

**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

**DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Nr ewid. 12/2009/P/08/001/KAP  
KAP-41001/08

**Informacja  
o wynikach kontroli  
aktualizacji stanu faktycznego i prawnego  
nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem  
stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa,  
gminny zasób nieruchomości i mienie gminne**

**Warszawa    marzec    2009**

---

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

---

**Wizja** *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*

---

**Tytuł:** Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne

---

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej  
Czesława Rudzka-Lorentz

---

Akceptuję  
Józef Górny

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

---

Zatwierdzam  
Jacek Jezierski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
Warszawa, dnia 17 marca 2009 r.

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
00-950 Warszawa  
tel./fax: 022-444-50-00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

**SPIS TREŚCI**

<b>1. WPROWADZENIE .....</b>	<b>4</b>
<b>2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....</b>	<b>6</b>
2.1. OGÓLNA OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI .....	6
2.2. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.3. UWAGI I WNIOSKI.....	13
<b>3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....</b>	<b>16</b>
3.1. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO .....	16
3.2. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI.....	20
3.2.1. <i>Sporządzanie przez starostów wykazów nieruchomości i przekazywanie ich właściwym organom.....</i>	<i>20</i>
3.2.2. <i>Ewidencja gruntów i budynków, ewidencja nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa i ewidencja nieruchomości stanowiących gminny zasób .....</i>	<i>23</i>
3.2.3. <i>Działania starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów) w zakresie ujawniania prawa własności Skarbu Państwa i gmin do nieruchomości.....</i>	<i>29</i>
3.2.4. <i>Sprawozdawczość dotycząca ujawniania prawa własności nieruchomości.....</i>	<i>37</i>
3.2.5. <i>Inwentaryzacja nieruchomości.....</i>	<i>41</i>
3.2.6. <i>Wspólnoty gruntowe .....</i>	<i>44</i>
<b>4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI .....</b>	<b>49</b>
4.1. PRZYGOTOWANIE KONTROLI.....	49
4.2. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI .....	49
<b>5. ZAŁĄCZNIKI .....</b>	<b>51</b>

# 1. Wprowadzenie

**Temat kontroli:** Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne

**Numer kontroli:** P/08/001

**Rodzaj kontroli:** Kontrola koordynowana, planowa, przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli w związku z sugestią Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

**Cel kontroli:** Celem kontroli było dokonanie oceny działań starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów) w zakresie aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, nieruchomości stanowiących gminny zasób nieruchomości oraz mienie gminne, w szczególności dotyczących:

- zaawansowania prac nad sporządzeniem przez starostów i przekazaniem właściwym wojewodom, marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom wykazów nieruchomości, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup> (zwaną dalej ustawą ujawniającą),
- zaawansowania prac w zakresie regulowania stanu faktycznego i prawnego nieruchomości stanowiących mienie Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne i złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa oraz prawa własności jednostek samorządu terytorialnego,
- zaktualizowania wykazów nieruchomości stanowiących wspólnoty gruntowe<sup>2</sup>, wykazów podmiotów uprawnionych do udziału we wspólnotach, tj. regulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych.

Kontrola była kontynuacją kontroli prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie gospodarowania przez organy wykonawcze gmin i powiatów nieruchomościami gminnymi i nieruchomościami Skarbu Państwa.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 191, poz. 1365 ze zm.).

<sup>2</sup> Definicja wspólnoty gruntowej została przedstawiona w załączniku Nr 1 do Informacji.

Wyniki kontroli miały umożliwić udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jaki jest stan prac nad sporządzeniem wykazów nieruchomości? (str. 20);
2. Czy wykazy nieruchomości zawierały kompletne dane oraz czy dane odzwierciedlały stan faktyczny? (str. 22);
3. Czy starostowie, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) wywiązali się z obowiązku ewidencjonowania nieruchomości? (str. 23);
4. Czy dane zgromadzone w ewidencji gruntów i budynków oraz ewidencjach nieruchomości odzwierciedlały stan faktyczny? (str. 25);
5. Czego dotyczyły stwierdzone nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania nieruchomości, jakie były ich przyczyny i skutki? (str. 27);
6. Jaka jest wielkość i stan prawny zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodarują starostowie? (str. 29);
7. Jakie działania podjęli starostowie na rzecz ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa do nieruchomości? (str. 31);
8. Jaka jest wielkość i stan prawny gminnych zasobów nieruchomości? (str. 33);
9. Jaka była skala działań wójtów (burmistrzów, prezydentów) w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności gmin do nieruchomości? (str. 34);
10. Czy starostowie przekazywali właściwym wojewodom sprawozdania z wykonania obowiązku złożenia wniosków do sądu o ujawnienie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa? (str. 37);
11. Czy wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) wywiązali się z obowiązków w zakresie sprawozdawczości? (str. 38);
12. Czy starostowie wywiązują się z ustawowego obowiązku dotyczącego upowszechniania informacji wśród mieszkańców powiatu o potrzebie sprawdzenia ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości będących ich własnością? (str. 39);
13. Na jakie problemy przy wypełnianiu obowiązków wynikających z ustawy ujawniającej wskazywali starostowie? (str. 40);
14. Czy wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) przeprowadzili inwentaryzację nieruchomości zgodnie z ustawowymi wymogami? (str. 41);
15. Jakie są skutki nieprzeprowadzenia inwentaryzacji nieruchomości lub przeprowadzenia jej niezgodnie z ustawowymi wymogami? (str. 42);
16. Jaka jest liczba i stan prawny wspólnot gruntowych w gminach objętych kontrolą? (str. 44);

17. Czy starostowie posiadają niezbędną dokumentację dotyczącą wspólnot gruntowych położonych na obszarze ich powiatów? (str. 46);
18. Czy były podejmowane działania w celu uregulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych? (str. 48).

**Okres objęty kontrolą oraz zakres podmiotowy:** Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2007 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostkach kontrolowanych<sup>3</sup>. Kontrola została przeprowadzona w 108 jednostkach samorządu terytorialnego (72 gminach i 36 powiatach). Oceny działań starostów i wójtów dokonano na podstawie kryterium legalności, gospodarności i rzetelności. Wykaz skontrolowanych jednostek przedstawiono w załączniku Nr 2. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 20 czerwca 2008 r. do 24 grudnia 2008 r.

W ramach kontroli, NIK skierowała do wszystkich gmin w Polsce ankietę dotyczącą występowania na terenie gmin wspólnot gruntowych, ich powierzchni oraz stanu prawnego. Wyniki badania ankietowego przedstawiono w załączniku Nr 1 do Informacji.

## **2. Podsumowanie wyników kontroli**

### **2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności**

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia dotychczasowe działania starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów) w zakresie aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, stanowiących gminne zasoby nieruchomości oraz mienie gminne.

Na skontrolowanych 108 jednostek samorządu terytorialnego (72 gminy i 36 powiatów), w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów), tylko w jednym przypadku<sup>4</sup> (0,9% ogółu jednostek objętych kontrolą) Najwyższa Izba Kontroli sformułowała ocenę pozytywną, a w 10<sup>5</sup> (9,3%) - ocenę pozytywną z uchybieniami. Z powodu istotnych nieprawidłowości, ocenę negatywną zawarto w 50 wystąpieniach<sup>6</sup> (46,3%), a ocenę pozytywną z nieprawidłowościami w 47 wystąpieniach<sup>7</sup> (43,5%). Dokonane przez NIK oceny w zakresie objętym kontrolą, świadczą nie tylko o braku zaangażowania

---

<sup>3</sup> W każdej jednostce objętej kontrolą data ta była inna. W pierwszej jednostce czynności kontrolne zakończono 11 lipca 2008 r., w ostatniej - 24 grudnia 2008 r.

<sup>4</sup> Skierowanego do Starosty Świdwińskiego.

<sup>5</sup> Skierowanych do trzech starostów i siedmiu wójtów (burmistrzów, prezydentów).

<sup>6</sup> Skierowanych do 38 wójtów (burmistrzów, prezydentów) i 12 starostów.

<sup>7</sup> Skierowanych do 20 starostów i 27 wójtów (burmistrzów, prezydentów).

w realizację ustawowych zadań właściwych organów ale również o skali trudności w procesie aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości.

W większości jednostek objętych kontrolą ewidencyjne bazy danych o nieruchomościach, na skutek wieloletnich zaniedbań w zakresie ich aktualizacji, nie odzwierciedlają stanu rzeczywistego. Uniemożliwia to:

- rzetelne ustalenie wielkości i stanu prawnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i gminnych zasobów, w tym liczby i powierzchni nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, co w znacznym stopniu utrudnia prawidłowe gospodarowanie przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa i przez wójtów – nieruchomościami gminnymi, a także ustalenie należnych dochodów z tego tytułu. Wcześniejsze kontrole NIK wykazały, że skutkiem nieprawidłowego ewidencjonowania nieruchomości było znaczne uszczuplenie dochodów Skarbu Państwa i dochodów gmin<sup>8</sup>,
- prawidłowe sporządzenie i przekazanie przez starostów właściwym organom rzetelnych wykazów nieruchomości,
- kompleksowe uregulowanie stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i gmin, w tym ujawnienia w księgach wieczystych, przez starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów), prawa własności do tych nieruchomości.

Dotychczasowe działania starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów) na rzecz uporządkowania baz ewidencyjnych i uregulowania stanu prawnego nieruchomości, były niewspółmierne do potrzeb oraz nie doprowadziły do usprawnienia obrotu nieruchomościami. Zakres działań podjętych przez te organy nie daje możliwości zrealizowania powyższych obowiązków w terminach określonych w ustawie.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia też zaniechanie przez większość objętych kontrolą wójtów (burmistrzów, prezydentów) i starostów działań w zakresie regulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych.

---

<sup>8</sup> Skutki niewłaściwego gospodarowania przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa zostały przedstawione w *Informacji o wynikach kontroli gospodarowania przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa* - Warszawa, kwiecień 2006 r. (Nr ewid. 168/2005/P/05/132/LKI) i przez wójtów – nieruchomościami gminnymi w *Informacji o wynikach kontroli zarządzania nieruchomościami gminnymi* – Kielce, luty 2008 r. (nr ewid. 157/2007/P/07/140/LKI).

## **2.2. Synteza wyników kontroli**

**2.2.1.** W trakcie kontroli ustalono, że w powiatach objętych kontrolą **do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa**, którym gospodarują starostowie, według stanu na 1 stycznia 2008 r., należało 133 569 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 164 335,9 ha, w tym 82 966 działek miało nieuregulowany stan prawny (62,1% łącznej liczby działek), a ich powierzchnia wynosiła 62 338,3 ha (37,9% łącznej powierzchni). Jednakże ustalone w toku kontroli, powyższe dane liczbowe dotyczące liczby i powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa są jedynie danymi szacunkowymi. Starostowie w wielu przypadkach nie posiadali pełnej wiedzy o wielkości i stanie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a ewidencja gruntów i budynków prowadzona w starostwach nie odzwierciedlała stanu faktycznego (str. 29).

