowanych z dniem 31 grudnia 1998 r. urzędach rejonowych rządowej administracji ogólnej. Starostwa, z inicjatywy Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, przystąpiły do zakładania komputerowych rejestrów wniosków. Jednakże proces porządkowania tej dokumentacji nie został dokończony we wszystkich skontrolowanych jednostkach. Z ustaleń kontroli w 7 objętych kontrolą starostwach wynika, iż wykazywana w materiałach Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego liczba wniosków oczekujących na załatwienie - 17.047, została zawyżona o co najmniej 282 (1,7%), głównie z uwagi na fakt, iż w 4 jednostkach w danych przekazywanych do tego Urzędu wykazywano wszystkie wnioski zarejestrowane, ich pomniejszenia ich liczby o wnioski załatwione (dla których wydano zaświadczenia lub decyzje). Ponadto w 2 jednostkach (m.Wrocław i Starostwo Powiatowe w Świdnicy) stwierdzono 12 wniosków osób zamieszkujących poza obszarem własności miejscowej tych starostw, które nie zostały przekazane do załatwienia według kompetencji.

- ◆ *Urząd Miejski Wrocławia nie dokonał analizy przejętej z Urzędu Rejonowego we Wrocławiu dokumentacji, tłumacząc to realizacją dużej liczby spraw bieżących. Urząd założył elektroniczny rejestr wniosków o rejestrację uprawnień zabużańskich. Był on jednak niekompletny, gdyż z 5.672 złożonych wniosków objęto nim 5.583 wnioski (z lat 1988-1999 i 2 wnioski z 2000 r.). W objętej sprawdzeniem grupie 181 wniosków stwierdzono 3, które złożyły osoby nie mieszkające w granicach administracyjnych Wrocławia.*
- ◆ *Starostwo Powiatowe w Lubaniu przejęło z urzędów rejonowych dokumentację dotyczącą roszczeń zabużańskich bez sporządzenia formalnych protokołów zdawczo-odbiorczych.*
- ◆ *Urząd Miasta w Legnicy nie aktualizował na bieżąco posiadanego rejestru roszczeń zabużańskich. Skutkiem tego wśród 891 oczekujących wniosków wykazywano 4 wnioski przekazane, innym organom do załatwienia według własności oraz 3 wnioski zwrócone wnioskodawcom. W 3 przypadkach osoby ubiegające się o ekwiwalent zrealizowały wcześniej swoje uprawnienia poprzez uzyskanie nieruchomości rolnych w drodze aktów nadania i winny być wykreślone z tej ewidencji. W przypadku dalszych 11 wniosków w aktach brakowało adresu zameldowania osoby, która złożyła wniosek. Ustalono przy tym, że zgłoszona do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego liczba 982 odpowiadała wszystkim zarejestrowanym wnioskom.*

- ◆ *Starostwo Powiatowe w Świdnicy wśród 783 wniosków oczekujących na załatwienie przetrzymywało 9 wniosków osób nie zamieszkujących na terenie powiatu, a więc nie należących do jego właściwości miejscowej.*
- ◆ *Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu nie posiadało ewidencji odzwierciedlającej stan faktyczny zgłoszonych roszczeń - ich zinwentaryzowanie w formie dokumentu nastąpiło dopiero podczas kontroli NIK. Liczbę wniosków oczekujących na załatwienie określono na 395, wobec zgłoszonej wcześniej do Urzędu Wojewódzkiego liczby 469, która odpowiadała wszystkim zarejestrowanym w Starostwie wnioskom.*
- ◆ *Urząd Miasta w Jeleniej Górze w materiałach przekazanych do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego informował o 918 wnioskach zabużan - były to wszystkie wnioski, które wpłynęły do Urzędu. Tymczasem z ustaleń kontroli NIK wynika, iż na załatwienie oczekuje jeszcze 849 wniosków.*
- ◆ *Starostwo Powiatowe w Ząbkowicach przekazało do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, że na załatwienie oczekuje 406 wniosków zabużan. Tymczasem kontrola w Starostwie ustaliła, iż na załatwienie oczekuje 349 wniosków.*

3.2.2. Potwierdzanie uprawnień zabużańskich

W kontrolowanym okresie potwierdzanie uprawnień zabużańskich należało do starostów (prezydentów miast na prawach powiatu), którzy wykonywali je jako zadania państwowe zlecone ustawą. Od 30 stycznia 2004 r. potwierdzanie uprawnień zabużańskich przypisane zostało do prowadzenia wojewodom.

Szczegółowym sprawdzeniem objęto 313 decyzji i zaświadczeń, którymi w kontrolowanych 7 starostwach (a przed 1 stycznia 1999 r. w urzędach rejonowych) potwierdzono uprawnienia zabużańskie na kwotę 183.311,7 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 57,5% i 61,7% ogólnej liczby i wartości uprawnień potwierdzonych w starostwach objętych kontrolą.

Podstawą do uznania roszczeń zabużańskich i potwierdzenia tego faktu w formie zaświadczenia lub decyzji były w 186 przypadkach (59,4% ogółu) – wyroki sądów, w 56 (17,8%) – orzeczenia Państwowego Urzędu Repatriacyjnego, w 31 przypadkach (9,9%) – opisy pozostawionego mienia sporządzone przez mieszane komisje²⁶, w 18 przypadkach (5,8%) – oryginalne dokumenty źródłowe poświadczające prawo do pozostawionej za granicą Polski nieruchomości, w 18 przypadkach (5,8%) – zaświadczenia wystawione przez archiwa państwowe, zarówno polskie, jak też białoruskie, litewskie i ukraińskie, a w 4 przypadkach (1,3%) – zeznania świadków.

Kontrola wykazała, iż na 303 (55,7%) potwierdzenia poddane szczegółowej analizie w objętych kontrolą starostwach, którymi potwierdzono prawo do zaliczenia 175.716,4 tys. zł wartości pozostawionego poza granicami Polski mienia w sposób nielegalny, z naruszeniem art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy²⁷, wydanych zostało 68, tj. 22,4% poddanych badaniom. Potwier-

²⁶ Pozostawiony przez zabużan dobytek podlegał specjalnemu opisowi wspólnie przez pełnomocników i przedstawicieli stron sygnatariuszy umów republikańskich (art. 3 ust.5)

²⁷ Zgodnie z art. 212 ust. 4 zaliczenie wartości nieruchomości następuje na rzecz właściciela tych nieruchomości lub wskazanej przez niego jednej osoby uprawnionej do dziedziczenia ustawowego, a zgodnie z art. 212 ust. 5 w razie śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych za granicą, uprawnienia przysługują

dzono nimi uprawnienia o wartości 78.962,8 tys. zł, tj. 44,9% wartości potwierdzonych uprawnień w tej grupie. Dalsze 3 decyzje potwierdzające uprawnienia na wartość 2.841,5 tys. zł, wydane przez Prezydenta Wrocławia, zostały z tych samych względów zakwestionowane przez kontrolę Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadzoną w 2002 r., a wskutek przewlekłych działań Prezydenta procedury nie zostały zakończone do czasu kontroli. Ponadto 3 decyzje (2 w Starostwie Powiatowym w Lubaniu i 1 w Starostwie Powiatowym w Zgorzelcu), przy wydaniu których doszło do naruszenia prawa, wycofane zostały z obrotu prawnego za zgodą stron w trybie art. 155 kpa w czasie kontroli.

Naruszenie tych przepisów wystąpiło w 6 z 7 objętych kontrolą jednostkach (poza Starostwem Powiatowym w Świdnicy). Zaszły tym samym okoliczności stanowiące przesłankę do wszczęcia postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności tych decyzji, bądź wznowienia postępowań w sprawach, w których wydano decyzje ostateczne. W 42 przypadkach były to istotne uchybienia co do udziału stron w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wydania potwierdzeń uprawnień, w 15 – miało miejsce zawyżenie wartości uprawnień pozostałych do realizacji, a w 11 – brak było podstaw prawnych do wydania potwierdzeń uprawnień (nieuregulowane sprawy spadkowe, potwierdzenia wydane jedynie w oparciu o zeznania świadków lub na osobę nieuprawnioną, brak podstaw dla potwierdzenia uprawnień w dwóch odrębnych decyzjach).

- ◆ *W Starostwie Powiatowym w Lubaniu spośród 52 objętych badaniami potwierdzeń uprawnień na wartość 18.614,5 tys. zł, z naruszeniem prawa wydanych zostało 4 (7,7%) na wartość 4.421,6 tys. zł (23,8%). W jednym przypadku zaświadczenie wydano tylko na jednego z 2 spadkobierców, w kolejnym wydano zaświadczenie mimo braku postanowienia o nabyciu praw spadkowych, a w dwóch – osobie uprawnionej uprawnienia potwierdzono bezzasadnie w dwóch odrębnych decyzjach, z których jedna została zrealizowana w wysokości 1.462,6 tys. zł.*
- ◆ *W Starostwie Powiatowym w Ząbkowicach Śląskich spośród 17 objętych badaniami zaświadczeń i decyzji na wartość 5.167,5 tys. zł, z naruszeniem prawa wydane zostały 2 (11,8%) na wartość 509,8 tys. zł (9,9%). Wydanie potwierdzeń uprawnień nastąpiło bowiem tylko na podstawie oświadczeń świadków złożonych wobec pracowników organu, co nie było wystarczającym dowodem potwierdzającym prawo do uprawnień.*
- ◆ *W Starostwie Powiatowym w Zgorzelcu spośród 43 objętych badaniami zaświadczeń i decyzji na wartość 17.261,9 tys. zł, z naruszeniem prawa wydanych zostało 10 (23,3%) na wartość 2.974,0 tys. zł (17,2%). Czterem osobom w zaświadczeniach wydanych w 1998 r. i 1999 r. potwierdzono bowiem uprawnienia do otrzymania ekwiwalentów za mienie pozostawione za granicą, chociaż osoby te lub ich spadkobiercy jako repatrianci - bez rozrachunku i oszacowania – otrzymali uprzednio gospodarstwa rolne. Oznaczało to pełne wykorzystanie roszczeń odszkodowawczych. W pięciu kolejnych wydanych zaświadczeniach nierzetelnie potwierdzono uprawnienia do otrzymania ekwiwalentu (potwierdzenie tych samych uprawnień w dwóch odrębnych decyzjach, brak odnotowania faktów związanych z wcześniejszym częściowym wykorzystaniem uprawnień). W jednym przypadku potwierdzono zawyżoną kwotę uprawnień pomijając fakt, iż uprawnionemu przysługiwało prawo do ½ majątku.*

łącznie wszystkim jego spadkobiercom lub jednemu z nich wskazanemu przez osoby uprawnione . Z kolei § 4 rozporządzenia wykonawczego wskazuje na dowody, które musi brać pod uwagę organ przy wydaniu decyzji potwierdzającej uprawnienia.