Według stanu na 1 stycznia 2008 r., w gminach objętych kontrolą, **do gminnych zasobów nieruchomości** należały 97 344 działki ewidencyjne o łącznej powierzchni 28 716 ha, w tym 30 597 działek miało nieuregulowany stan prawny (31,4% łącznej liczby działek), a ich powierzchnia wynosiła 9 864 ha (34,4% łącznej powierzchni). Podobnie jak w przypadku powiatów, dane te są jedynie danymi szacunkowymi, co wynika głównie z braku wiedzy wójtów o stanie i wielkości zasobu nieruchomości, którym gospodarują. Rzetelnych danych nie można było również pozyskać ani z ewidencji nieruchomości prowadzonej w urzędach gmin ani z ewidencji gruntów i budynków (str. 33 - 34).

**2.2.2.** W 24 z 36 starostw (66,7% skontrolowanych), dane zgromadzone w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostów były niezgodne z dokumentacją źródłową nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa. W 43 z 72 urzędów gmin (59,7% skontrolowanych) dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków były niezgodne z dokumentacją źródłową nieruchomości należących do gminnych zasobów. Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na:

- wykazaniu w ewidencji powierzchni, numerów ksiąg wieczystych i numerów działek, innych niż wynikające z dokumentacji źródłowej,
- nieujmowaniu w ewidencji działek będących własnością gmin lub Skarbu Państwa,
- wykazaniu w ewidencji, jako właścicieli gminy lub Skarb Państwa pomimo, że podmioty te były tylko władającymi nieruchomościami,
- niewprowadzaniu do ewidencji danych wynikających z dokumentacji źródłowej, np. numerów ksiąg wieczystych (str. 25- 29).



**2.2.3.** Ewidencji nieruchomości **nie prowadziło 15 wójtów (20,8%)**, uznając bezzasadnie, że wystarczający jest dostęp do danych z ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostów. Ewidencję nieruchomości stanowiących gminne zasoby prowadziło 57 wójtów (burmistrzów, prezydentów) (79,2%), przy czym w **22 gminach (30,6%) ewidencja nie spełniała wymogów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami<sup>9</sup>**. W **29 gminach (40,3%) dane ewidencyjne były niezgodne z dokumentacją źródłową, natomiast w 51 (70,8%) - niezgodne z danymi ujętymi w powiatowej ewidencji gruntów i budynków lub wykazach** sporządzonych przez starostów. Wójtowie tych gmin nie podejmowali działań w celu wyjaśnienia stwierdzonych rozbieżności (str. 24).

W **33 starostwach (91,7%)** systemy informatyczne, przy pomocy których prowadzono ewidencję gruntów i budynków, nie pozwalały na wygenerowanie danych dotyczących liczby, powierzchni i stanu prawnego nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa. Odrębną od ewidencji gruntów i budynków, ewidencję nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa prowadziło 14 starostów, przy czym w sześciu starostwach dane ujęte w ewidencji nie odzwierciedlały stanu faktycznego, a w sześciu ewidencja nieruchomości nie spełniała wymogów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami (str. 23).

**Skutkiem tego starostowie i wójtowie nie dysponowali pełną wiedzą o wielkości i stanie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, gminnych zasobów nieruchomości, którymi gospodarują, w tym o liczbie i powierzchni nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.**

**2.2.4.** Inwentaryzacja mienia gminnego, w tym nieruchomości nie dostarczyła rzetelnych danych o stanie i wielkości gminnych zasobów nieruchomości. Prawidłowość przeprowadzenia inwentaryzacji nieruchomości zbadano w 47 gminach<sup>10</sup>, **przy czym aż w 28 (59,6%) stwierdzono wiele nieprawidłowości**, takich jak:

- nieujęcie nieruchomości w księgowej ewidencji analitycznej, co uniemożliwiło dokonanie inwentaryzacji metodą weryfikacji zapisów w księgach rachunkowych z dokumentami źródłowymi,
- nieobjęcie inwentaryzacją gruntów w całości lub w części,

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.). Na podstawie art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast zostali zobowiązani do prowadzenia ewidencji nieruchomości stanowiących gminny zasób nieruchomości w szczególności określonej w art. 23 ust. 1c powołanej ustawy.

<sup>10</sup> Inwentaryzacja w tych gminach przeprowadzona była w okresie objętym kontrolą.

- dokonanie inwentaryzacji gruntów poprzez weryfikację zapisów w ewidencji księgowej z danymi ujętymi w ewidencji nieruchomości, a nie z danymi zawartymi w dokumentach źródłowych (str. 41 - 43).

**Brak wiarygodnych danych o wielkości i stanie gminnego zasobu nieruchomości i mienia gminnego utrudniał właściwe gospodarowanie tym majątkiem, a także uniemożliwiał sporządzenie rzetelnych informacji o stanie mienia komunalnego, bilansu, sprawozdania statystycznego.**

**2.2.5.** Podejmowane **przez starostów** działania na rzecz ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa były, w poszczególnych jednostkach objętych kontrolą, znacznie zróżnicowane, najczęściej niewspółmiernie małe do istniejących potrzeb. Jeden starosta<sup>11</sup> nie podjął żadnych działań. Od wejścia w życie ustawy ujawniającej<sup>12</sup> do zakończenia kontroli, ujawniono w księgach wieczystych prawo własności Skarbu Państwa do 6 862 działek ewidencyjnych o powierzchni 6 519,6 ha. Do ujawnienia, w terminie do 19 listopada 2009 r., pozostało nie mniej niż 74 108 działek ewidencyjnych (60,0% łącznej liczby działek) o powierzchni 52 469,7 ha (36,4% łącznej powierzchni) (str. 30 - 33).

**Spośród 72 wójtów (burmistrzów, prezydentów) aż 24 (33,3%) nie podjęło żadnych działań w celu ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności gminy do nieruchomości.** Pozostali wójtowie (48, tj. 66,7% skontrolowanych), od wejścia w życie ustawy do zakończenia kontroli, złożyli we właściwych sądach wnioski o ujawnienie prawa własności gmin do 3 630 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 1 297 ha. Jednakże do ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności gmin pozostało nie mniej niż 26 967 działek ewidencyjnych (27,4% ogólnej liczby działek) o powierzchni 8 569 ha (29,8% łącznej powierzchni) (str. 34 - 35).

**Niskie zaawansowanie powyższych działań, przy znaczącej skali nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania nieruchomości, stwarza poważne zagrożenie niedotrzymania określonego w ustawie terminu (do 19 listopada 2009 r.) ujawnienia praw własności do nieruchomości.**

**2.2.6.** Na dzień zakończenia kontroli, wykazów nieruchomości nie sporządziło 17 starostów (47,2% skontrolowanych), przy czym ustawowy termin na ich sporządzenie upływa 19 maja 2009 r. W 19 spośród 36 skontrolowanych powiatów (52,8%), starostowie sporządzili

---

<sup>11</sup> Dotyczy Starosty Rypińskiego.

<sup>12</sup> Ustawa weszła w życie 19 listopada 2007 r.

i przekazali właściwym organom wykazy nieruchomości, jednakże pięciu z tych starostów (13,9%) sporządziło i przekazało część wykazów. **We wszystkich jednak przypadkach wykazy nieruchomości były nierzetelne ponieważ nie zawierały kompletnych danych, wymaganych przepisami prawa<sup>13</sup>, a prawie w połowie przypadków (47,8%) dane w nich zawarte były niezgodne z danymi ujętymi w ewidencji gruntów i budynków lub ze stanem faktycznym.** Sporządzone wykazy nieruchomości – jak wyjaśniali starostowie - nie stanowią wersji ostatecznej, a dane w nich zawarte są analizowane i weryfikowane w starostwach i w urzędach gmin. Jeden starosta<sup>14</sup> nie podjął żadnych działań na rzecz sporządzenia wykazów (str. 20 - 23).

**Stan zaawansowania prac nad sporządzeniem wykazów, stwierdzony w toku kontroli, nie umożliwia wywiązania się przez starostów z tego obowiązku w określonym ustawą terminie, tj. do 19 maja 2009 roku.**

**2.2.7.** W trakcie kontroli ustalono, że na obszarze 37 spośród 72 objętych kontrolą gmin, zaewidencjonowanych było 220 wspólnot gruntowych, w skład których wchodziło 1 490 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 5 367,5 ha. Udziałowcy 42 wspólnot gruntowych utworzyli spółki do ich zarządzania<sup>15</sup>, a dwie spółki jako przymusowe zostały utworzone przez wójtów gmin. **Jedynie w trzech przypadkach (7,1% łącznej liczby spółek), spółki zostały powołane i prowadziły działalność zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych<sup>16</sup>.** Wójtowie nie posiadali dokumentacji o powołaniu i działalności spółek dla 176 (z 220, tj. 80%) wspólnot gruntowych oraz o sposobie zagospodarowania nieruchomości tych wspólnot. **W 32 spośród 37 gmin (86,5%) nie podejmowano działań na rzecz uregulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych m.in. z powodu braku dokumentacji, braku zainteresowania ze strony udziałowców lub braku wiedzy o istnieniu wspólnot (str. 44 - 46).**

W 23 starostwach, spośród 36 objętych kontrolą, w ewidencji gruntów i budynków zostało wykazanych 1 045 wspólnot gruntowych o łącznej powierzchni 28 000,3 ha. **Tylko jeden starosta<sup>17</sup> (2,8% skontrolowanych starostów) dysponował pełną dokumentacją**

---

<sup>13</sup>Zakres danych, który powinien być ujęty w wykazach nieruchomości został określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie wzoru wykazu oraz wzoru zestawień zbiorczych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podlegających ujawnieniu w księgach wieczystych oraz nieruchomości zabudowanych niepozostających w posiadaniu ich właścicieli (Dz.U. Nr 23, poz. 143).

<sup>14</sup> Dotyczy Starosty Rypińskiego.

<sup>15</sup> Dokumentacja o powołaniu tych spółek pochodzi z okresu od 1964 r. do czasu zakończenia kontroli NIK.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. Nr 29, poz. 169 ze zm.).

<sup>17</sup> Dotyczy Starosty Przemyskiego.

**dotyczącą jednej wspólnoty gruntowej.** Dla 303 wspólnot gruntowych (z łącznej liczby 1 045) o powierzchni 8 671,7 ha nie było żadnych dokumentów potwierdzających ich ustanowienie<sup>18</sup>, w przypadku 741 wspólnot o powierzchni 19 210 ha dokumentacja była niekompletna<sup>19</sup> (str. 46 - 47).

**2.2.8. Tylko 12 starostów (33,3% skontrolowanych) przekazało właściwym wojewodom wszystkie sprawozdania z realizacji obowiązku złożenia wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, w tym tylko sześciu dokonało tego z zachowaniem ustawowego terminu.** Kontrola wykazała jednak, że sprawozdania złożone przez sześciu starostów nie odzwierciedlały stanu faktycznego w zakresie podjętych przez nich działań objętych sprawozdawczością. Jeden starosta<sup>20</sup> (2,8%) w całym okresie objętym kontrolą nie składał tych sprawozdań (str. 37 - 38).

**Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) 23 gmin (31,9% skontrolowanych) nie przekazali żadnego sprawozdania,** a pozostali (45, tj. 62,5% objętych kontrolą) przekazywali je sporadycznie i nieterminowo. Zakres danych ujętych w sprawozdaniach przekazanych przez 12 wójtów nie odzwierciedlał stanu faktycznego. **Tylko czterech wójtów (5,6%) przedłożyło sprawozdania właściwym wojewodom z zachowaniem ustawowych terminów za wszystkie okresy sprawozdawcze** (str. 37 - 38).

**Nieprzekazywanie sprawozdań lub ujmowanie w nich nierzetelnych danych pozbawiło wojewodów rzetelnej wiedzy o skali działań starostów i wójtów na rzecz ujawnienia prawa własności nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa i stanowiących własność gmin.**

**2.2.9.** Łączna kwota nieprawidłowości, stwierdzonych w całym obszarze objętym kontrolą, w wymiarze finansowym wyniosła 133 744 003,04 zł, z tego:

- 101 611 672,34 zł to kwota odpowiadająca nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości,
- 31 542 330,70 zł stanowiły inne nieprawidłowości finansowe (np. nieujęcie w bilansie wartości części nieruchomości),
- 590 000 zł – uszczuplenie środków publicznych (np. nieobjęcie inwentaryzacją części nieruchomości należących do zasobu).

W toku kontroli uzyskano 41 127,80 zł korzyści finansowych, z tego:

---

<sup>18</sup> Dotyczy ośmiu starostw.

<sup>19</sup> Dotyczy 14 starostw.

<sup>20</sup> Dotyczy Starosty Nowotomyskiego.

- 28 273,88 zł stanowiły pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów (np. niewykazanie w księgach rachunkowych wartości części nieruchomości),
- 12 853,92 zł - inne nieutracone pożytki (np. błędna klasyfikacja wydatków ze środków dotacji).

## **2.3. Uwagi i wnioski**

**2.3.1.** W obowiązującym systemie prawa, starostowie zobowiązani są do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków (na podstawie Prawa geodezyjno-kartograficznego<sup>21</sup>) oraz ewidencji nieruchomości stanowiących zasób nieruchomości Skarbu Państwa (na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami), wójtowie - do ewidencjonowania nieruchomości stanowiących gminny zasób nieruchomości (na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Ewidencje nieruchomości winny być prowadzone zgodnie z katastrzem nieruchomości, za który (do czasu jego utworzenia) uznaje się ewidencję gruntów i budynków. Jak podnosiła NIK<sup>22</sup>, zakres danych ujmowanych w ewidencji gruntów i budynków różni się od zakresu danych ujmowanych w ewidencjach prowadzonych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku ewidencji gruntów i budynków jednostkami powierzchniowymi podziału kraju są: jednostka ewidencyjna, obręb ewidencyjny oraz działka ewidencyjna, a w przypadku ewidencji zasobów nieruchomości – nieruchomość. Oznacza to brak możliwości porównania danych zgromadzonych w obu ewidencjach. W trakcie kontroli stwierdzono, że ustalając liczbę nieruchomości w niektórych jednostkach przyjmowano liczbę urządzonych ksiąg wieczystych, w innych – liczbę działek ewidencyjnych lub jednostek rejestrowych<sup>23</sup>.

Ustalono również, że wykorzystywane systemy informatyczne do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, w zdecydowanej większości powiatów (91,7% skontrolowanych), nie dawały możliwości wygenerowania danych niezbędnych do sporządzenia wykazów nieruchomości dotyczących m.in. liczby nieruchomości, liczby działek wchodzących do poszczególnych nieruchomości oraz ich stanu prawnego.

---

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.).

<sup>22</sup> Patrz: Informacja o wynikach kontroli gospodarowania przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, nr ewid. 168/2005/P/05/132/LKI.

<sup>23</sup> Jednostka rejestrowa, zgodnie z §13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454), oznacza działki położone w granicach jednego obrębu wchodzące w skład jednej nieruchomości.

W konsekwencji wykazy nieruchomości sporządzane były „ręcznie”, co jest pracochłonne i znacznie wydłuża cały proces.

**2.3.2.** W trakcie kontroli ustalono, że dane zgromadzone w ewidencji gruntów i budynków i w ewidencjach nieruchomości nie odzwierciedlają stanu faktycznego i prawnego. Przyczyną tego są wieloletnie zaniedbania w zakresie aktualizacji danych, wynikające m.in. z braku nadzoru starostów nad systematycznym wprowadzaniem zmian do ewidencji, z braku przepływu informacji zarówno między poszczególnymi komórkami starostw jak również między gminami a starostwami. Pomimo, iż wójtowie posiadają możliwość nieodpłatnego, bezpośredniego dostępu do bazy danych ewidencji gruntów i budynków, to w większości objętych kontrolą gmin (72,8% skontrolowanych) nie analizowano tych danych pod kątem ich zgodności ze stanem faktycznym. Stwierdzono również, że w wielu przypadkach wójtowie nie przekazywali starostom dokumentacji niezbędnej do aktualizacji danych, ujętych w ewidencji gruntów i budynków.

Zdaniem NIK, w pierwszej kolejności należy wyjaśnić rozbieżności w zakresie danych ewidencyjnych, doprowadzić te dane do zgodności ze stanem faktycznym, a następnie sporządzić wykazy nieruchomości. W przeciwnym wypadku dane ujęte w wykazach nieruchomości będą nierzetelne.

**2.3.3.** Istotnym problemem związanym z regulowaniem stanów prawnych nieruchomości jest fakt, iż w wielu przypadkach brakuje dokumentów potwierdzających prawo własności nieruchomości Skarbu Państwa i gmin. W takich sytuacjach niezbędne jest opracowanie dokumentów geodezyjno-kartograficznych i wystąpienie o stwierdzenie nabycia nieruchomości na drodze sądowej. Działania w tym zakresie nie były podejmowane – jak wyjaśnili kierownicy kontrolowanych jednostek – ze względu na brak środków finansowych oraz brak dostatecznej i wykwalifikowanej obsady kadrowej.

**2.3.4.** W przypadku wspólnot gruntowych ocenę ich stanu faktycznego i prawnego utrudniają kilkudziesięcioletnie zaniedbania w aktualizacji danych ewidencyjnych. Problemem jest ustalenie faktycznej liczby oraz powierzchni nieruchomości należących do wspólnot gruntowych. Brak też aktualnych danych o sposobie zagospodarowania tych nieruchomości oraz udziałowcach w poszczególnych wspólnotach gruntowych. Jak wynika z ustaleń kontroli, tylko nieliczne wspólnoty działają w oparciu o ustawę o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych z 1963 r. Dokumentami potwierdzającymi fakt ustanowienia wspólnot gruntowych dysponowali nieliczni wójtowie i starostowie. Źródłem wiedzy o liczbie,

powierzchni i stanie prawnym wspólnot gruntowych nie może być również ewidencja gruntów i budynków. Ujawnienie nieruchomości wchodzących w skład wspólnot gruntowych w informatycznych systemach ewidencji gruntów i budynków nastąpiło, nie na podstawie dokumentów źródłowych, lecz w oparciu o dane zawarte w rejestrach ręcznych, bez ich uprzedniej weryfikacji. Tylko w nielicznych przypadkach podejmowane były działania na rzecz uregulowania stanów prawnych wspólnot gruntowych. Często brak działań wójtów i starostów był wynikiem braku wiedzy o istnieniu na obszarze gmin nieruchomości wspólnot gruntowych lub trudności z odtworzeniem dokumentów.

**2.3.5.** Uchwalona w dniu 7 września 2007 r. ustawa o ujawnieniu prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego ma na celu usunięcie zaniechań w zakresie uporządkowania stanu prawnego własności nieruchomości oraz wsparcie obywateli w działaniach na rzecz regulacji stanu prawnego nieruchomości będących ich własnością. Uchwalenie ustawy było niezbędne do kompleksowego zinwentaryzowania nieruchomości, tj. ustalenia rzeczywistego stanu posiadania mienia przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Wyniki kontroli wskazują, że do osiągnięcia zakładanego w ustawie celu niezbędny jest czas, zaangażowanie właściwych organów, a także niezbędne są znaczne nakłady finansowe.

x x x

W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę:

- rozważenia przesunięcia terminów zakończenia prac wynikających z ustawy o ujawnieniu prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego,
- wprowadzenia prawnego obowiązku współpracy pomiędzy wójtami (burmistrzami, prezydentami) a starostami w zakresie aktualizacji danych ewidencyjnych nieruchomości,
- doprowadzenia, w drodze uregulowań prawnych, do zsynchronizowania zakresu danych ujmowanych w ewidencji nieruchomości, prowadzonej na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy,
- zwiększenia, w miarę możliwości budżetu państwa, środków finansowych dla powiatów na realizację zadań z zakresu ujawniania prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa,
- nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych tak, aby przepisy tej ustawy:

- jednoznacznie określiły status prawny wspólnot gruntowych,
- zobowiązywały starostów i wójtów do analizy i weryfikacji danych ujętych w ewidencji gruntów i budynków dotyczących wspólnot gruntowych i doprowadzenia do ich zgodności ze stanem rzeczywistym,
- zobligowały udziałowców w ustawowo określonym terminie do wyrażenia stanowiska w sprawie ewentualnego reaktywowania wspólnot gruntowych.

**Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do wojewodów** o wzmożenie kontroli i nadzoru nad wykonywaniem przez starostów zadań zleconych ustawowo w zakresie zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa, w szczególności dotyczących realizacji obowiązków wynikających z ustawy ujawniającej.

### **3. Ważniejsze wyniki kontroli**

#### **3.1. Charakterystyka stanu prawnego**

Kompetencje i obowiązki organów odpowiedzialnych za aktualizację stanu faktycznego i prawnego nieruchomości zostały określone w:

- 1) ustawie z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,
- 3) ustawie z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne,
- 4) ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych,
- 5) ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>24</sup>,
- 6) rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Zadania i obowiązki starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów) wynikające z powołanych przepisów zostały przedstawione w tabeli Nr 1.

---

<sup>24</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.



## Zadania i obowiązki starostów i wójtów w zakresie objętym kontrolą

Ustawowe zadania i obowiązki:	Starosty	Wójta
1	2	3
1) w zakresie ewidencjonowania nieruchomości	<i>Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm. i rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. Nr 38, poz. 454.</i>	
	Prowadzenie ewidencji gruntów i budynków (art. 22 ust. 1).	Przesyłanie staroście prawomocnych decyzji, z których wynikają zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji (art. 23 pg-k i §12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia).
	Wydawanie odpłatnie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego na żądanie m.in. zainteresowanych organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (art. 24 ust. 3).	
	Zapewnienie nieodpłatnego, bezpośredniego dostępu do bazy danych ewidencji gruntów i budynków, bez prawa ich udostępniania osobom trzecim, w tym m.in. gminom w celu prowadzenia ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych i zmeliorowanych gruntów (art. 24 ust. 4).	
	Sporządzanie gminnych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją gruntów i budynków (art. 25 ust. 1 i 2).	
	Utrzymywanie systemu informatycznego obsługującego bazy danych ewidencyjnych w ciągłej gotowości operacyjnej, utrzymywanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi, udostępnianie danych ewidencyjnych, okresowe weryfikowanie danych ewidencyjnych (§ 44 pkt 1,2,4,5 rozporządzenia).	
	Dokonywanie aktualizacji operatu ewidencyjnego niezwłocznie po uzyskaniu przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych (§ 47 ust. 1 rozporządzenia)	
	<i>Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.</i>	
	Ewidencjonowanie nieruchomości należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje starosta, zgodnie z katastrzem nieruchomości (art. 23 ust. 1 pkt 1).	Ewidencjonowanie nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości, zgodnie z katastrzem nieruchomości (art. 25 ust.2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 1).

<b>2) w zakresie ujawniania prawa własności nieruchomości</b>	<i>Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 191, poz. 1365 ze zm.</i>	
	Sporządzenie i przekazanie właściwym wojewodom, marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom wykazów nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego, a także nie stanowiących własności Skarbu Państwa albo własności jednostek samorządu terytorialnego i nie pozostających w posiadaniu ich właścicieli, nieruchomości zabudowanych, w których lokale zajmowane są przez osoby objęte przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 19 maja 2009 r. (art. 1 ust. 1).	Składanie we właściwych sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości gminnych wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa, w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 19 listopada 2009 r. (art. 2 ust. 3).
	Składanie we właściwych sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 19 listopada 2009 r. (art. 2 ust. 1).	
	Składanie właściwym wojewodom - w terminie do 15 dnia każdego miesiąca, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym ustawa weszła w życie – miesięcznych sprawozdań z wykonania obowiązku złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa (art. 4 ust. 1).	Składanie właściwym wojewodom - w terminie do 15 dnia każdego miesiąca, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym ustawa weszła w życie – miesięcznych sprawozdań z wykonania obowiązku złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości gminnych (art. 4 ust. 1).
	Prowadzenie, w okresie trzech lat od wejścia w życie ustawy, działań zmierzających do: 1) poinformowania mieszkańców powiatu o potrzebie sprawdzenia zgodności ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym, 2) udzielania pomocy mieszkańcom w zakresie informacji o rodzaju i sposobie działań niezbędnych do uzyskania tytułu prawnego do zajmowanych przez nich nieruchomości i ujawnienia ich praw w księgach wieczystych (art. 6 ust. 1).	
	<i>Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.</i>	
Niezwłoczne składanie wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej (art. 35 ust. 1).	Niezwłoczne składanie wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej (art. 35 ust. 1).	

<i>Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Dz.U. Nr 28, poz. 169 ze zm.</i>		
<b>3) w zakresie wspólnot gruntowych</b>	Ustalanie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową bądź mienie gromadzkie (art. 8 ust. 1).	Sporządzenie dla obszaru gminy projektów wykazów uprawnionych do udziału we wspólnotach gruntowych oraz wykazów gospodarstw przez nich posiadanych i wielkość przysługujących im udziałów we wspólnotach art. 8 ust. 2).
	Ustalenie, w drodze decyzji, wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazów gospodarstw przez nich posiadanych i wielkość przysługujących im udziałów we wspólnocie (art. 8 ust. 2).	Zatwierdzenie przez właściwego wójta statutu spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą i właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty (art. 18 ust. 1).
		Sprawowanie nadzoru nad działalnością spółki (art. 23).
		Zatwierdzenie planu zagospodarowania i regulaminu użytkowania gruntów i urządzeń spółki (art. 24 ust. 1).
		Utworzenie, w przypadkach określonych ustawą, spółki przymusowej, nadanie jej statutu oraz wyznaczenie organów spółki (art. 25 ust. 1 i 2).

### 3.2. Istotne ustalenia kontroli

#### 3.2.1. Sporządzanie przez starostów wykazów nieruchomości<sup>25</sup> i przekazywanie ich właściwym organom

<i>Wykazy nieruchomości</i>	
<i>Podstawa prawna sporządzenia wykazów</i>	<i>Art. 1 ust. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.</i>
<i>Organy zobowiązane do sporządzenia wykazów</i>	<i>Starostowie</i>
<i>Organy, którym wykazy winny być przekazane</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Wojewodowie,</i></li> <li>• <i>Marszałkowie województw,</i></li> <li>• <i>Wójtowie, Burmistrzowie, Prezydenci</i></li> </ul>
<i>Termin sporządzenia wykazów</i>	<i>18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 19 maja 2009 r.</i>
<i>Zakres danych, które winny być objęte wykazem</i>	<i>Zakres danych, które powinny być objęte wykazem został określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 stycznia 2008 r. w sprawie wzoru wykazu oraz wzorów zestawień zbiorczych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podlegających ujawnieniu w księgach wieczystych oraz nieruchomości zabudowanych niepozostających w posiadaniu ich właścicieli.</i>

#### *Jaki jest stan prac nad sporządzeniem wykazów nieruchomości?*

Wykazy nieruchomości sporządziło i przekazało właściwym organom 14<sup>26</sup> spośród 36 starostów objętych kontrolą (38,9%). Pięciu starostów<sup>27</sup> sporządziło i przekazało część wykazów<sup>28</sup>, 17 starostów<sup>29</sup> nie sporządziło wykazów.

Spośród 17 starostów, którzy na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie opracowali wykazów nieruchomości, jeden starosta<sup>30</sup> nie podjął żadnych działań w tym zakresie. W pozostałych przypadkach prace nad sporządzeniem wykazów zostały rozpoczęte, a stan ich zaawansowania wynosił od 10% do 50%. Podjęto przede wszystkim badanie ksiąg

<sup>25</sup> Wykazy nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego, a także niestanowiących własności Skarbu Państwa albo własności jednostek samorządu terytorialnego i niepozostających w posiadaniu ich właścicieli, nieruchomości zabudowanych, w których lokale zajmowane są przez osoby objęte przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

<sup>26</sup> Starosta: Chojnicki, Nizański, Nowomiejski, Jeleniogórski, Zawierciański, Żywiecki, Tucholski, Gorzowski, Nyski, Prudnicki, Łomżyński, Kolneński, Pajęcząński, Konecki.

<sup>27</sup> Starosta: Pucki, Świdwiński, Biłgorajski, Opolski, Kielecki.

<sup>28</sup> Starosta Świdwiński nie sporządził i nie przekazał wykazu nieruchomości marszałkowi województwa, Starosta Biłgorajski i Starosta Opolski - marszałkom województw i wójtom (burmistrzom, prezydentom) z terenu właściwego powiatu, Starosta Pucki nie przekazał wykazów nieruchomości wójtom (burmistrzom, prezydentom) z terenu powiatu, Starosta Kielecki nie przekazał wykazów nieruchomości wojewodzie i marszałkowi województwa.

<sup>29</sup> Starosta: Nowotarski, Myślenicki, Przemyski, Działdowski, Szczycieński, Płocki, Gryfiński, Pułtusi, Otwocki, Rypiński, Słupecki, Czarnkowski, Nowotomyski, Oleski, Sieradzki, Sulęciński, Żagański.

<sup>30</sup> Starosta Rypiński.

wieczystych oraz działania w celu modyfikacji programów komputerowych wykorzystywanych do ewidencjonowania gruntów i budynków.

W związku z tym, że starostowie nie dysponowali danymi niezbędnymi do sporządzenia wykazów nieruchomości lub dane te były niekompletne, zwrócili się do wójtów (burmistrzów, prezydentów) o przekazanie niezbędnych informacji o nieruchomościach lub o sporządzenie i przekazanie wykazów nieruchomości. Kontrola wykazała, iż prośbę taką otrzymali wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) 12 spośród 72 skontrolowanych gmin<sup>31</sup>, np.:

*Starosta Pułuski pismem z dnia 12 lutego 2008 r. wystąpił do wójtów gmin Pokrzywnica i Winnica o sporządzenie i przekazanie „wykazów nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność gminy ... oraz nie stanowiących własności gminy ... i nie pozostających w posiadaniu ich właścicieli, nieruchomości zabudowanych, w których lokale zajmowane są przez osoby objęte przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów...”. W dniu 29 października 2008 r. do Urzędu Gminy Winnica wpłynęło kolejne pismo Starosty Pułuskiego, w którym zwraca się ponownie o pomoc w realizacji zadania nałożonego na starostów, tj. sporządzenia wykazów nieruchomości.*

Informacje niezbędne do sporządzenia wykazów nieruchomości dla gmin przekazało właściwym starostom tylko czterech wójtów<sup>32</sup>, pozostali (ośmiu) nie przekazali żądanych informacji lub nie sporządzili wykazów gdyż – jak wyjaśnili – prawny obowiązek sporządzenia wykazów należy do starostów.

**Zdaniem NIK mimo, że prawny obowiązek sporządzenia wykazów nieruchomości został nałożony na starostów, to współpraca pomiędzy wójtami a starostami jest niezbędna w celu sporządzenia tych wykazów zgodnie ze stanem faktycznym.**

Większość starostów (31, tj. 86,1%) podało, że ustawowy termin (tj. do 19 maja 2009 r.) sporządzenia i przekazania wykazów zostanie dotrzymany, pięciu<sup>33</sup> poinformowało, że nie mogą nawet wskazać konkretnego terminu zakończenia prac w tym zakresie.

Wykazy nieruchomości, sporządzone przez starostów, otrzymało 31 spośród 72 wójtów (burmistrzów, prezydentów). W dwóch przypadkach, pomimo przekazania przez starostów wykazów nieruchomości, właściwi wójtowie<sup>34</sup> wiedzę o tym fakcie zdobyli dopiero w trakcie kontroli NIK, np.:

<sup>31</sup> Dotyczy Wójtów (Burmistrzów) Gmin: Nowy Targ (gmina wiejska), Krościenko n/Dunajcem, Pokrzywnica, Winnica, Puck (gmina wiejska), Kłodzko, Lewin Kłodzki, Słupca, Tarnogród (gmina miejsko - wiejska), Gorzów Śląski (gmina wiejska), Rudniki (gmina wiejska).

<sup>32</sup> Wójt Gminy Winnica, Wójt Gminy Krościenko nad Dunajcem, Wójt Gminy Gorzów Śląski, Wójt Gminy Rudniki.

<sup>33</sup> Starosta: Nowotarski, Rypiński, Czarnkowsko - Trzcieński, Sieradzki, Nowotomyski.

<sup>34</sup> Dotyczy Wójta Gminy Świdwin i Burmistrza Miasta i Gminy Końskie. Dokumentacja wpłynęła do urzędów gmin, pracownicy urzędów nie przekazali informacji o tym fakcie wójtom.

*Wójt Gminy Świdwin zwrócił się pisemnie 23 lipca 2008 r. do Starosty Świdwińskiego o przestanie wykazu nieruchomości stanowiących własność Gminy Świdwin, stosownie do postanowień ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu prawa własności nieruchomości. W odpowiedzi otrzymał od Starosty pismo z dnia 29 lipca 2008 r., w którym został poinformowany, iż wykazy zostały przesłane do Urzędu Gminy na płycie CD 16 maja 2008 r. Jak wyjaśnił kierownik referatu rolnego w Urzędzie nie otworzono płyty CD z powodu innych pilnych prac.*

***Czy wykazy nieruchomości zawierały kompletne dane oraz czy dane odzwierciedlały stan faktyczny?***

We wszystkich przypadkach wykazy przekazane wojewodom i wójtom (burmistrzom, prezydentom) nie zawierały kompletnych danych. Brakowało przede wszystkim tytułów prawnych do nieruchomości, informacji o prowadzonych dla nieruchomości księgach wieczystych lub zbiorach dokumentów oraz daty ostatniej aktualizacji danych w ewidencji gruntów i budynków.