- ◆ *W Urzędzie Miasta w Jeleniej Górze spośród 72 objętych badaniami zaświadczeń i decyzji na wartość 11.757,7 tys. zł, z naruszeniem prawa wydano 36 (50,0%), na wartość 5.551,1 tys. zł (45,5%). W 34 przypadkach uchylono wymogowi, że w razie śmierci właściciela nieruchomości uprawnienia przysługują łącznie wszystkim uprawnionym lub jednemu z nich wskazanemu przez osoby uprawnione. Potwierdzono bowiem uprawnienia w odrębnych postępowaniach administracyjnych, nie obejmując nimi wszystkich uprawnionych. W 1 przypadku zaświadczenie wystawiono na osobę nieuprawnioną, a w kolejnym przypadku w zaświadczeniu zawyżono wartość pozostających do wykorzystania uprawnień, wskutek pominięcia faktu ich częściowej realizacji przed wydaniem potwierdzenia.*
- ◆ *W Urzędzie Miasta w Legnicy spośród 59 objętych badaniami potwierdzeń uprawnień zabużańskich na wartość 15.4782,4 tys. zł, z naruszeniem prawa wydano 3 zaświadczenia (5,1%), na wartość 7.860 tys. zł (50,8%). W 1 przypadku wystawiono zaświadczenie, którym potwierdzono uprawnienia zabużańskie, pomijając fakt, iż zostały one wcześniej zrealizowane w 96,1%. W dwóch przypadkach osoba uzyskała potwierdzenie uprawnień w dwóch decyzjach, bez wyjaśnienia przez organ wszystkich okoliczności dla wydania decyzji m.in. prawa do nieruchomości. Zawyżono też o 9 ha areal lasu.*
- ◆ *W Urzędzie Miejskim Wrocławia spośród 44 objętych badaniami zaświadczeń i decyzji na wartość 85,613,8 tys. zł, z naruszeniem prawa wydano 13 (29,5%) na wartość 57.845,7 tys. zł (67,6%). W 7 przypadkach potwierdzenia wydano bez udziału w postępowaniu wszystkich zainteresowanych stron, a w kolejnych 6 przypadkach operaty szacunkowe, w oparciu o które wydano potwierdzenia dotknięte były nieprawidłowościami, które zawyżały wartość mienia będącego przedmiotem wyceny (m.in. przyjęcie w 1 przypadku niedopuszczalnej dochodowej metody wyceny nieruchomości).*

Kontrola ujawniła też działania nierzetelne przy potwierdzeniu uprawnień zabużańskich. W 3 jednostkach wystąpiły braki związane z ewidencją potwierdzonych uprawnień zabużańskich, co wiązało się w głównej mierze z zaniedbaniami w rzetelnym wypełnianiu obowiązków odnoszących się do przesyłania, przez podmioty dokonujące na rzecz zabużan sprzedaży nieruchomości, danych o realizacji uprawnień.

- ◆ *Urząd Miejski Wrocławia na koniec 2003 r. wykazywał zrealizowane uprawnienia z decyzji wydanych przez ten Urząd na łączną kwotę 14.801,0 tys. zł. Jednak jak ustalono informacja ta była obciążona błędem, bowiem w ewidencji nie ujęto kwot 3.600,0 tys. zł i 295,0 tys. zł, na które uprawnieni zrealizowali częściowo swoje uprawnienia. Pomimo iż ewidencja dotyczyła wydanych potwierdzeń o prawie do ekwiwalentu to ujęto w niej również 8 decyzji, którymi odmówiono potwierdzenia uprawnień.*
- ◆ *Wykazywana przez Starostwo Powiatowe w Lubaniu w ewidencji liczba 69 potwierdzonych uprawnień została zawyżona o 5. Umieszczono w niej bowiem w 4 przypadkach dokumenty świadczące o realizacji uprawnień w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie (1 stycznia 1998 r.) ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w kolejnej sprawie brak było dowodu na wydanie zaświadczenia.*
- ◆ *Wykazywaną przez Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu liczbę 50 potwierdzeń uprawnień zabużańskich zawyżono o 3, gdyż znajdowały się w niej 2 zaświadczenia, które nie potwierdzały uprawnień do ekwiwalentu, a jedynie stwierdzały zarejestrowanie osób ubiegających się o ten ekwiwalent. Jako potwierdzenie wykazywano też decyzję odmowną.*

W 6 zaświadczeniach brakowało informacji o stanie realizacji uprawnień. Starostwo nie dopełniło także obowiązku do przesłania właściwemu dla wydania decyzji starostwu kopii umowy związanej ze sprzedażą nieruchomości o wartości 22 tys. zł. Nie dopełniło też obowiązku odnotowania na oryginale decyzji potwierdzającej uprawnienia zabużańskie faktu realizacji tych uprawnień.

Wydanie zaświadczenia lub decyzji nie we wszystkich przypadkach było rzetelne, gdyż w wielu postępowaniach administracyjnych nie dokonano dogłębnej analizy wiarygodności i kompletności przedłożonego przez wnioskodawców materiału dowodowego. Dokumenty niejednokrotnie nie spełniały wymogów formalnych (brak potwierdzeń za zgodność z oryginałem, brak okrągłej pieczęci organu wydającego), odnotowano przypadki pobierania nienależnej opłaty skarbowej, mimo iż czynności z tym związane z opłaty takiej były zwolnione. Nieprawidłowości z tego zakresu odnotowano w 6 z 7 skontrolowanych starostwach.

- ◆ *Starostwo Powiatowe w Lubaniu do połowy 2003 r. wydawało decyzje (zaświadczenia) nie egzekwując od wnioskodawców oświadczeń o braku obciążeń hipotecznych nieruchomości pozostawionych za granicą. Nie żądało od wnioskodawców dostarczenia opisów nieruchomości i oświadczeń o stanie realizacji uprawnień zabużańskich. Dotyczyło to łącznie 29 spraw. Dopuszcilo jako dowód operat szacunkowy nieruchomości pozostawionej za granicą sporządzony metoda porównawczą, w sytuacji, gdy obowiązywał wymóg stosowania cen transakcyjnych. Uchybiono tym samym przepisom art. 77 § 1 i art. 80 kpa przeprowadzenia oceny materiałów dowodowych w sprawie.*
- ◆ *Starostwo Powiatowe w Ząbkowicach Śląskich zaniechało ocen rzetelności operatów szacunkowych mienia zabużańskiego. Tymczasem przyjęte przez rzeczoznawców majątkowych wartości mienia dla poszczególnych składników majątkowych charakteryzowały się znacznymi i nie zawsze uzasadnionymi różnicami cenowymi. Wyceniono np. na 1.894 zł 1 m² budynku mieszkalnego na terenie wiejskim, a w tym samym czasie dla porównywalnej nieruchomości we Lwowie przyjęto ceny 1.649 zł za 1 m².*
- ◆ *W Urzędzie Miejskim Wrocławia na wszystkich 54 zbadanych decyzjach (zaświadczeniach) brakowało okrągłej pieczęci organu ją wydającego, co uchybiło postanowieniom rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu²⁸.*
- ◆ *W Starostwie Powiatowym w Zgorzelcu zaświadczenia przejęte po Urzędzie Rejonowym w Lubaniu nie zawierały w treści podstawy prawnej wydania, a także nie wskazywały lokalizacji pozostawionej za granicą nieruchomości. Informowały one o stanie realizacji uprawnień, mimo że w aktach spraw nie stwierdzono pisemnych oświadczeń wnioskodawców. Na wszystkich wydanych zaświadczeniach brak było okrągłej pieczęci organu wydającego.*
- ◆ *W Starostwie Powiatowym w Ząbkowicach Śląskich stwierdzono przypadki pobierania opłaty skarbowej, chociaż czynności w sprawach zabużańskich były z niej zwolnione ustawą z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej²⁹. Proceder ten kontynuowano pomimo wytknięcia go we wcześniejszych kontrolach przeprowadzonych przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki.*

²⁸ Dz.U. Nr 160, poz. 1074 ze zm.

²⁹ Dz.U. z 2000 r. Nr 86, poz. 960 ze zm.

Ustalenia kontroli wykazały, iż 2 starostwa (urzędy miejskie na prawach powiatu) nie dochowały należytej staranności i nie przestrzegały wymogów § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczenia wartości nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości³⁰, w którym ustalono 30-dniowy termin na załatwienie wniosku, co wyjaśniało dużą ilością napływających spraw i ich pracochłonnością. Nie stosowano przy tym formalnego zawieszania wszczętych postępowań administracyjnych.

- ◆ *W Urzędzie Miejskim Wrocławia w badanej grupie 54 zaświadczeń i decyzji 19 (35,2%) wydano z zachowaniem 30 dniowego terminu od złożenia wniosku, w przedziale 1-3 miesięcy załatwiono 10 spraw, w przedziale 3-6 miesięcy – 17 spraw, w przedziale 6-12 miesięcy – 5 spraw, a w przedziale powyżej 12 miesięcy – 3 sprawy. W tej ostatniej grupie rozstrzygnięcia zostały wydane po 15, 16 i 24 miesiącach. W dwóch przypadkach zakończyło się to złożeniem przez wnioskodawców wniosków o ich wycofanie i umorzeniem w związku z tym postępowań, a w trzecim przypadku – decyzję wydano po 16 miesiącach od złożenia wniosku i 8 miesiącach od postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego obligującego do załatwienia wniosku w terminie 30 dni w związku ze skargą wnioskodawcy na opieszałość działania. Na koniec 2003 r. w załatwieniu pozostawało ogółem 95 wniosków o wydanie decyzji potwierdzających uprawnienia do uzyskania ekwiwalentu za pozostawione mienie, w tym 71 spraw, w których wszczęto postępowanie administracyjne i do końca 2003 r. nie wydano decyzji (w styczniu 2004 r. wydano 11 decyzji), w tej liczbie pozostawała 1 sprawa z grudnia 2000 r., 1 z listopada 2001 r., 5 z 2002 r. i 64 z 2003 r. W przypadku pozostałych 24 spraw do końca 2003 r. nie rozpoznano ich i nie wszczęto formalnie postępowań administracyjnych. Sprawy te wpłynęły do Urzędu w okresie od 31 marca do 30 grudnia 2003 r. Urząd nie poinformował wnioskodawców o przewidywanym terminie ich załatwienia.*
- ◆ *W Urzędzie Miasta w Legnicy na 49 objętych sprawdzeniem decyzji (zaświadczeń) 30-dniowy termin do załatwienia sprawy dochowano tylko przy wydaniu 27 (55,1%). W pozostałych uchybiono temu terminowi wydając 10 potwierdzeń w przedziale 31 do 62 dni kalendarzowych, 3 w przedziale od 63 do 93 dni, 2 w przedziale od 94 do 183 dni, 5 w przedziale 184-365 dni i 2 w okresie powyżej 365 dni.*

Problemem ograniczającym w sposób zasadniczy możliwości w zakresie potwierdzania uprawnień zabużańskich w nowym stanie prawnym obowiązującym od 30 stycznia 2004 r. jest niedostateczna obsada etatowa w wydziale merytorycznym Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, któremu powierzono ich prowadzenie. Na prowadzenie tych zadań Wojewoda Dolnośląski dopiero w realizacji wniosków pokontrolnych NIK zwiększył obsadę etatową wydziału o 1 etat. W uzasadnieniu do projektu nowej ustawy regulującej zagadnienia mienia zabużańskiego Rząd RP (druk sejmowy nr 1778), zakładał zwiększenie obsady etatowej w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim o 9 etatów.

Nieprawidłowości w postępowaniach administracyjnych związanych z potwierdzaniem uprawnień zabużańskich, polegające w głównej mierze na przypadkach wydawania decyzji (zaświadczeń) ustalających prawo do ekwiwalentu bez należytego jego udokumentowania, osobom nieuprawnionym lub z pominięciem wszystkich uprawnionych, a także pomijania

³⁰ Dz.U. Nr 9, poz. 32 ze zm. (uchylone 30 stycznia 2004 r.).

w rozliczeniach uprzednio zrealizowanych roszczeń wskazują, iż obszar ten należy zaliczyć do zagrożonych korupcją.

3.2.3. Realizacja uprawnień zabużańskich

3.2.3.1. Sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa za zaliczeniem wartości nieruchomości pozostawionych poza granicami Polski

Zaspokajanie roszczeń zabużańskich mogło odbywać się z mienia (nieruchomości) Skarbu Państwa, zarządzanego przez: organy administracji publicznej, uprawnione osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej i władające (jako trwali zarządcy w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami). W sprawozdaniu Ministerstwa Skarbu Państwa o stanie majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych na dzień 31 grudnia 2002 r. określono, że na terenie województwa dolnośląskiego Skarb Państwa dysponował gruntami o łącznej powierzchni 1.055.565 hektarów (w skali kraju 12.225.201 ha). Z wielkości tej w zasobie: Własności Rolnej Skarbu Państwa znajdowało się - 347.416 ha, Państwowego Gospodarstwa Leśnego – 586.894 ha, starostw powiatowych – 19.511 ha (według Krajowego Wykazu Gruntów), Agencji Mienia Wojskowego – 952 ha, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej – 165 ha, w trwałym zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych było – 15.672 ha, przekazano w użytkowanie wieczyste – 39.250 ha, a 45.750 ha stanowiły pozostałe grunty Skarbu Państwa. W rzeczywistości jednak zaspokojenie roszczeń zabużan możliwe było w ograniczonym zakresie tylko z mienia Skarbu Państwa będącego w gestii starostów. Spowodowane to było ograniczeniami wynikającymi ze: sposobu zagospodarowania mienia nie dającego większych nadziei zabużanom na skorzystanie z niego w przyszłości (pozostawanie gruntów w trwałym zarządzie; użytkowaniu wieczystym innych użytkowników lub w najmie; dzierżawie z opcją wcześniejszego zakupu), przeznaczenia nieruchomości w planach zagospodarowania przestrzennego wykluczającego możliwość ich udostępnienia zabużanom (cele publiczne), nieprzygotowania nieruchomości do zbycia (brak, nieaktualne, bądź opóźnione wyceny nieruchomości, nieuregulowane stany prawne, brak ksiąg wieczystych), a także z niezakończonych ewidencji budynków i lokali (zbiorcze zestawienie danych ewidencyjnych o budynkach i lokalach sporządzone zostanie po raz pierwszy na dzień 1 stycznia 2006 r. dla obszarów miast, a dla obszaru całego kraju dopiero na dzień 1 stycznia 2011 r.). Możliwości te były jednocześnie ograniczone brakiem rozpoznania rzeczywistego areálu gruntów będących w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa pozostającym w gestii starostw powiatowych, wskutek nierzetelnego wywiązywania się starostw z ciążących na nich obowiązków.

- ◆ *Dolnośląski Urząd Wojewódzki na koniec 2003 r. nie dysponował pełnymi danymi w skali woj. dolnośląskiego co do wielkości zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Wielkość zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w latach 1999 - 2003 systematycznie malała (załącznik nr 5). Jeszcze w 1999 r. wyodrębniona przez 20 (spośród 30) starostw wynosiła 4.588,84 ha, a już w 2003 r. zmniejszyła się do poziomu 1.352,53 ha w 26 starostwach. Do zakończenia kontroli nadal nie był wyodrębniony zasób nieruchomości Skarbu Państwa w starostwach: dzierzoniowskiem i wrocławskim oraz w miastach: Wrocławiu i Wałbrzychu. Wykazana powierzchnia zasobu Skarbu Państwa przez starostwa powiatowe woj. dolnośląskiego na koniec 2002 r., znacząco różniła się od danych (19.511 ha) przedstawionych w cytowanym wcześniej Sprawozdaniu o stanie mienia Skarbu Państwa, opracowanym przez Ministerstwo Skarbu Państwa na*

podstawie Krajowego Wykazu Gruntów, bowiem stanowiła zaledwie 13,1 % tej wielkości. Świadczyło to o niskiej wiarygodności Krajowego Wykazu Gruntów. Pewne możliwości zaspokojenia roszczeń zabużańskich istniały też z gruntów przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej. Na koniec 2003 r. pozostało nierozdysponowanych jeszcze 66 nieruchomości o powierzchni 37,18 ha, przekazanych do zarządzania starostom powiatowym. Najwięcej, bo 50 takich nieruchomości o powierzchni 9,49 ha było w Legnicy. W okresie objętym kontrolą, Wojewoda nie podjął jednak decyzji w sprawie przekazania tych gruntów do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,

- ◆ W zarządzie Urzędu Miejskiego we Wrocławiu na koniec 2003 r. znajdowało się 1.547 nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w użytkowaniu wieczystym osób prawnych i fizycznych, 101 działek oddanych w trwałą zarząd jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, 110 nieruchomości pozostających w dzierżawie lub najmie oraz 113 nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa. Urząd nie posiadał przy tym ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, mimo iż jej prowadzenie wymagane było art. 23 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wprowadzenie tej ewidencji Prezydent Wrocławia uwarunkował zapewnieniem przez Wojewodę Dolnośląskiego dla Urzędu dodatkowych środków z budżetu państwa, na zlecenie wykonania systemu ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oraz środków na zakup odpowiedniego sprzętu i oprogramowania komputerowego,
- ◆ Miasto Jelenia Góra wg stanu na 29 grudnia 2003 r. zarządzało zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, na który składało się 42 działki o pow. 30,3 ha, w całości zagospodarowane i które nie mogły być przedmiotem realizacji praw do ekwiwalentu za mienie zabużańskie,
- ◆ Starosta Zgorzelecki zarządzał zasobem nieruchomości Skarbu Państwa o areale 140,9 ha, składającym się ze 131 działek. Spośród tych nieruchomości, tylko 4,8 ha (55 działek) mogło być przedmiotem sprzedaży - przeznaczono je bowiem w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe i usługi,
- ◆ Starostwo Powiatowe w Lubaniu, z uwagi na nieprzygotowanie dokumentacji niezbędnej w Sądzie, nie założyło ksiąg wieczystych dla 31 z 70 nieruchomości Skarbu Państwa.

Ograniczenia w udostępnianiu nieruchomości Skarbu Państwa zabużanom wynikały także z przepisów prawa. I tak np. ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³¹ w art. 212 ust.1 dopuszczała ekwiwalentne rozliczenie przez nich pozostawionych za granicami Polski nieruchomości, jedynie na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej budynków lub lokali, a w art. 213 wyłączała z takiego sposobu rozliczenia, nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie Agencji Nieruchomości Rolnych). Z kolei nowelizacja art. 15 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej³² w tym zakresie, że do mienia zarządzanego przez Wojskową Agencję Mieszkaniową nie stosuje się art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, spowodowała, iż z dniem 15 stycznia 2003 roku niemożliwe stało się zaspokajanie roszczeń zabużańskich na mieniu zarządzanym przez tą Agencję. Dostępności zabużanom do nieruchomości Skarbu Państwa nie poprawiły też korzystne w

³¹ Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.

³² Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 368 ze zm.

założeniach zmiany prawa bądź jego interpretacji. Miało to głównie odniesienie do wejścia w życie z dniem 8 stycznia 2003 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. Główni dysponenti mienia Skarbu Państwa stali bowiem na gruncie, iż sam wyrok Trybunału jest niewystarczający i konieczne są nowe regulacje z tego zakresu.