Stwierdzono również, że dane zawarte w wykazach były niezgodne z dokumentacją źródłową prowadzoną dla nieruchomości lub danymi ewidencyjnymi. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono:

- w 9 z 15 (60%) wykazów nieruchomości przekazanych właściwym wojewodom<sup>35</sup>,
- w 13 z 31 (41,9%) wykazów nieruchomości przekazanych wójtom (burmistrzom, prezydentom).

Niezgodności danych ujętych w wykazach z danymi wynikającymi z dokumentacji źródłowej prowadzonej dla nieruchomości lub danymi ewidencyjnymi polegały przede wszystkim na rozbieżności pomiędzy powierzchnią nieruchomości podaną w wykazach a powierzchnią nieruchomości ujętą w dokumentacji źródłowej lub w ewidencji, wykazywaniu własności nieruchomości Skarbu Państwa w sytuacji gdy nieruchomości te przeszły na własność jednostek samorządu terytorialnego lub osób fizycznych, rozbieżności w zakresie liczby działek wchodzących w skład danej nieruchomości, nieujęciu ułamkowej części własności nieruchomości.

Starostowie, wyjaśniając przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości, poinformowali że sporządzone wykazy nieruchomości nie zawierają kompletnych danych ze względu na trudności z wygenerowaniem ich z systemów informatycznych, w których prowadzą ewidencję gruntów i budynków oraz pracochłonnością związaną z badaniem ksiąg wieczystych. Wskazywali również, że przed przekazaniem tych wykazów nie dokonano weryfikacji danych z powodu ograniczonych możliwości kadrowych i braku środków

---

<sup>35</sup> Dotyczy wykazów nieruchomości sporządzonych przez Starostów: Puckiego, Chojnickiego, Nizańskiego, Zawierciańskiego, Żywieckiego, Tucholskiego, Oleskiego, Prudnickiego, Kolneńskiego.

finansowych. Starostowie podkreślali również, że wykazy nie stanowią wersji ostatecznej, a dane w nich zawarte będą weryfikowane i uzupełniane.

**W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, stan zaawansowania prac nad przygotowaniem i przekazaniem wykazów nieruchomości właściwym organom nie daje gwarancji, iż zostaną one sporządzone w terminie wyznaczonym przez ustawodawcę, w sposób rzetelny i kompletny. Zasadniczą barierą dla terminowego wykonania tego obowiązku są wieloletnie zaniedbania ze strony starostów w zakresie prowadzenia i aktualizacji ewidencji gruntów i budynków, co uniemożliwia pozyskanie rzetelnych danych do sporządzenia wykazów nieruchomości. Aktualizacja danych ewidencyjnych nieruchomości gmin powinna być prowadzona przy aktywnym udziale organów wykonawczych gmin. Obowiązek ich współpracy ze starostami w zakresie uaktualnienia danych niezbędnych do sporządzenia wykazów powinien wynikać z przepisów prawa.**

### **3.2.2. Ewidencja gruntów i budynków, ewidencja nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa i ewidencja nieruchomości stanowiących gminny zasób**

<b>Ewidencja gruntów i budynków</b>	
<b>Podstawa prawna</b>	<i>Art. 22 ust. 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne.</i>
<b>Organy zobowiązane do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków</b>	<i>Starostowie</i>
<b>Ewidencja nieruchomości (zgodnie z katastrzem nieruchomości)</b>	
<b>Podstawa prawna</b>	<i>Art. 23 ust.1 pkt 1 i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (obowiązek ewidencjonowania nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości<sup>36</sup> obowiązuje od 22.10 2007 r.<sup>37</sup>, przed tą datą właściwe organy były zobowiązane do prowadzenia ewidencji nieruchomości).</i>
<b>Organy zobowiązane do prowadzenia ewidencji nieruchomości</b>	<i>Starostowie – w zakresie ewidencjonowania nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa. Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) – w zakresie ewidencjonowania nieruchomości należących do gminnych zasobów.</i>

#### **Czy starostwie, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) wywiązali się z obowiązku ewidencjonowania nieruchomości?**

Wszyscy starostowie prowadzili przy użyciu systemów informatycznych ewidencję gruntów i budynków, jednakże tylko w trzech starostwach<sup>38</sup> (8,3%) istniała możliwość wygenerowania z systemu danych dotyczących liczby i powierzchni nieruchomości Skarbu

<sup>36</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, kataster nieruchomości stanowi ewidencja gruntów i budynków.

<sup>37</sup> Art. 23 ust.1 pkt 1 zmieniony przez art.1 pkt 7 lit a) ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. (Dz.U. Nr 173, poz. 1218) zmieniającej ustawę o gospodarce nieruchomościami z dniem 22 października 2007 r.

<sup>38</sup> Starostwa Powiatowe w: Żywcu, Gorzowie Wielkopolskim, Oleśnie.

Państwa. W pozostałych 33 starostwach zastosowany program komputerowy umożliwił wygenerowanie danych dotyczących działek ewidencyjnych, jednakże bez możliwości pozyskania informacji o liczbie i stanie nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa, którym gospodaruje starosta.

Stwierdzono, że 14 starostów<sup>39</sup> odrębnie ewidencjonowało nieruchomości wchodzące do zasobu Skarbu Państwa, w stosunku do których są jego reprezentantami. W sześciu starostwach<sup>40</sup> ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa nie zawierała wszystkich danych określonych w art. 23 ust.1c ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Spośród 72 wójtów (burmistrzów, prezydentów) 15<sup>41</sup> (20,8%) nie wywiązało się z ustawowego wymogu ewidencjonowania nieruchomości należących do gminnego zasobu, np.:

*Wójt Gminy Ślemień wyjaśniła, że „... nie jest prowadzona ewidencja nieruchomości stanowiących gminny zasób (...) gdyż Gmina nie posiada programu komputerowego umożliwiającego prowadzenie takiej ewidencji”.*

*Wójt Gminy Krzczonów wyjaśnił, że „Gmina nie prowadzi ewidencji nieruchomości stanowiących gminny zasób nieruchomości, ponieważ korzystamy z programu do ewidencji gruntów EWOPIS, który na bieżąco aktualizuje Starostwo Powiatowe w Lublinie, (...) Biorąc pod uwagę fakt, iż posiadamy bezpośredni podgląd do aktualnych danych nie ma potrzeby prowadzić dodatkowej ewidencji.”*

Dostęp do danych zgromadzonych w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostów, nie zwalnia wójtów (burmistrzów, prezydentów) z ustawowego obowiązku ewidencjonowania nieruchomości należących do gminnych zasobów.

Pozostali (57) wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) ewidencjonowali nieruchomości stanowiące gminne zasoby ale tylko w 10 gminach (17,5%) ujęte w ewidencji dane o nieruchomościach można było prezentować na wybrany dzień. W 22 gminach (38,6%) ewidencja nieruchomości stanowiących gminny zasób nie zawierała wszystkich danych określonych w art. 23 ust.1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, np.:

*W sprawie przyczyn nieprowadzenia ewidencji nieruchomości w sposób określony w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, podinspektor Urzędu Gminy w Rudnikach zeznała: „Z uwagi na szeroki zakres obowiązków umknęło mi, że wprowadzony nowelizacją ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami ... sposób ewidencjonowania ... dotyczy również ewidencji gminnej...”.*

<sup>39</sup> Starosta: Pucki, Działdowski, Nowomiejski, Świdwiński, Pułtowski, Otwocki, Słupecki, Czarnkowsko - Trzcianecki, Oleski, Łomżyński, Sulęciński, Konecki, Przemyski, Jeleniogórski.

<sup>40</sup> Starostwa Powiatowe w: Pucku, Otwocku, Nowym Tomysłu, Sulęcinie, Oleśnie, Czarnkowie.

<sup>41</sup> Dotyczy Wójtów (Burmistrzów, Prezydentów) Gmin: Lubień, Chojnice, Nowe Miasto Lubawskie, Kłodzko, Lewin Kłodzki, Połczyn-Zdrój, Celestynów, Ślemień, Krzczonów, Prudnik, Głucholazy, Łomża, Kiełczygłów, Krzeszyce, Witnica.



Podkreślić należy, że tylko w pięciu gminach ewidencja nieruchomości należących do gminnego zasobu prowadzona była z wykorzystaniem programu komputerowego do ewidencjonowania nieruchomości, w 19 - przy pomocy arkusza EXEL lub WORD, a w 33 urzędach gmin ewidencja prowadzona była ręcznie (np.: w formie rejestrów, zbioru wypisów z rejestru gruntów).

***Czy dane zgromadzone w ewidencji gruntów i budynków oraz ewidencjach nieruchomości odzwierciedlały stan faktyczny?***

Analiza danych zawartych w dokumentach źródłowych dotyczących 911 nieruchomości i 1 447 działek ewidencyjnych należących do zasobu Skarbu Państwa<sup>42</sup> i danych ujętych w ewidencji gruntów i budynków oraz ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa wykazała liczne nieprawidłowości.

W 24 starostwach<sup>43</sup> (66,7% skontrolowanych) dane ujęte w ewidencji gruntów i budynków były niezgodne z dokumentacją źródłową, np.:

*W Starostwie Powiatowym w Chojnicach zbadano dokumentację źródłową 50 nieruchomości. W 12 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na:*

- niezgodności pomiędzy powierzchnią nieruchomości ujawnioną w księdze wieczystej a wykazaną w ewidencji gruntów i budynków (dotyczy siedmiu nieruchomości),
- niezgodności pomiędzy numeracją działek ujawnioną w księdze wieczystej a wykazaną w ewidencji gruntów i budynków (dotyczy pięciu nieruchomości),
- wykazaniu w ewidencji gruntów i budynków prawa własności Skarbu Państwa, podczas gdy z dokumentacji źródłowej wynikało, że nieruchomości te przeszły na własność gminy bądź osób fizycznych (dotyczy czterech nieruchomości).

W ośmiu starostwach<sup>44</sup> (57,1% starostw, w których prowadzona była odrębna ewidencja nieruchomości), dane ujęte w ewidencji nieruchomości zasobu Skarbu Państwa były niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków oraz z danymi zawartymi w dokumentacji źródłowej, np.:

*W Starostwie Powiatowym w Słupcy analizie podano dokumentację źródłową 50 działek ewidencyjnych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:*

- wykazaniu w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa 13 działek ewidencyjnych, z których 10 było własnością innych podmiotów niż Skarb Państwa (nie figurowały one w ewidencji gruntów i budynków),
- wykazaniu w ewidencji nieruchomości zasobu Skarbu Państwa czterech działek o powierzchni innej niż ujęta w ewidencji gruntów i budynków,

<sup>42</sup> W części objętych kontrolą starostw zbadano dokumentację źródłową nieruchomości, w innych - dokumentację źródłową działek ewidencyjnych (nie mniej niż 10% liczby nieruchomości/działek w każdym starostwie). Wybór dokumentacji źródłowej nieruchomości (działek) został dokonany na podstawie osądu kontrolera.

<sup>43</sup> Starostwa Powiatowe w: Nowym Targu, Myślenicach, Pucku, Chojnicach, Działdowie, Jeleniej Górze, Pułtusku, Otwocku, Żywcu, Tucholi, Słupcy, Czarnkowie, Nowym Tomysłu, Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach, Biłgoraju, Opolu Lubelskim, Oleśnie, Nysie, Kolnie, Sieradzu, Sulęcinnie, Żaganu, Końskich.

<sup>44</sup> Starostwa Powiatowe w: Działdowie, Słupcy, Pułtusku, Rypinie, Czarnkowie, Oleśnie, Końskich, Pucku.

- nieprzypisaniu w ewidencji nieruchomości zasobu Skarbu Państwa nr księgi wieczystej czterech działek, pomimo, że numery te były wskazane w ewidencji gruntów i budynków,
- przypisaniu do dwóch działek w ewidencji nieruchomości zasobu Skarbu Państwa innego oznaczenia rodzaju użytków niż w ewidencji gruntów i budynków.

Analiza danych zawartych w dokumentach źródłowych dotyczących 1.164 nieruchomości oraz 4.430 działek ewidencyjnych należących do gminnych zasobów nieruchomości<sup>45</sup>, danych dotyczących tych nieruchomości (działek) ujętych w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostę lub wykazach sporządzonych przez starostę i przekazanych wójtom (burmistrzom, prezydentom) oraz danych zgromadzonych w ewidencji gminnych zasobów nieruchomości wykazała, że:

- spośród 72 urzędów gmin, w których przeprowadzono kontrolę w 43 urzędach (59,7%) dane ujęte w ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej przez starostów lub wykazach sporządzonych przez starostów były niezgodne z danymi zawartymi w dokumentacji źródłowej, np.:

*Badanie zgodności danych zawartych w wykazie, sporządzonym przez Starostę Wadowickiego i przekazanym **Burmistrzowi Wadowic**, z danymi wynikającymi z dokumentacji źródłowej dotyczącej 36 nieruchomości wykazało, że osiem nieruchomości ujętych w wykazie starosty nie było ujętych w ewidencji gminnej, a Gmina Wadowice nie posiadała dokumentów źródłowych potwierdzających jej prawo własności. Burmistrz wyjaśniła, że nie są one własnością gminy i nie powinny być ujęte w wykazie. Jedna nieruchomość była własnością Gminy Wadowice, gmina dysponowała decyzją komunalizacyjną wojewody, a w wykazie Starosty nie został określony właściciel oraz podstawa nabycia tej nieruchomości. W wyniku badania stwierdzono 31 nieprawidłowości w wykazie starosty, np.: nie podano liczby działek wchodzących w skład nieruchomości, powierzchni nieruchomości, właściciela, podstawy nabycia, numeru księgi wieczystej lub zbioru dokumentów.*

- spośród 57 urzędów gmin, w których była prowadzona ewidencja nieruchomości należących do gminnego zasobu, w 29 urzędach (50,9%) dane ujęte w ewidencji gminnej były niezgodne z danymi zawartymi w dokumentach źródłowych, np.:

*Szczegółowe badanie dokumentacji źródłowej dotyczącej 35 nieruchomości gruntowych (201 działek) o łącznej powierzchni 77,61 ha, należących do gminnego zasobu nieruchomości **Gminy Kolno** wykazało, że część danych ujętych w ewidencji była niezgodna z dokumentami źródłowymi: nie ujęto w ewidencji dwóch działek, które gmina nabyła w maju 2007 r. i marcu 2008 r., nie zaktualizowano powierzchni jednej działki, dla czterech nieruchomości (10 działek) wpisano numery ksiąg wieczystych bez udokumentowanego potwierdzenia wpisu w księgach wieczystych Gminy jako właściciela, w przypadku trzech nieruchomości (sześciu działek) dokumentacja nie zawierała dokumentów potwierdzających ich nabycie, tj. decyzji komunalizacyjnych.*

---

<sup>45</sup> W części objętych kontrolą urzędów gmin zbadano dokumentację źródłową nieruchomości, w innych dokumentację źródłową działek ewidencyjnych (zbadano nie mniej niż 10% liczby nieruchomości/działek).

- spośród 57 urzędów gmin, w których prowadzono ewidencję, w 51 urzędach (89,5%) dane ujęte w ewidencji nieruchomości stanowiących gminny zasób, prowadzonej w urzędzie gminy, były niezgodne z danymi wykazanymi w ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej przez starostę lub danymi zawartymi w wykazach sporządzonych przez starostów, np.:

*Burmistrz Miasta i Gminy Końskie prowadził ewidencję nieruchomości stanowiących gminny zasób nieruchomości oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Badanie dokumentacji dotyczącej 50 nieruchomości gruntowych wykazało, że w trzech przypadkach dane zawarte w ewidencji dotyczące nr ksiąg wieczystych nieruchomości, były niezgodne z danymi zawartymi w dokumentach źródłowych. Według stanu na 1 września 2008 r., łączna powierzchnia gruntów gminnych była o 99,9 ha (tj. o 12,7%) mniejsza niż wynikająca z ewidencji starosty, a liczba działek mniejsza o 372 (tj. o 15%). W przypadku gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym, w ewidencji urzędu wykazano tych gruntów mniej o 215,9 ha niż wynika to z ewidencji starosty.*

***Czego dotyczyły stwierdzone nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania nieruchomości, jakie były ich przyczyny i skutki?***

Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na:

- nieuwjmowaniu w ewidencjach nieruchomości (działek) będących własnością Skarbu Państwa lub gminy,
- ujmowaniu w ewidencjach nieruchomości (działek) będących własnością innych podmiotów,
- przypisywaniu własności całości nieruchomości (działek) Skarbowi Państwa lub gminie w sytuacji gdy podmioty te były właścicielami ułamkowych części nieruchomości (działek)
- nieuwjmowaniu w ewidencjach prawa własności do ułamkowej części nieruchomości (działek),
- ujmowaniu nieruchomości (działek) w ewidencjach jako nieruchomości Skarbu Państwa lub gmin, pomimo braku tytułu prawnego Skarbu Państwa lub gmin do tych nieruchomości (działek),
- wykazywaniu w ewidencjach powierzchni nieruchomości (działek) innej niż określona w dokumentacji źródłowej,
- niewykazywaniu w ewidencjach numerów ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów pomimo ujawnienia prawa własności w księdze wieczystej lub zbiorze dokumentów, i posiadania potwierdzenia wpisu tego prawa,
- niezgodności pomiędzy numeracją działek wykazaną w ewidencjach a ujawnioną w księgach wieczystych,

- klasyfikowaniu działek do niewłaściwych podgrup rejestrowych.

Stwierdzone nieprawidłowości skutkowały brakiem możliwości ustalenia rzetelnego stanu i wielkości zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje starosta oraz wielkości i stanu gminnego zasobu nieruchomości, którym gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent).

Dodatkową trudnością w ustaleniu wielkości i stanu gminnych zasobów nieruchomości była niespójność w dokumentach sporządzonych w urzędach gmin, w których przedstawiano różne dane, np.:

*W prowadzonym w Urzędzie Gminy Józefów rejestrze gruntów komunalnych ujęte były na koniec 2007 r. grunty o łącznej powierzchni 50,48 ha, w księgowym rejestrze środków trwałych w tym samym czasie figurowały nieruchomości o łącznej powierzchni 22,66 ha, a w informacji o stanie mienia komunalnego, załączonej do projektu budżetu na 2008 r., podano, że stan mienia komunalnego na koniec 2007 r. obejmował 199,78 ha.*

Starostowie wyjaśnili, iż przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości było przede wszystkim niedokonanie weryfikacji danych ujętych w rejestrach papierowych przed wprowadzeniem ich do komputerowych baz ewidencyjnych. W wyniku tego w ewidencji gruntów i budynków zostały powielone nieprawidłowości. Starostowie wyjaśnili również, iż dokonanie pełnej aktualizacji danych ewidencyjnych jest niemożliwe do zrealizowania ze względu na brak środków finansowych na zwiększenie obsady kadrowej. Część nieprawidłowości powstała na skutek błędów pracowników oraz w wyniku braku przepływu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi starostw zajmującymi się gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa a prowadzącymi sprawy z zakresu geodezji i kartografii. Kolejną przyczyną było nieprzekazywanie przez podmioty zewnętrzne dokumentów niezbędnych do wprowadzania zmian w ewidencji.

W trakcie kontroli w gminach ustalono, że wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) nie podejmowali **żadnych działań** w celu doprowadzenia do zgodności danych zgromadzonych w ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej przez starostę z danymi wynikającymi z dokumentacji źródłowej, będącej w posiadaniu gminy. W pięciu gminach (6,9%) stwierdzono przypadki nieprzekazywania staroście dokumentacji niezbędnej do aktualizowania danych ewidencyjnych, np. decyzji zatwierdzających podziały działek. Nieprawidłowości te świadczyły o tym, że wójtowie nie w pełni wykorzystywali możliwości jakie dawał im dostęp do ewidencji prowadzonej przez starostów w celu zapewnienia aktualności danych dotyczących jednostek ewidencyjnych gmin.

Jako główną przyczynę nieprawidłowości, stwierdzonych w ewidencji nieruchomości gminnego zasobu, wójtowie wskazali przeoczenie pracowników oraz brak rzetelności ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostę, na bazie której prowadzono gminną ewidencję.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dane ewidencyjne dotyczące zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje starosta oraz dane dotyczące nieruchomości stanowiących gminne zasoby nie odzwierciedlają w pełni stanu faktycznego. Świadczą o tym liczne przypadki niezgodności danych ewidencyjnych z dokumentacją źródłową. Brak poprawności tych danych utrudnia, a w niektórych przypadkach uniemożliwia, ustalenie wielkości, stanu faktycznego i prawnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i gminnych zasobów nieruchomości. Tym samym utrudnia a niekiedy uniemożliwia sprawne i terminowe wywiązanie się przez starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów) z obowiązku ujawniania prawa własności do nieruchomości.

### 3.2.3. Działania starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów) w zakresie ujawniania prawa własności Skarbu Państwa i gmin do nieruchomości

<i>Wnioski do sądu o ujawnienie prawa własności nieruchomości</i>	
<i>Podstawa prawna</i>	<i>Art. 2 ust. 1 i 3 i art. 3 ust. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.</i>
<i>Organy zobowiązane do złożenia wniosków</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Starostowie – w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa,</li> <li>• Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miasta – w zakresie nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego.</li> </ul>
<i>Termin złożenia wniosków</i>	<i>24 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 19 listopada 2009 r. W przypadku gdy podstawą wpisu prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa jest orzeczenie sądu termin ten wynosi miesiąc od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu.</i>

#### ***Jaka jest wielkość i stan prawny zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodarują starostowie?***

Z uwagi na trudności z wygenerowaniem wszystkich danych z ewidencji gruntów i budynków oraz nieprowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przez wszystkich starostów, pominięto dane dotyczące liczby i powierzchni nieruchomości. Natomiast w odniesieniu do liczby i powierzchni działek ewidencyjnych, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym, przedstawione dane mają jedynie charakter szacunkowy ze względu na stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie prowadzenia

ewidencji gruntów i budynków oraz brak możliwości wygenerowania z systemu informatycznego w pięciu starostwach danych o liczbie i powierzchni działek ewidencyjnych o nieuregulowanym stanie prawnym.