- ◆ *Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w odpowiedzi z dnia 16 kwietnia 2003 r. na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich, uznając za niewystarczającą eliminację przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego ograniczeń zawartych w art. 212 i 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskazywał na potrzebę nowych regulacji prawnych z tego zakresu.*
- ◆ *Prezes AWRSP w piśmie z dnia 10 stycznia 2003 r. (tj. 2 dni po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego), podnosił konieczność dokonania w związku z wyrokiem Trybunału nowelizacji przepisów o gospodarce nieruchomościami, w związku z czym Oddział Terenowy Agencji we Wrocławiu konsekwentnie już w ogłoszeniach o przetargach wykluczał możliwość płatności jakimikolwiek wierzytelnościami.*
- ◆ *W przypadku Agencji Mienia Wojskowego włączenie jej do grona jednostek zaspokajających roszczenia zabużan, spowodowało znaczne zahamowanie jej działalności podstawowej w zakresie zbywania nieruchomości Skarbu Państwa. Przyczyną tego stanu był m.in. obowiązek odprowadzania 93% dochodów uzyskanych z transakcji sprzedaży do budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej, co było niemożliwe przy rozliczaniu uprawnień zabużańskich zaświadczeniami i decyzjami, będącymi swego rodzaju papierami wartościowymi niezamienialnymi na gotówkę. O ile bowiem Oddział we Wrocławiu przeprowadził w 1999 r. - 46, w 2000 r. - 196, w 2001 r. - 149, a w 2002 r. - 290 przetargów na zbycie nieruchomości, to w 2003 r. zaledwie jeden. Jeszcze gorzej przedstawiało się to w ujęciu wartościowym; gdyż w 1999 r. zbyto nieruchomości za 27,7 mln zł, w 2000 r. za 19,4 mln zł, w 2001 r. za 10,6 mln zł, a w 2002 r. za 17,7 mln zł, podczas gdy w roku 2003 tylko za 22 tys. złotych.*
- ◆ *Na mocy zmienionego od 15 stycznia 2003 r. art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych³³, Delegatura Ministra Skarbu Państwa we Wrocławiu, uzyskała prawne możliwości realizacji uprawnień zabużańskich z mienia przedsiębiorstw, w stosunku do których rozwiązano umowy leasingowe, przed upływem, gwarantowanego umową, terminu. W kontrolowanym okresie nie było jednak na terenie działania Delegatury przypadków zbycia na rzecz osoby uprawnionej (zabużanina) własności nieruchomości lub prawa użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej.*

Zaspokajanie roszczeń zabużan mogło odbywać się, na terenie całego kraju, z nieruchomości Skarbu Państwa zbywanych im w drodze przetargowej bądź bez przetargu. Według ustaleń kontroli NIK w 7 skontrolowanych starostwach (urzędach miejskich na prawach powiatu), stopień zaspokojenia roszczeń zabużańskich określono na 11,7% w wymiarze wartościowym. Zrealizowano bowiem uprawnienia na kwotę 34.630 tys. zł z ogólnej wartości uprawnień potwierdzonych – 297.176 tys. zł, realizując częściowo lub całkowicie uprawnienia ze 125 zaświadczeń i decyzji na ogólną ich liczbę 544 wydanych przez starostwa. Zróznicowany był stopień realizacji uprawnień w poszczególnych staro-

³³ Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

stwach. W odniesieniu do uprawnień potwierdzonych, zawierał się on w przedziale od 0,2% do 31,4% ogólnej wartości tych uprawnień. Z uprawnień potwierdzonych przez:

- *Starostwo Powiatowe w Świdnicy zrealizowało tylko jedno z 16 potwierdzonych uprawnień na wartość 49 tys. zł, tj. 0,2% ogólnej ich wartości (21.820 tys. zł),*
- *Starostwo Powiatowe w Lubaniu zrealizowało 17 z 69 potwierdzonych uprawnień na wartość 3.189 tys. zł, tj. 13,3% ogólnej wartości potwierdzonych uprawnień (24.013 tys. zł),*
- *Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu zrealizowało 15 z 47 potwierdzonych uprawnień na wartość 5.527 tys. zł, tj. 31,4 % ogólnej wartości potwierdzonych uprawnień (17.618 tys. zł).*

W badanej grupie 7 starostw (urzędów miejskich na prawach powiatu) wystąpiło 6 przypadków realizacji uprawnień potwierdzonych przez te starostwa w wysokości powyżej 1 mln zł. Zrealizowano je w kwotach: 4.195,2 tys. zł; 3.610,0 tys. zł; 2.538,7 tys. zł; 1.824,3 tys. zł; 1.816,0 tys. zł i 1.387 tys. zł, osiągając stopień realizacji potwierdzonych uprawnień odpowiednio w: 26,0%; 100%; 23,9%; 80,6%; 24,3% i 27,0%.

Realizacja uprawnień zabużańskich na terenie województwa dolnośląskiego z majątku Skarbu Państwa przebiegała opieszale. Z 26 starostw powiatowych woj. dolnośląskiego

i 4 miast na prawach powiatu – Wrocław, Jelenia Góra, Legnica, Wałbrzych w 17 jednostkach (56,7%) przeprowadzono łącznie 63 przetargi, w których uczestniczyli zabużanie. Ich udział w przetargach odbywał się na zasadach ogólnych. Ogółem skontrolowane starostwa i objęte kontrolą inne jednostki zarządzające mieniem Skarbu Państwa, przeprowadziły w badanym okresie 1848 postępowań przetargowych na zbycie mienia Skarbu Państwa. Zaledwie w 36 postępowaniach przetargowych brali udział zabużanie, bowiem nie wszystkie skontrolowane jednostki zbywały (mogły zbywać) nieruchomości tym beneficjentom. Ilość skutecznie zakończonych postępowań przetargowych (bezprzetargowych – 3 postępowania) z udziałem zabużan była zróżnicowana. W ich wyniku zbytych zostało ogółem 56 nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych o łącznej wylicytowanej (wynegocjonowanej) wartości 4.916,5 tys. zł, co odniesione do uprawnień potwierdzonych w tych jednostkach (297.176 tys. zł) stanowiło tylko 1,7%.

- ◆ *Z jednostek skontrolowanych najwięcej skutecznych postępowań przeprowadzono w starostwach: zgorzeleckim –16 i ząbkowickim – 7. Trzy przetargi odbyły się w Starostwie Powiatowym Lubaniu, 2 w Urzędzie Miasta w Legnicy i 1 w Urzędzie Miasta w Jeleniej Górze. Nie rozstrzygnięto żadnego przetargu z udziałem zabużan w Starostwie Powiatowym w Świdnicy, z kolei Urząd Miejski Wrocławia w badanym okresie w ogóle nie dokonywał sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa. W Starostwie Powiatowym w Zgorzelcu wszystkie 16 przetargów o wartości 404.378 zł w cenach wywołania wygrali zabużanie, kupując za mienie zabużańskie nieruchomości Skarbu Państwa o areale 7,4 ha, i łącznej wylicytowanej wartości 808.000 zł; Urząd Miasta w Jeleniej Górze przeprowadził jedno postępowanie przetargowe na sprzedaż nieruchomości zabudowanej Skarbu Państwa, położonej w Jeleniej Górze i stanowiącej działkę o pow. 832 m², za którą przy cenie wywoławczej 280 tys. zł, uzyskano 770 tys. zł. Nabywcami tej nieruchomości zostały osoby posiadające zaświadczenie wydane przez Starostę*

Zgorzeleckiego, uprawniająca do zrealizowania wartości mienia pozostawionego za granicą w wysokości 2.842,9 tys. zł.

- ◆ *Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych we Wrocławiu w ogóle nie organizował przetargów na nieruchomości za zaliczeniem mienia zabużańskiego, chociaż w okresie od 8 stycznia do 30 września 2003 r., przeprowadził 963 przetargi (z czego 336 zostały rozstrzygnięte). W żadnym z tych przetargów zabużanie oficjalnie nie uczestniczyli (wykluczano możliwość płatności jakimikolwiek wierzytelnościami). Wystąpiły 2 przypadki odmowy przez Agencję zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości rolnych z osobami, które dopiero po zakończeniu postępowań przetargowych (czerwiec 2003 r.) zażądały zaliczenia na poczet ceny sprzedaży wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego. Dotyczyło to nieruchomości rolnych o powierzchni 46,6 ha, i 10,8 ha położonych we wsiach Pokrzywnik i Gronów na terenie gminy Zgorzelec (wylicytowanych kolejno za cenę 222 tys. zł i 45 tys. zł). Sprawa trafiła do Sądu Okręgowego w Warszawie, a nieprawomocne wyroki jakie zapadły w I instancji, w całości uwzględniały żądania pozwów.*
- ◆ *Agencja Mienia Wojskowego Oddział Terenowy we Wrocławiu zbyła zabużaninowi w 2003 r. w trybie przetargowym nieruchomość w Głogowie, uzyskując z tego tytułu przychód 22 tys. zł, przy cenie wywołania 18 tys. zł. Dopuszczenie zabużan do przetargu miało miejsce po dwóch bezskutecznych wcześniejszych przetargach. Była to jedyna sprzedaż w 2003 r.*
- ◆ *Delegatura Ministra Skarbu Państwa we Wrocławiu, w badanym okresie w ogóle nie sprzedawała nieruchomości zabużanom (do 15 stycznia 2003 r. nie miała takich możliwości).*
- ◆ *Oddział Rejonowy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej we Wrocławiu, do dnia 15 stycznia 2003 r., tj. do kiedy mógł z mocy prawa zaspokajać roszczenia zabużańskie, przeprowadził łącznie 147 przetargów ograniczonych na sprzedaż nieruchomości (lokali mieszkalnych), jednakże z wyłączeniem osób fizycznych, co już z definicji wykluczało udział zabużan. Jednocześnie do dnia 15 stycznia 2003 r. w ramach rekompensat za mienie zabużańskie sprzedano 3 lokatorom lokale mieszkalne w postępowaniu bezprzetargowym, zaspakajając ich roszczenia na łączną kwotę 35.720 zł.*
- ◆ *Nadlesnictwo Lwówek Śl. w wyniku rozstrzygniętych 2 postępowań przetargowych, sprzedało nieruchomość zabudowaną w miejscowości Janówek i lokal mieszkalny w budynku położonym w Czernicy. Przeprowadzony w dniu 18 marca 2003 r. przetarg na sprzedaż lokalu mieszkalnego w Czernicy, wygrała osoba uprawniona do otrzymania ekwiwalentu z tytułu mienia zabużańskiego. Ustalona cena sprzedaży nieruchomości wyniosła 50.000 zł, przy czym część tej ceny w kwocie 2.400 zł została zapłacona gotówką, a na poczet reszty ceny sprzedaży w kwocie 47.600 zł zaliczono ekwiwalent za mienie pozostawione poza granicami kraju, przyznany decyzją Prezydenta Miasta Bytomia z dnia 12 sierpnia 2002 r.*
- ◆ *Starostwo Powiatowe w Ząbkowicach Śl. przeprowadziło łącznie 7 postępowań przetargowych na sprzedaż 10 nieruchomości Skarbu Państwa, za które przy łącznej cenie wywoławczej wynoszącej 417.091 zł uzyskano 1.295.200 zł, a nabywcą wszystkich nieruchomości byli zabużanie.*

Nieruchomości nabywane za zaliczeniem uprawnień zabużańskich były najczęściej przedmiotem obrotu wtórnego. Na podstawie przeanalizowanego obrotu wtórnego 28 nieruchomości, ustalono, iż wg cen zbycia deklarowanych w aktach notarialnych, nieruchomości te odsprzedane zostały średnio za 21,13% ich wartości wylicytowanej w przetargach i odliczonej w ramach realizacji uprawnień zabużańskich. Na 28 badanych przypadków, które dotyczyły zrealizowanych uprawnień zabużańskich na kwotę 4.485,9 tys. zł, z tytułu sprzedaży tych nieruchomości beneficjenci uzyskali 947,7 tys. zł. Wystąpił tylko 1 przypadek sprzedaży mienia powyżej wartości wylicytowanej w przetargu związanym z ich nabyciem za zaliczeniem uprawnień zabużańskich. W pozostałych 27 przypadkach uzyskano od 4,0% do 80,3% wartości (w tym 4 przypadki w przedziale do 10% i 8 w przedziale od 10,1% do 20,0%). Było to następstwem niskiej podaży nieruchomości przeznaczonych na zaspokojenie roszczeń zabużańskich, wysokich (powyżej wartości rynkowej) cen nieruchomości wylicytowanych, a następnie nabywanych w przetargach z udziałem zabużan i ich dążeniem do szybkiej zamiany prawa własności na gotówkę. Zauważalna była rozbieżność pomiędzy interesem Państwa a korzyściami uzyskiwanymi przez jego obywateli. Państwo zainteresowane było bowiem uzyskaniem jak najwyższej kwoty realizacji uprawnień zabużańskich, gdy tymczasem obywatel w wyniku szybkiej odsprzedaży nabytych nieruchomości otrzymywał kwoty niewspółmierne do wartości zaspokojonych uprawnień. Niejednokrotnie za faktycznego beneficjenta należałoby uznać pośrednika, który najpierw reprezentując zabużanina w przetargu, po jego rozstrzygnięciu sam odkupował nieruchomości po korzystnej cenie. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli krytycznie ocenić należy Państwo, które nie stwarzając właściwych warunków dla zaspokajania uprawnień zabużańskich, doprowadziło zabużan do niekorzystnego rozporządzania majątkiem nabytym w ramach ekwiwalentu.

W 6 skontrolowanych jednostkach zbywających (mogących zbywać) w badanym okresie nieruchomości Skarbu Państwa, miały miejsce przypadki nierzetelnego przygotowania bądź przeprowadzenia i udokumentowania postępowań przetargowych. Wymienione nieprawidłowości występowały w tych jednostkach w różnym stopniu i odnosiły się w szczególności do: niepoprawnych ogłoszeń o przetargach, niekompletnej dokumentacji przetargowej, niewłaściwego ustalenia ceny wywoławczej, nieokreślenia bądź nieegzekwowania kosztów przetargów, nielegalnego dopuszczania do udziału w postępowaniach osób niespełniających warunków przetargów, bądź bezprawnego odmawiania uprawnionym osobom uczestnictwa w przetargach, nieprzesyłania kopii umów sprzedaży nieruchomości, organom potwierdzającym uprawnienia zabużańskie. Nieterminowo egzekwowano od rzeczoznawców majątkowych wykonanie operatów szacunkowych i regulowanie zobowiązań z tego tytułu. Niekiedy nieprawidłowości dotyczące postępowań przetargowych skutkowały unieważnieniem przetargów i utratą dochodów budżetu państwa.

- ◆ *Dokumentacja dziesięciu przetargów Starostwa Powiatowego w Zgorzelcu nie zawierała kopii wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz komunikatów o zamieszczeniu ich w prasie. W przetargu z dnia 18 grudnia 2001 r. ustalono cenę wywoławczą sprzedawanej nieruchomości według wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego jeszcze w grudniu 1998 r. W przetargu przeprowadzonym i rozstrzygniętym w dniu 4 lipca 2000 r. w ogóle nie ustalono kosztów przetargu, a w przypadku przetargu z dnia 18 grudnia 2001 r., nie wyegzekwowano od nabywcy kosztów w kwocie 183 zł, mimo określenia ich w protokole z przetargu, podpisanym przez nabywającego. Starostwo nie dopełniło obowiązku przesłania kopii umowy Staroście Nowosolskiemu, który wydał decyzję w sprawie potwierdzenia uprawnień zabużańskich dla*

osób, które w dniu 5 lipca 2002 r. zakupiły będącą w zarządzie Starosty Zgorzeleckiego nieruchomość Skarbu Państwa o wycytowanej wartości 22.000 zł, a na oryginale decyzji potwierdzającej uprawnienia nie odnotowano faktu nabycia nieruchomości. Ponadto osoby te dopuszczono do przetargu, mimo nie złożenia przez nie pisemnego zobowiązania wpłacenia, w razie uchylecia się od zawarcia umowy sprzedaży, kwoty równej wysokości wadium ustalonego dla uczestników przetargu. Decyzja zaś stwierdzająca posiadanie uprawnień zabużańskich wpłynęła do Starostwa dwa dni po rozstrzygnięciu przetargu. W innym przypadku Starostwo zaliczyło na poczet sprzedaży gruntów pod garaże wartość mienia zabużańskiego, chociaż beneficjent nie posiadał potwierdzonych uprawnień zabużańskich, uszczuplając dochody budżetu państwa na 2.715 zł.

- ◆ *W Starostwie Powiatowym w Ząbkowicach Śl., komisja przetargowa przy braku podstaw prawnych, nie dopuściła do przetargu odbytego w dniu 11.06.2002 r., dotyczącego sprzedaży nieruchomości położonej w Niedźwiedziu, osoby posiadającej uprawnienia zabużańskie, powołując się na treść art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i argumentując podjętą decyzję m.in. tym, że zrealizowała ona już część swoich uprawnień nabywając nieruchomości, w tym na cele mieszkalne. W przypadku 2 innych przetargów, na sprzedaż nieruchomości położonej w Złotym Stoku i w Przylęku nie dopełniono obowiązku ogłoszenia w prasie wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Przy sprzedaży w 2003 r. nieruchomości położonych w Złotym Stoku przy ul. 3-go Maja 25 (lokale nr 2,3,4,5 i dz. Nr 365/2) do przetargu przyjęto cenę wywoławczą sprzed roku. Od rzeczoznawców majątkowych nawet przez kilka miesięcy nie egzekwowano terminowego wykonania usług w zakresie wyceny nieruchomości.*
- ◆ *W Starostwie Powiatowym w Świdnicy, komisja przetargowa powołana do przeprowadzenia postępowania na sprzedaż nieruchomości w Rusku (oferowanej za cenę wywoławczą w wysokości 508,6 tys. zł i zabudowanej 13 obiektami magazynowymi, oraz budynkami biurowym i socjalnym, przeznaczonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele przemysłowe), wniosowała do Starosty o unieważnienie przetargu, bowiem uznała, że nieruchomość nie spełniała wymogów art. 212 ust. 2 oraz że dwaj oferenci nie posiadają uprawnień do jej nabycia. Od tego rozstrzygnięcia odwołanie do Wojewody Dolnośląskiego wniósł jeden z uczestników przetargu domagając się wydania decyzji zezwalającej mu na uczestnictwo w postępowaniu oraz nakazanie kontynuacji przetargu z udziałem osób, które wyraziły chęć uczestniczenia w nim. Już po zakończeniu kontroli Wojewoda Dolnośląski nakazał Starostwu Powiatowemu powtórzenie czynności przetargowych, uznając za niedopuszczalne wyłączenie z przetargu oferentów, legitymujących się stosownymi potwierdzonymi uprawnieniami zabużańskimi.*
- ◆ *Nadleśnictwo w Lwówku Śląskim nie przestrzegało rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 maja 1998 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia przetargu na sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych³⁴. Podawane bowiem do publicznej wiadomości ogłoszenia o organizowanych przetargach ustnych nieograniczonych na sprzedaż nieruchomości w Janówku i w Czernicy nie zawierały pouczenia o skutkach uchylecia się od zawarcia umowy. W ogłoszeniach umieszczono zastrzeżenie o przysługującym Nadleśnictwu prawie odstąpienia od przetargu, bez podania przy-*

³⁴ Dz. U. Nr 69, poz. 451

czyn, z którego to prawa skorzystała Komisja Przetargowa w dniu 18 grudnia 2002 r. w przeprowadzonym pierwszym postępowaniu na sprzedaż lokalu w Czernicy. Praktyka ta pozostawała w sprzeczności z § 6 ust.4 rozporządzenia MOŚZNiL dającemu sprzedającemu możliwość odwołania ogłoszonego przetargu jedynie z uzasadnionych przyczyn, z jednoczesnym obowiązkiem niezwłocznego poinformowania o tym w formie właściwej dla ogłoszenia o przetargu. Nadleśnictwo nieprawidłowo rozliczało też z budżetem państwa dochody uzyskane ze sprzedaży nieruchomości. Polegało to na zaniżeniu kwoty przekazanej o 3.639 zł, co było naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Z powodu braku nieruchomości Skarbu Państwa mogących być przedmiotem realizacji praw do ekwiwalentu za mienie zabużańskie, roszczenia zabużan zaspokajano także w ograniczonym zakresie z mienia komunalnego.

Miało to miejsce w Jeleniej Górze, gdzie Prezydent Miasta przekazywał lokale komunalne zajmowane przez uprawnionych do rekompensaty za mienie pozostawione za granicą, na rzecz Skarbu Państwa na podstawie notarialnej umowy darowizny. Następnie w oparciu o zarządzenie Wojewody Dolnośląskiego lokale te stanowiąc już własność Skarbu Państwa były odsprzedawane bezprzetargowo osobom je zamieszkującym w ramach rekompensaty za mienie zabużańskie. W takiej formie Urząd Miasta Jelenia Góra zrealizował uprawnienia 4 osobom na kwotę 266,8 tys. zł.

3.2.3.2. Nieodpłatne przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

Realizacja uprawnień zabużańskich mogła się również odbywać w drodze nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, w prawo własności, na podstawie decyzji administracyjnej (w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa decyzji starosty albo prezydenta miasta na prawach powiatu, wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej). Prawo do takiego roszczenia dla osób, które w wyniku utraty własności nieruchomości otrzymały tytułem rekompensaty inne nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz dla spadkobierców tych osób, dawała zabużanom ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności³⁵. Na mocy tych przepisów o nieodpłatne przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, mogły ubiegać się m.in. osoby (użytkownicy wieczystości oraz ich następcy prawni), które otrzymały nieruchomość w użytkowanie wieczyste w związku z utratą mienia wskutek wojny 1939 - 1945 i które pozostawiły majątek na terytorium nie znajdującym się na obecnym obszarze Państwa Polskiego (art. 6 ust. 1 pkt 1), a także osoby, które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo Polskie miały otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą (art. 6 ust. 1 pkt 2).