Wielkość i stan zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodarują właścicieli starostowie oraz liczbę działek ewidencyjnych o nieuregulowanym stanie prawnym i ich powierzchnię, w starostwach objętych kontrolą, według stanu na 1 stycznia 2007 r. i 2008 r., oraz na dzień zakończenia kontroli przedstawiono w tabeli Nr 2.

Tabela Nr 2

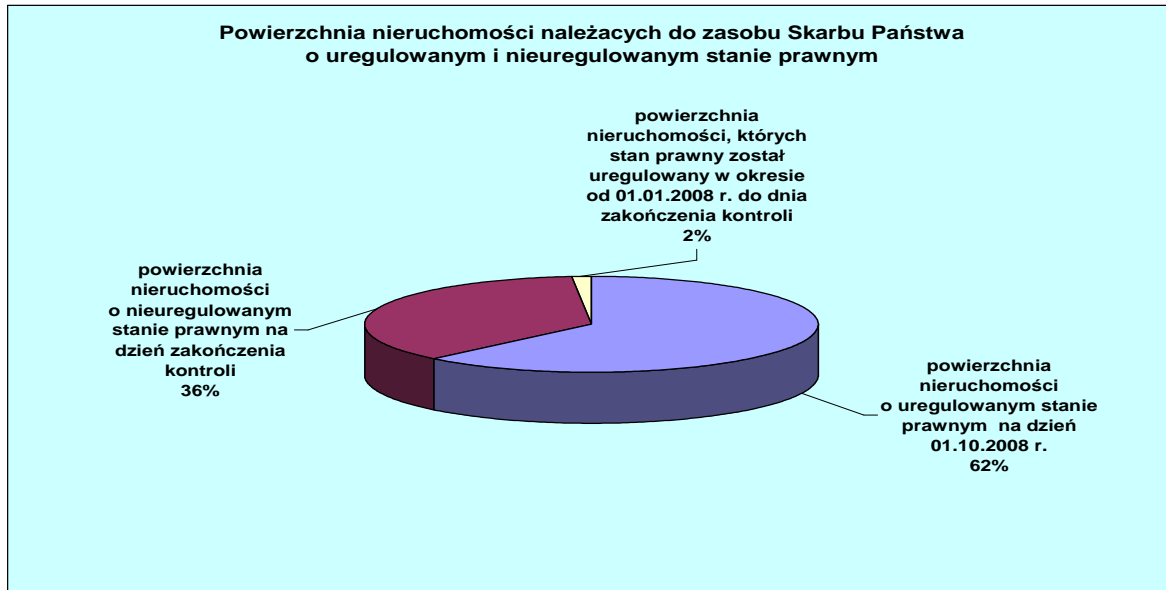
**Wielkość i stan zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodarują starostowie w jednostkach objętych kontrolą\***

L.p.	Według stanu na:	Liczba działek ewidencyjnych		%	Powierzchnia działek (ha)		%
		Ogółem	w tym o nieuregulowanym stanie prawnym	4:3	Ogółem	w tym o nieuregulowanym stanie prawnym	7:6
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
1.	1 stycznia 2007 r.	136.646	85.607	62,6	165.178,4	62.899,3	38,1
2.	1 stycznia 2008 r.	133.569	82.966	62,1	164.335,9	62.338,3	37,9
3.	dzień zakończenia kontroli	123.579	74.108	60,0	143.990,3	52.469,7	36,4

*Źródło: wyniki kontroli NIK*

Według stanu na dzień 1 stycznia 2007 r., w powiatach objętych kontrolą, do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodarują starostowie, należało 136 646 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 165 178,4 ha, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym 85 607 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 62 899,3 ha. Do dnia zakończenia kontroli liczba działek ewidencyjnych o nieuregulowanym stanie prawnym uległa zmniejszeniu o 11 499, tj. o 13,4%, a ich powierzchnia o 10 429,62 ha, tj. o 16,6%. Do uregulowania stanu prawnego pozostało 74 108 działek ewidencyjnych (60% ogółu działek należących do zasobu Skarbu Państwa) o łącznej powierzchni 52 469,7 ha (36,4%).

Skalę potrzeb w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, obrazuje wykres Nr 1.



*Źródło: obliczenia własne na podstawie wyników kontroli*

### ***Jakie działania podjęli starostowie na rzecz ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa do nieruchomości?***

W poszczególnych powiatach procentowy udział liczby działek ewidencyjnych o nieuregulowanym stanie prawnym w łącznej liczbie działek ewidencyjnych, należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodarują właściwi starostowie był bardzo zróżnicowany i wynosił (na dzień zakończenia kontroli) od 3% (Powiat Pucki) do 98,5% (Powiat Gorzowski), a powierzchnia działek ewidencyjnych o nieuregulowanym stanie prawnym w stosunku do łącznej powierzchni działek ewidencyjnych w tych samych powiatach od 1,6% do 99,4%. Zakres działań starostów na rzecz ujawnienia prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, w całym okresie objętym kontrolą, był niewspółmierny do potrzeb w tym zakresie. Przed wejściem w życie ustawy ujawniającej, działania te wynikały przede wszystkim z bieżącego gospodarowania nieruchomościami (sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste). W okresie od 1 stycznia 2007 r. do 18 listopada 2007 r. spośród 36 starostów, siedmiu<sup>46</sup> nie złożyło ani jednego wniosku o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych, pozostali (29) złożyli ogółem 478 wniosków obejmujących 2 356 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 1 639,7 ha. Po wejściu w życie ustawy ujawniającej, tj. od 19 listopada 2007 r., prace te zostały przez starostów zintensyfikowane o czym świadczy fakt, iż 35 starostów złożyło do właściwych sądów ogółem 2 874 wnioski obejmujące 6 862 działki ewidencyjne o łącznej powierzchni

<sup>46</sup> Starosta: Kłodzki, Rypiński, Gryfiński, Nowotomyski, Gorzowski, Opolski, Kolneński.

6 519,6 ha. Mimo to, działania na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa były w dalszym ciągu niewystarczające, np.:

*Według stanu na dzień 30 czerwca 2008 r., Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki gospodarował 1 771 działkami ewidencyjnymi (o łącznej powierzchni 645,6 ha), które nie posiadały ujawnionego stanu prawnego, co stanowiło co najmniej 83% zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (o łącznej powierzchni 1 136,1 ha). Ze względu na niepełne i niekompletne dane zawarte w ewidencji nieruchomości, dane te można jedynie przyjąć szacunkowo. Jak wykazała kontrola ujawnienie w księgach wieczystych stanu prawnego następowało jedynie „w miarę bieżących potrzeb”, w związku z wydaniem decyzji w sprawie podziału nieruchomości, sprzedażą nieruchomości, zmianą formy władania nieruchomością. Do 3 października 2008 r. (dzień zakończenia czynności kontrolnych) starosta skierował do właściwego sądu 18 wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa. Wnioski te dotyczyły 186 działek o łącznej powierzchni 39,1 ha, co stanowiło 11% działek o nieuregulowanym stanie prawnym wykazanych na dzień 30 czerwca 2008 r.*

*Według stanu na 30 czerwca 2008 r. Starosta Gryfiński gospodarował 3 869 działkami ewidencyjnymi (o łącznej powierzchni 6 519,3 ha) o nieuregulowanym stanie prawnym, co stanowiło 58,6% zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (o łącznej powierzchni 12 646,6 ha). Do 20 listopada 2008 r. (dzień zakończenia czynności kontrolnych) starosta złożył do właściwego sądu ogółem 1 506 wniosków o ujawnienie prawa własności Skarbu Państwa do 1 748 działek ewidencyjnych (929,5 ha), co stanowiło 45,2% działek o nieuregulowanym stanie prawnym wykazanych na dzień 30 czerwca 2008 r. Wszystkie wnioski zostały złożone po dniu wejścia w życie ustawy ujawniającej.*

W jednym powiecie<sup>47</sup>, na dzień zakończenia kontroli, nie stwierdzono działek o nieuregulowanym stanie prawnym. W pięciu starostwach nie można było ustalić liczby i powierzchni działek ewidencyjnych o nieuregulowanym stanie prawnym w całym okresie objętym kontrolą<sup>48</sup>, np.:

*W Starostwie Powiatowym w Myślenicach – jak wyjaśniono – nie istnieje możliwość jednoznacznego wskazania wszystkich działek i nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Jako przyczynę podano konieczność sporządzenia dla nieruchomości Skarbu Państwa wykazu synchronizacyjnego, tj. sprawdzenia, które parcele katastralne (wg austriackiego katastru nieruchomości stosowanego na terenie powiatu myślenickiego) odpowiadają działkom ewidencyjnym wprowadzonym do ewidencji na podstawie rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Fakt założenia dla nieruchomości i działek Skarbu Państwa ksiąg wieczystych nie przesądza jednoznacznie o uregulowaniu stanu prawnego parcel katastralnych w zgodności ze stanem faktycznym. W ewidencji gruntów i budynków przy działkach wpisanych na rzecz Skarbu Państwa mogą być wpisane numery ksiąg wieczystych dla nieruchomości prywatnych, które wchodzi w skład tej działki. Ustalono również, iż nie jest możliwe stwierdzenie, że wszystkie nieruchomości Skarbu Państwa nieposiadające ksiąg wieczystych nie mają uregulowanego stanu prawnego. Istnieje możliwość, że dla tych nieruchomości prowadzone były Lwh (liczba wykazu hipotecznego), gdzie odnotowane były prawa własności przysługujące Skarbowi Państwa.*

Niepodejmowanie lub podejmowanie jedynie w ograniczonym zakresie działań, na rzecz ujawnienia prawa własności nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa, przez starostów wynikało przede wszystkim z trudności w pozyskaniu dokumentów potwierdzających prawo własności Skarbu Państwa do nieruchomości, a także – jak

<sup>47</sup> Powiat Pajęczański.