Dolnośląski Urząd Wojewódzki nie posiadał rozeznania w kwestii skali przekształceń prawa wieczystego użytkowania w prawo własności na mieniu Skarbu Państwa za zaliczeniem uprawnień zabużańskich. Dopiero w toku kontroli ustalono, że w badanym okresie w 6 starostwach (bolesławieckiem, lubańskim, oleśnickim, oławskim, zgorzeleckim i w m. Legnicy) złożono 54 takie wnioski. Na ich podstawie wydano 42 decyzje, z tego 35 o przekształceniu i 7 odmownych. Z kolei wnioski o przekształcenie prawa użyt-

³⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 ze zm.

kowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności na mieniu komunalnym były składane w gminach. Ustalono, że na 21 największych (poza 3 objętymi kontrolą) w województwie gmin (ze 169), w których pobrano informacje w tej sprawie, w 13 wnioski takie złożono. Łącznie w kontrolowanym okresie w gminach tych złożono 332 wnioski w oparciu o które wydano 328 decyzji przekształcających.

W przypadku skontrolowanych starostw powiatowych, możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności nie spotkała się z powszechnym zainteresowaniem. Wnioski w tej sprawie wpłynęły tylko do 5 z nich (oprócz świdnickiego i ząbkowickiego). W oparciu o złożone wnioski wydanych zostało łącznie 119 decyzji potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, z czego 36 decyzji dotyczyło mienia Skarbu Państwa, a 83 decyzje mienia komunalnego.

W 2 skontrolowanych urzędach miejskich i 1 starostwie powiatowym, przy nieodpłatnym przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na gruntach Skarbu Państwa i na gruntach komunalnych, dopuszczono do działań nielegalnych. Dotyczyły one 44 wydanych decyzji (37%). Polegały na przeniesieniu praw własności z naruszeniem prawa, bo na rzecz osób nieuprawnionych do skorzystania z tego przywileju, co czyniło te działania nielegalnymi i skutkowało utratą należnych tym jednostkom i budżetowi państwa dochodów w kwocie łącznej 268,5 tys. zł. Wynikały one ze zbyt rozszerzającej interpretacji przepisów prawa przez organy administracji publicznej, w odniesieniu do praw użytkowania wieczystego nabytych w obrocie wtórnym. Nabycie prawa użytkowania wieczystego od osoby, która ma uprawnienia zabużańskie nie powoduje przejścia prawa do bezpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na osobę, która nabyła prawa użytkowania wieczystego – w tym zakresie nabywca nie jest bowiem następcą prawnym. Było to przedmiotem stosownych wniosków NIK o wyeliminowanie tych decyzji z obrotu prawnego.

- ◆ *Prezydent Miasta w Legnicy w latach 1999 - 2001 wydał 27 decyzji, na podstawie których dokonano nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na gruntach Skarbu Państwa w prawo własności na rzecz 42 użytkowników wieczystych. W 30 przypadkach, objętych 23 decyzjami, nieodpłatne przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nastąpiło na rzecz osób nie posiadających uprawnień zabużańskich, które wcześniej prawo użytkowania wieczystego nabyły w obrocie cywilnym i które nie udokumentowały uprawnień do nieodpłatnego przeniesienia własności tych nieruchomości. Podobnie było w przypadku gruntów komunalnych, stanowiących własność Gminy Legnica, a będących w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych. W latach 1999 – 2003 Urząd Miasta wydał łącznie 23 decyzje w sprawie nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, z czego w 15 przypadkach przekształcenia dokonano na rzecz osób nieuprawnionych. W obydwu przypadkach przekształceń dokonano w stosunku do nieruchomości nabytych w obrocie wtórnym, powołując się bezzasadnie na art. 6 ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy z dnia 4 września 1997 r., a nieodpłatne przekształcenie spowodowało uszczuplenie dochodów budżetu państwa na szacunkową kwotę 254,0 tys. zł i budżetu Miasta Legnica na kwotę około 9,0 tys. zł.*
- ◆ *Prezydent Miasta Jeleniej Góry w badanym okresie wydał 60 decyzji w sprawie nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (w odniesieniu do gruntów komunalnych) osobom, którym na poczet ceny nieruchomości zabu-*

dowanej oraz użytkowania wieczystego, zaliczono wcześniej w latach 1959 - 1990 wartość mienia pozostawionego za granicą w wysokości 21.193,8 tys. zł (wg cen przed denominacją). W dwóch przypadkach decyzje wydano osobom, które nie posiadały uprawnień w rozumieniu art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do żądania nieodpłatnego przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. W świetle zebranych dokumentów nabywcy ci nie byli bowiem następcami prawnymi osoby uprawnionej, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r.

- ◆ Starostwo Powiatowe w Lubaniu w latach 1999 - 2003 wydało 6 decyzji dotyczących nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na gruntach Skarbu Państwa w prawo własności. We wszystkich przypadkach prawo użytkowania wieczystego działek przeznaczonych pod budowę garaży, uzyskali zabużanie za mienie pozostawione poza granicami państwa polskiego. W czterech przypadkach, prawo użytkowania wieczystego działek, sprzedali oni osobom obcym, nie posiadającym uprawnień zabużańskich, które zwróciły się następnie do Starosty z prośbą o nieodpłatne przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Starosta Lubański bezzasadnie dokonał nieodpłatnych przekształceń, uszczuplając przy tym dochód budżetu państwa na kwotę 5.488 zł.

Dokonywanie nieodpłatnego przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, z nielegalnym powoływaniem się na uprawnienia zabużańskie, które tym osobom nie przysługiwały, przy bezkrytycznej akceptacji tych żądań przez właściwe organy, może być zjawiskiem korupcyjnym.

3.2.4. Sprawowanie nadzoru i kontroli w zakresie realizacji uprawnień zabużańskich

Nadzór i kontrolę nad realizacją w badanym okresie zadań związanych z zaspokajaniem roszczeń zabużańskich sprawował Wojewoda Dolnośląski. Obowiązki te Wojewoda wykonywał w formie nadzoru instancyjnego, postępowań nadzorczych, rozpatrywania skarg i wniosków, a także poprzez bezpośrednie kontrole przeprowadzane m.in. w starostwach. Wojewoda czuwał również nad prowadzeniem przez starostów gospodarki zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, jak też nad przebiegiem na terenie województwa postępowań przetargowych związanych ze zbyciem mienia Skarbu Państwa. Kontrola wykazała, że zadania w przedmiotowym zakresie Wojewoda wykonywał w ograniczonym zakresie. Nie ustrzeżono się też przy ich wykonywaniu uchybień i błędów.

Odwołania od decyzji administracyjnych I instancji i postępowania nadzorcze

W kontrolowanym okresie do Wojewody Dolnośląskiego wpłynęło 18 odwołań od decyzji wydanych przez starostów w sprawie potwierdzenia uprawnień do ekwiwalentu za mienie zabużańskie. W 10 przypadkach stwierdzono, że uchybiono terminom załatwienia wzmiankowanych odwołań określonym w Kodeksie Postępowania Administracyjnego.

- ◆ W odniesieniu do 4 odwołań, dla których Wojewoda uznał się organem niewłaściwym do ich rozpatrzenia, ich przekazanie do właściwego samorządowego kolegium odwoławczego nastąpiło nawet w siedemnastym dniu od otrzymania, zamiast niezwłocznie.

- ◆ *W pozostałych 6 odwołaniach nie dotrzymano miesięcznego terminu ich załatwienia, w 3 przypadkach przekroczenie terminu wynosiło od 5 do 15 dni, natomiast w 3 innych - powiadomiono zainteresowanych odpowiednio: w 57, 66 i 112 dniu od daty wpływu odwołania o wyznaczeniu terminu ich załatwienia.*

Wojewoda Dolnośląski właściwie sprawował nadzór nad zbywaniem przez starostów w trybie przetargowym nieruchomości Skarbu Państwa, a także związanych z podjęciem i przeprowadzeniem postępowań nadzorczych w trybie art. 157 kpa (postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności), w sprawach ujawnionych w czasie kontroli przeprowadzonych przez jego służby, 3 decyzji poświadczających uprawnienia zabużańskie, wydanych przez Prezydenta Jeleniej Góry z naruszeniem prawa. Wojewoda unieważnił bowiem wydane z naruszeniem prawa decyzje.

Kontrola w starostwach

Plany kontroli na lata 1999 - 2003 zakładały przeprowadzenie 90 kontroli starostw, w tym 67 dotyczących zagadnień związanych z zaspokojeniem roszczeń zabużańskich. Plany te nie były jednak realizowane, gdyż z 67 zaplanowanych przeprowadzono 57 kontroli, tj. 85,1%. Zakres tematyczny tych kontroli dotyczył przede wszystkim sposobu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, w tym szczególnie: zbywania nieruchomości Skarbu Państwa, dbałości o ich ujawnienie w księgach wieczystych i prawidłowości wpisów, realizacji uprawnień repatriacyjnych oraz prawidłowość postępowań i wydawanych decyzji przy przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Przeprowadzone kontrole ujawniły szereg nieprawidłowości, do których zaliczyć należy: niewyodrębnienie zasobów nieruchomości Skarbu Państwa i brak planów ich wykorzystania, a także niepotwierdzanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w księgach wieczystych. Wojewoda Dolnośląski po tych kontrolach skierował do wszystkich starostów wystąpienia pokontrolne, w których głównymi zaleceniami były odnosząca się m.in. do zinwentaryzowania i uporządkowania nieruchomości Skarbu Państwa, opracowanie planów wykorzystania zasobów i doprowadzenia do ujawnienia praw właścicielskich Skarbu Państwa.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzone kontrole nie były w pełni skuteczne, bowiem do końca 2003 r. nie uzyskano w ich efekcie wyodrębnienia przez wszystkie starostwa i miasta na prawach powiatu zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Przyczyn tego stanu upatrywać należy w obejmowaniu kontrolami z tego zakresu zbyt małej liczby starostw (rocznie ok. 20 %). Od 2000 r. nie było objętych kontrolami w omawianym zakresie 13 starostw. Tymczasem prawie w każdej z tych kontroli wykazano nieprawidłowości polegające na naruszaniu prawa, tj. wydawanie wadliwych decyzji administracyjnych, którymi potwierdzono nabycie uprawnień do ekwiwalentu za mienie zabużańskie, w stosunku do osób nieuprawnionych oraz dotknięte nieprawidłowościami, dającymi podstawę do ich wyeliminowania z obrotu prawnego (Starostwo Lubańskie, Urząd Miasta w Jeleniej Górze, Urząd Miejski Wrocławia). Nie dokonywano pełnej oceny i weryfikacji całokształtu dokumentów zgromadzonych w sprawach dotyczących w szczególności operatorów szacunkowych ustalających wartość pozostawionych nieruchomości, opisów pozostawionego mienia, dowodów potwierdzających pozostawienie nieruchomości, oświadczeń o dotychczasowym stanie realizacji uprawnień (Urząd Miejski Wrocławia i Urząd Miasta

w Jeleniej Górze oraz starostwa: lwóweckie, kłodzkie, lubańskie, złotoryjskie, wołowskie i trzebnickie).

Po przeprowadzonych kontrolach kierowano wprawdzie wystąpienia pokontrolne, ale niekiedy czyniono to z opóźnieniem w stosunku do 14-dniowego terminu ustalonego w Regulaminie Organizacyjnym Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego. W skrajnych przypadkach wystąpienia kierowano natomiast w 101 dniu od daty podpisania protokołu kontroli.

Załatwianie skarg i wniosków

W badanym okresie do Wojewody Dolnośląskiego wpłynęło 6 skarg w sprawach dotyczących potwierdzeń uprawnień zabużańskich. W odniesieniu do 2 skarg nie dotrzymano - wymaganych kpa - terminów ich załatwienia. W jednym przypadku przekroczenie miesięcznego terminu załatwienia skargi wynosiło 5 dni, a w drugim - przekazanie skarg do właściwego organu nastąpiło w 28 dniu od jej otrzymania, zamiast w terminie 7-dniowym.

Ponadto do Wojewody wpłynęło 6 skarg w sprawach dotyczących czynności związanych z przeprowadzeniem 3 przetargów na zbycie nieruchomości Skarbu Państwa. Jako zasadne Wojewoda uznał 2 skargi, w jednym przypadku przetarg unieważnił z uwagi na poważne uchybienia proceduralne, a w drugim - nakazał powtórzenie czynności przetargowych.

4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI

4.1 Przygotowanie kontroli

W ostatnim dziesięcioleciu Najwyższa Izba Kontroli nie podejmowała kompleksowej kontroli w zakresie realizacji przez Skarb Państwa roszczeń osób z tytułu pozostawionego mienia zabużańskiego. Stąd podstawą koncepcji przeprowadzenia tej kontroli, dla zobrazowania, występującego od lat problemu zaspokojenia wzmiankowanych roszczeń, był reprezentacyjny dobór do kontroli wszystkich grup (rodzajów) podmiotów z terenu Dolnego Śląska dysponujących nieruchomościami Skarbu Państwa i które mogły realizować roszczenia zabużańskie. W tym celu doboru starostw do kontroli dokonano przy zastosowaniu niestatystycznej techniki doboru - ocenę punktową poszczególnych cech populacji i wybrania elementów o najwyższej liczbie punktów. Tak przydzielone punkty dla poszczególnych cech zsumowano i posortowano wg malejącej sumy punktów. Pozwoliło to ustalić kolejność starostw o najbardziej zróżnicowanych wartościach cech, w sposób

przydatny do oceny kontrolowanego tematu. W wyniku zaproponowanej metody ustalono 7 jednostek o najwyższej liczbie punktów, co stanowiło 25,9% populacji. Jako cechy charakteryzujące badaną populację przyjęto: liczbę osób (zabużan), które zarejestrowały w starostwach powiatowych swoje prawa do nabycia nieruchomości za mienie zabużańskie, liczbę wydanych potwierdzeń uprawnień zabużańskich (zaświadczenia, decyzje) oraz liczbę zorganizowanych przetargów z udziałem zabużan.

Ponadto dla ustalenia rzetelności prowadzenia przez starostwa ewidencji zgłoszonych roszczeń zabużańskich postanowiono dokonać wyboru próby (liczby badanych spraw) do kontroli według szacowania proporcji nieprawidłowości dla maksymalnej w starostwie populacji. I tak w przypadku kontroli Urzędu Miejskiego we Wrocławiu przy zarejestrowaniu 5.670 zgłoszeń, przy poziomie ufności 90%, przy założonych proporcjach nieprawidłowości 5% i założonym błędzie szacowania proporcji 5%, próba ta wyniosła - 51 (0,9% populacji). Próbę taką należało przyjąć również w odniesieniu do pozostałych kontrolowanych starostw.

Podobny dobór liczebności próby do kontroli przewidziano w odniesieniu do zbadania legalności i rzetelności wystawionych zaświadczeń i decyzji potwierdzających uprawnienia zabużańskie. Przy maksymalnej populacji (m.Wrocław - 354 decyzji i zaświadczeń), zakładanym poziomie ufności 90%, przy założonych proporcjach nieprawidłowości 5% oraz założonym błędzie szacowania proporcji 5%, próba ta określona została na 45 zaświadczeń i decyzji (12,7% populacji). Tę ilość należało przyjąć do badania w przypadku pozostałych kontrolowanych starostw (w sytuacji, gdyby liczba wydanych decyzji i zaświadczeń) była mniejsza od 45, zbadać należało wszystkie zaświadczenia i decyzje).

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kierownicy skontrolowanych jednostek nie skorzystali z przysługującego im na mocy art. 55 ustawy o NIK - prawa zgłaszania zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokołach kontroli. Wszystkie protokoły zostały podpisane bez zastrzeżeń.

Tylko w 1 kontroli skorzystano ze specjalisty w zakresie kompleksowej oceny rzetelności wystawianych potwierdzeń uprawnień zabużańskich.

W wyniku kontroli skierowano 21 wystąpień pokontrolnych zawierających uwagi i oceny kontrolowanej działalności. Sformułowano w nich 38 wniosków w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Z uwagi na fakt, iż z dniem 30 stycznia 2004 r. - po wejściu w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego - realizacja zadań w zakresie potwierdzania uprawnień zabużańskich przeszła do kompetencji Wojewody, wnioski pokontrolne skierowane pod adresem starostów i prezydentów miast na prawach powiatów sprowadzały się głównie do działań o charakterze porządkowo-organizacyjnym, jak przekazania według właściwości zgłoszeń osób ubiegających się o poświadczenie uprawnień zabużańskich, a ponadto dotyczyły:

- założenia i prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz Ksiąg Wieczystych,
- wyeliminowania nieprawidłowości w postępowaniach przetargowych na zbycie nieruchomości Skarbu Państwa za mienie zabużańskie,
- zweryfikowania wadliwie wydanych decyzji w zakresie nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na rzecz osób nie posiadających uprawnień zabużańskich.

Wnioski skierowane pod adresem Wojewody Dolnośląskiego dotyczyły natomiast m.in.:

- podjęcia działań dla wycofania z obrotu prawnego potwierżeń uprawnień zabużańskich wydanych z naruszeniem prawa, a także wadliwych decyzji o nieodpłatnym przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,
- zapewnienia pełnej i terminowej realizacji zadań w zakresie potwierdzenia prawa do zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych poza granicami państwa polskiego oraz prowadzenia wojewódzkich rejestrów tych spraw,
- wyegzekwowania od starostów i prezydentów miast na prawach powiatu wyodrębnienia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz sporządzenia planów jego wykorzystania.

Z udzielonych do dnia sporządzenia niniejszej informacji odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynikało, że spośród 38 wniosków zrealizowano 10, dalsze są w trakcie realizacji. Dotychczasowe efekty realizacji wniosków pokontrolnych sprowadzały się w szczególności do:

- podjęcia przez Wojewodę Dolnośląskiego działań przejęcie ze starostw zakwestionowanych decyzji wraz z dokumentacją służącą do ich wydania, analiza tych spraw pod kątem postępowania dla wzruszenia tych decyzji w kierunku wszczęcia postępowań administracyjnych w odniesieniu do uprawnień zabużańskich wydanych z naruszeniem prawa. Podobnie poczyniono w odniesieniu do zweryfikowania wadliwie wydanych decyzji w zakresie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,
- przekazania przez poszczególnych starostów według właściwości (miejsca zamieszkania) zgłoszeń osób o roszczenia zabużańskiego w celu ich załatwienia,
- przystąpienia przez starostów do sporządzenia kompleksowej ewidencji majątku Skarbu Państwa oraz programów jego wykorzystania, poprzez wdrożenie odpowiednich programów informatycznych.

W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami w 1 jednostce (Nadleśnictwie Lwówek Śląski) Delegatura NIK skierowała do właściwej komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wnioski o ukaranie 1 osoby za popełnienie czynu polegającego na dopuszczeniu do uszczuplenia wpływów należnych budżetowi państwa o kwotę 3.639 zł, wskutek zaniedbań przy sprzedaży gruntów.

Efekty finansowe kontroli wyniosły 82.733,8 tys. zł, na co złożyły się uszczuplenia w dochodach w wysokości 276,3 tys. zł (m.in. z tytułu bezprawnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności) oraz inne nieprawidłowości finansowe na kwotę 82.457,5 tys. zł (m.in. z tytułu bezprawnego wydania zaświadczeń i decyzji po-

twierdzących uprawnienia zabużańskie). W odniesieniu do całej kwoty NIK wnioskowała o podjęcie działań w celu jej odzyskania.

Wykaz skontrolowanych jednostek

1. Dolnośląski Urząd Wojewódzki;
50-951 Wrocław, Pl. Powstańców Warszawy 1.
2. Delegatura Ministra Skarbu;
53-333 Wrocław, ul. Powstańców Śląskich 8/30.
3. Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych;
54-610 Wrocław, ul. Mińska 80.
4. Oddział Terenowy Biura Agencji Mienia Wojskowego;
53-033 Wrocław, ul. Zwycięska 14.
5. Oddział Rejonowy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej;
50-984 Wrocław, ul. Sztabowa 32.
6. Nadleśnictwo Lwówek Śląski;
59-600 Lwówek Śląski, ul. Obrońców Pokoju 2.
7. Urząd Miejski Wrocławia;
50-141 Wrocław, Rynek-Sukiennice 9.
8. Urząd Miasta w Legnicy;
59-220 Legnica Pl. Słowiański 8.
9. Urząd Miasta w Jeleniej Górze;
58-500 Jelenia Góra, ul. Sudecka 29.
10. Starostwo Powiatowe w Lubaniu;
59-800 Lubań, ul. Adama Mickiewicza 2.
11. Starostwo Powiatowe w Świdnicy;
58-100 Świdnica, ul. M.Skłodowskiej-Curie 7.
12. Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu;
59-900 Zgorzelec, ul. II Armii Wojska Polskiego 8A.
13. Starostwo Powiatowe w Ząbkowicach Śląskich;
57-200 Ząbkowice Śląskie, ul. Henryka Sienkiewicza 11.

**Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych
w badanym okresie za kontrolowaną działalność**

Stanowisko	Imię Nazwisko	Czas pełnienia funkcji
1. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu		
Wojewoda Dolnośląski	Witold Krochmal Ryszard Nawrat Stanisław Łopatowski	04.01.1999 – 21.10.2001 22.10.2001 – 21.03.2003 21.03.2003 - nadal
2. Delegatura Ministra Skarbu we Wrocławiu		
Dyrektor	Zenon Wyslouch Włodzimierz Luty	01.05.1992 – 31.12.2003 15.01.2003 - nadal
3. Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych we Wrocławiu		
Dyrektor	Waldemar Szymkiewicz Stanisław Stefanko	05.01.1999 – 31.03.2002 02.04.2002 - nadal
4. Oddział Terenowy Biura Agencji Mienia Wojskowego we Wrocławiu		
Dyrektor	Włodzimierz Sekulski Janusz Zieliński	16.10.1997 – 31.03.2003 01.04.2003 - nadal
5. Oddział Rejonowy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej we Wrocławiu		
Dyrektor	Jerzy Gałazka Tadeusz Tabor Leszek Grabarczyk	01.01.1996 – 20.01.2002 21.01.2002 – 24.07.2002 25.07.2002 - nadal
6. Nadleśnictwo Lwówek Śląski w Lwówku Śląskim		
Nadleśniczy	Sylwester Grzywa	01.05.1984 - nadal
7. Urząd Miejski we Wrocławiu		
Prezydent Miasta	Bogdan Zdrojewski Stanisław Huskowski Rafał Dutkiewicz	29.12.1998 – 29.08.2001 30.08.2001 – 19.11.2002 20.11.2002 - nadal
8. Urząd Miasta w Legnicy		
Prezydent Miasta	Jerzy Kurek Tadeusz Krzakowski	27.10.1998 – 9.07.2002 29.07.2002 - nadal

**Podstawowe dane dotyczące skali roszczeń zabużających
w Polsce w układzie województw**

<i>Lp.</i>	<i>Województwo</i>	<i>Liczba wydanych zaświadczeń i decyzji</i>	<i>Wartość wydanych zaświadczeń i decyzji (w tys. zł)</i>	<i>Liczba zrealizowanych zaświadczeń i decyzji (częściowo lub całkowicie)</i>	<i>Wartość zrealizowanych zaświadczeń i decyzji</i>	<i>Liczba zarejestrowanych wniosków oczekujących</i>	<i>Wartość złożonych wniosków oczekujących (w tys. zł)</i>
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	dolnośląskie	625	332.840	84	12.817	18.475	253.636
2.	kujawsko-pomorskie	70	83.818	12	3.310	2.345	370.718
3.	lubelskie	239	113.004	51	2.533	3.929	1.101.367
4.	lubuskie	107	21.449	31	9.800	6.189	564.760
5.	łódzkie	109	20.759	5	118.673	957	574.799
6.	małopolskie	244	158.997	45	4.938	1.991	2.453.069
7.	mazowieckie	459	822.169	23	1.370	8.006	240.642
8.	opolskie	206	48.184	70	7.456	5.146	60.683
9.	podkarpackie	250	54.426	23	85.200	3.087	204.402
10.	podlaskie	41	135.951	7	5.061	1.693	50.108
11.	pomorskie	208	128.226	32	485	8.411	500.482
12.	śląskie	411	176.219	99	13.293	5.771	1.626.271
13.	świętokrzyskie	35	49.195	3	193	588	52.995
14.	warmińsko-mazurskie	252	81.515	71	7.944	4.027	1.817.013
15.	wielkopolskie	135	619.454	11	413	2.966	167.069
16.	zachodniopomorskie	728	169.249	318	22.860	9.163	415.709
	Razem	4.119	3.015.455	885	296.346	82.744	10.453.723

Uwaga: Dane Ministerstwa Skarbu Państwa zebrane w organach terenowych w okresie

wrzesień 2002 r. - styczeń 2003 r. Ogólna wartość złożonych wniosków szacowana była przez starostów różnymi metodami.

Zestawienie podstawowych danych dotyczących prawa do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (mienie zabużańskie) na terenie woj. dolnośląskiego (stan na 30.01.2004 r.)

Lp.	Starostwo	Liczba potwierdzonych praw do zaliczenia			Wartość potwierdzonych praw do zaliczenia (w zł)	Liczba osób zarejestrowanych w starostwach ubiegających się o potwierdzenie prawa do zaliczenia	Nieodpłatne przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności na mieniu Skarbu Państwa w latach 1999-2003 dla osób posiadających uprawnienia zabużańskie	
		Ogółem	w tym				Liczba wniosków	Liczba decyzji
			zaświadczeniami	decyzjami				
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Bolesławieckie	20	1	19	3.534.502	461	4	4
2.	Dzierżoniewskie	19	11	8	19.724.789	266	0	0
3.	Głogowskie	17	0	17	2.646.834	254	0	0
4.	Górowskie	12	0	12	2.370.420	226	0	0
5.	Jaworskie	9	7	2	3.158.791	255	0	0
6.	Jeleniogórskie	15	3	12	3.860.766	402	0	0
7.	Kamiennogórskie	5	1	4	821.193	187	0	0
8.	Kłodzkie	23	5	18	2.783.487	853	0	0
9.	Legnickie	15	7	8	3.653.111	325	0	0
10.	Lubańskie	64	36	28	20.403.441	447	15	6
11.	Lubińskie	26	1	25	7.739.884	325	0	0
12.	Lwóweckie	34	23	11	6.864.380	554	0	0
13.	Milickie	0	0	0	0	159	0	0
14.	Polkowickie	6	0	6	4.163.548	143	0	0
15.	Oleśnickie	9	7	2	2.673.605	262	1	1
16.	Oławskie	10	6	4	1.663.316	383	2	2
17.	Strzelińskie	7	3	4	21.688.221	150	0	0
18.	Średzkie	3	2	1	818.655	148	0	0
19.	Świdnickie	23	6	17	22.869.617	783	0	0
20.	Trzebnickie	18	10	8	3.881.451	362	0	0
21.	Wałbrzyskie i m. Wałbrzych	21	7	14	11.362.000	1.014	0	0
22.	Wołowskie	7	2	5	1.686.002	260	0	0
23.	Wrocławskie	9	4	5	3.566.671	200	0	0
24.	Ząbkowickie	18	10	8	5.482.784	406	0	0
25.	Złotoryjskie	8	4	4	1.592.431	183	0	0
26.	Zgorzeleckie	50	31	19	17.465.139	469	2	2
27.	m. Jelenia Góra	79	45	34	18.729.337	918	0	0
28.	m. Legnica	90	68	22	26.972.557	982	30	27
29.	m. Wrocław*	234	118	116	194.287.768	5.670	0	0
	Razem	851	418	433	416.464.700	17.047	54	42

Źródło: dane Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego

* dane ustalone w czasie kontroli NIK w Urzędzie Miejskim we Wrocławiu

Zasób nieruchomości Skarbu Państwa (S.P.) pozostający w dyspozycji starostw powiatowych województwa dolnośląskiego oraz przetargi na sprzedaż mienia Skarbu Państwa z udziałem zabużan w latach 1999-2003

Lp.	Starostwo	Zasób nieruchomości S.P. wg stanu na 31.12. (w ha)					Liczba przetargów na sprzedaż mienia Skarbu Państwa w latach 1999-2003 z udziałem zabużan
		1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	
1.	Bolesławieckie	1080,67	1052,45	671,08	80,52	20,42	1
2.	Dzierżoniowskie	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	2
3.	Głogowskie	b.d.	23,00	23,00	23,00	23,00	1
4.	Górowskie	0,10	0,98	0,98	2,02	3,91	0
5.	Jaworskie	7,34	7,34	7,34	7,34	7,34	0
6.	Jeleniogórskie	45,49	46,11	50,19	44,69	48,44	5
7.	Kamiennogórskie	b.d.	7,85	3,21	3,07	10,01	0
8.	Kłodzkie	10,63	16,60	19,21	15,67	12,54	5
9.	Legnickie	10,26	10,26	10,26	17,05	2,38	1
10.	Lubańskie	271,00	271,00	254,00	292,00	258,00	3
11.	Lubińskie	2,75	3,03	4,02	14,74	11,59	6
12.	Lwóweckie	4,80	4,70	5,10	5,40	5,00	1
13.	Milickie	b.d.	b.d.	b.d.	0,61	8,11	0
14.	Polkowickie	2586,00	2411,00	1828,00	1615,00	458,00	1
15.	Oleśnickie	1,92	1,92	2,00	2,00	2,00	0
16.	Oławskie	8,94	8,94	8,94	8,60	8,14	2
17.	Strzeleńskie	15,63	15,63	15,63	15,63	15,47	0
18.	Średzkie	b.d.	b.d.	b.d.	69,17	70,11	2
19.	Świdnickie	15,76	18,88	20,55	22,33	25,45	0
20.	Trzebnickie	98,10	96,75	90,79	90,79	90,79	4
21.	Wałbrzyskie	30,16	30,35	41,36	19,37	19,33	0
22.	Wołowskie	1,57	1,57	1,57	1,57	1,27	0
23.	Wrocławskie	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0
24.	Ząbkowickie	19,72	14,69	111,40	111,77	108,89	10
25.	Złotoryjskie	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	0
26.	Zgorzeleckie	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	140,94*	16
27.	m. Jelenia Góra	b.d.	b.d.	21,00	21,00	30,34	1
28.	m. Legnica	375,00	246,00	123,00	113,00	109,00	2
29.	m. Wrocław	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0
30.	m. Wałbrzych	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0
	Razem	4588,84	4292,05	3315,63	2599,34	1493,47	63

* - wielkość ustalona przez NIK w czasie kontroli Starostwa

b.d. - brak danych