<sup>48</sup> Starostwa Powiatowe w: Myślenicach, Nowym Tomysłu, Łomży, Tucholi, Końskich.



wyjaśniono - z powodu braku środków finansowych na sporządzenie niezbędnej dokumentacji, np.:

*W Starostwie Powiatowym w Biłgoraju ograniczony zakres podejmowania działań na rzecz ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa wiązał się z czasochłonnością poszukiwania dokumentów w zasobach archiwalnych. Wskazano także na brak kompleksowych działań w tym przedmiocie w latach poprzednich, a także trudności z odtwarzaniem dokumentów niezbędnych do założenia ksiąg wieczystych i ujawnienia prawa własności Skarbu Państwa, a związanych z prawem własności nieruchomości poprzednich właścicieli (zwłaszcza rolników przekazujących nieruchomości za świadczenia emerytalno-rentowe).*

*W okresie objętym kontrolą Starosta Nyski złożył do sądu 11 wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, obejmujących 18 działek ewidencyjnych, co stanowiło 2,6% łącznej liczby działek ewidencyjnych o nieuregulowanym stanie prawnym. Jak wyjaśniono tak mała liczba złożonych wniosków wynika z ograniczonych możliwości kadrowych, finansowych i czasowych.*

### ***Jaka jest wielkość i stan prawny gminnych zasobów nieruchomości?***

W toku kontroli NIK nie można było ustalić w 12 gminach (16,7% skontrolowanych) liczby nieruchomości należących do gminnych zasobów, w tym liczby nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Dlatego też dane liczbowe pozyskane na podstawie ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostów odnoszą się tylko do działek ewidencyjnych. Ze względu na stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania nieruchomości, dane dotyczące wielkości i stanu prawnego gminnych zasobów nieruchomości należy traktować jako dane szacunkowe.

W łącznej liczbie działek ewidencyjnych (97 344), należących do gminnych zasobów nieruchomości jednostek objętych kontrolą – 31,4% stanowiły działki ewidencyjne o nieuregulowanym stanie prawnym (30 597). Powierzchnia działek o nieuregulowanym stanie prawnym wynosiła 9 864 ha i stanowiła 34,4% łącznej powierzchni gminnych zasobów nieruchomości (28 716 ha). **W poszczególnych gminach procentowy udział liczby działek ewidencyjnych o nieuregulowanym stanie prawnym w łącznej liczbie działek należących do gminnych zasobów nieruchomości, wynosił od 0,2% (Gmina Głucholazy) do 94,5% (Gmina Kiełczygłów), a powierzchnia działek ewidencyjnych o nieuregulowanym stanie prawnym w łącznej powierzchni działek, w tych samych gminach, od 0,3% do 94,7%.**

Spśród działek o nieuregulowanym stanie prawnym znaczną część stanowiły grunty pod drogami gminnymi, drogi transportu rolnego (gruntowe), rowy melioracyjne, nieużytki.

W toku kontroli stwierdzono, że 13 wójtów<sup>49</sup> (18,1%) nie miało wiedzy o faktycznej wielkości i stanie gminnego zasobu nieruchomości, a nawet nie potrafiło określić potrzeb w zakresie składania wniosków do sądu o ujawnienie prawa własności gminy do nieruchomości. W 12 gminach (16,7%) kontrolerzy NIK, z powodu braku kompletnej dokumentacji źródłowej oraz nieewidencjonowania przez wójtów nieruchomości stanowiących gminne zasoby, nie ustalili faktycznej liczby i powierzchni nieruchomości należących do gminnych zasobów nieruchomości, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym<sup>50</sup>.

*Wójt Gminy Lubień na pytanie kontrolerów NIK, ile dokładnie działek i o jakiej powierzchni znajduje się w gminnym zasobie nieruchomości wyjaśnił, iż „... na podstawie otrzymanego ze Starostwa wykazu i posiadanych przez nas dokumentów można powiedzieć, że w gminnym zasobie nieruchomości znajduje się ok. 709 działek o łącznej powierzchni 78,036 ha”. Jednocześnie Wójt wyjaśnił, że nie posiada wiedzy jaka jest powierzchnia i liczba działek o nieuregulowanym stanie prawnym.*

### ***Jaka była skala działań wójtów (burmistrzów, prezydentów) w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności gmin do nieruchomości?***

Wójtowie na ogół nie wykonywali obowiązku regulowania stanu prawnego nieruchomości gminnych o czym świadczy fakt, iż w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 19 listopada 2007 r. (tj. do dnia wejścia w życie ustawy ujawniającej), wójtowie gmin (34 spośród 72 objętych kontrolą, tj. 47,2%) złożyli do właściwych sądów zaledwie 194 wnioski o ujawnienie prawa własności gmin do nieruchomości w księgach wieczystych. Wnioskami objęto przede wszystkim nieruchomości będące przedmiotem obrotu.

*Wójt Gminy Frampol wyjaśnił, że „zakładanie ksiąg wieczystych jest czasochłonne i kosztowne, dlatego wnioski o ich założenie gmina składa „w miarę potrzeby” związanej ze sprzedażą działek”.*

Po wejściu w życie ustawy ujawniającej do dnia zakończenia czynności kontrolnych, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) zintensyfikowali prace na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości, jednakże w dalszym ciągu działania te były niewystarczające w stosunku do potrzeb. Spośród 72 wójtów (burmistrzów, prezydentów) 48 (66,7%) złożyło we właściwych sądach 991 wniosków o ujawnienie prawa własności gmin do 3 630 działek

<sup>49</sup> Dotyczy Wójtów (Burmistrzów) Gmin: Lubień, Puck (w tej gminie kontrolerzy NIK ustalili liczbę i powierzchnię nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym), Gryfino, Lewin Kłodzki, Górno, Józefów, Głucholazy, Gostycyn, Włodowice, Rudniki, Prudnik, Sieradz, Deszczno.

<sup>50</sup> Dotyczy Gmin: Zaklików, Płońnica, Iłowo - Osada, Kurzętnik, Jedwabno, Gryfino, Włodowice, Gostycyn, Rudniki, Głucholazy, Sieradz, Krzeszyce. W tych gminach, na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej przez starostę lub na podstawie ewidencji gminnej prowadzonej z podziałem na działki ewidencyjne, ustalono liczbę działek ewidencyjnych należących do gminnych zasobów nieruchomości i ich powierzchnię.

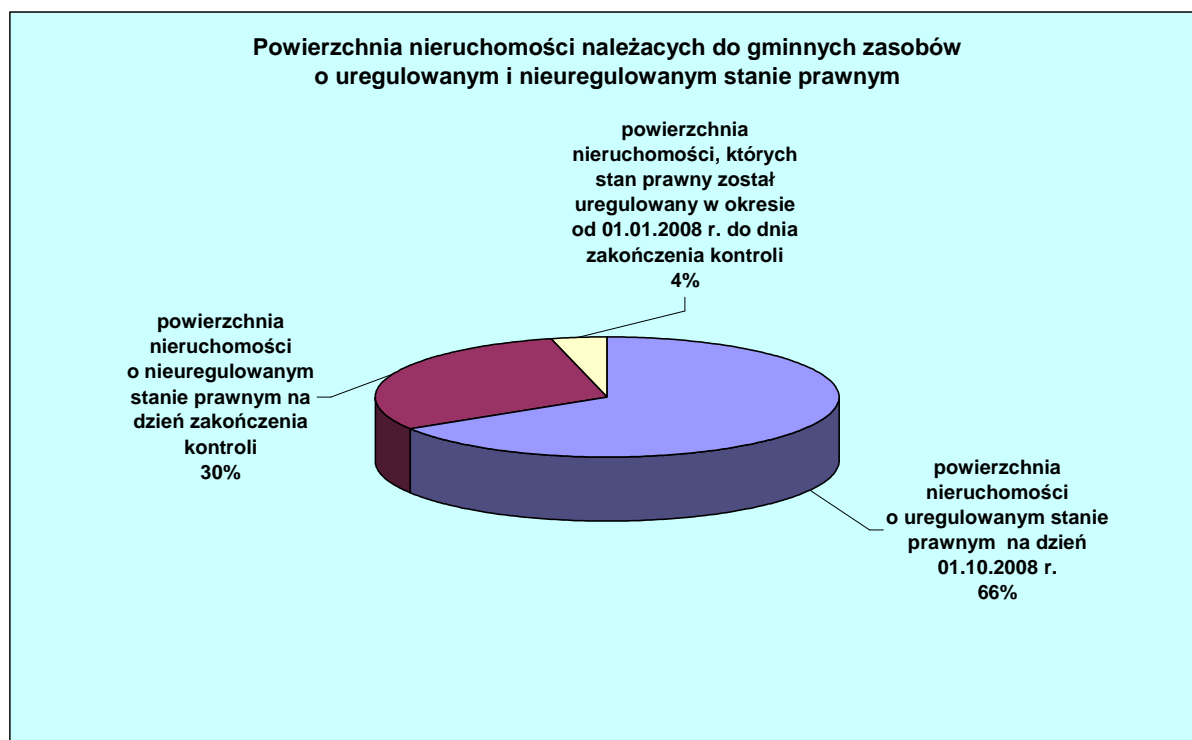
ewidencyjnych. Wniosków takich nie złożyli w tym okresie wójtowie 21 gmin<sup>51</sup> (29,2%), a w trzech gminach (4,2% skontrolowanych) prawo własności gminy zostało ujawnione w księgach wieczystych do wszystkich nieruchomości gminnych.

*Wójt Gminy Zaklików nie składał wniosków do sądu o ujawnienie prawa własności gminy do nieruchomości, mimo że 560 działek ewidencyjnych nie miało uregulowanego stanu prawnego. Gmina posiadała 61 decyzji komunalizacyjnych wojewody, z czego 13 wydanych w latach 90-tych ubiegłego stulecia, cztery decyzje wpłynęły do urzędu gminy w trakcie kontroli NIK. Brak działań w tym zakresie – jak wyjaśnił Wójt – wynikał z braku środków finansowych.*

*Wójt Gminy Świdwin odnośnie przyczyn nieujawniania prawa własności gminy do 614 działek gminnych o powierzchni 268,91 ha wyjaśnił m.in., że „(...) Działki ... w liczbie 586 stanowią drogi, na które potrzeba około 80.000 zł (za wypisy i wyrisy ze Starostwa Powiatowego). Działki, które zostały skomunalizowane jako drogi wymagają bardzo dużych nakładów na ich remonty. Budżet gminy nie jest w stanie wytrzymać takiego obciążenia, dlatego w comiesięcznych sprawozdaniach do Wojewody Zachodniopomorskiego zwracam się o spowodowanie niepobierania opłat za wyrisy i wypisy ze Starostwa Powiatowego na założenie ksiąg wieczystych dotyczących dróg. (...) Faktem jest, że komunalizacja tych działek nastąpiła przy końcu 1991 i 1996 r. ...”.*

Skalę potrzeb w zakresie regulacji stanu prawnego nieruchomości należących do gminnych zasobów nieruchomości zobrazowano na wykresie Nr 2.

Wykres Nr 2



Źródło: obliczenia własne na podstawie wyników kontroli

<sup>51</sup> Dotyczy Gmin: Puck, Kosakowo (Gmina wcześniej ujawniła prawo własności do wszystkich gminnych nieruchomości), Bircza, Zaklików, Iłowo Osada, Kurzętnik, Celestynów, Pokrzywnica, Irządze, Ślemień, Gostycyn, Rogowo, Zagórów, Słupca (Gmina wcześniej ujawniła prawo własności do wszystkich gminnych nieruchomości), Krzczonów, Głuchołazy, Miastkowo, Kolno, Stawiski, Warta, Kiełczygłów, Deszczno, Jedwabne, Miedzichowo (Gmina wcześniej ujawniła prawo własności do wszystkich gminnych nieruchomości).

Do przyczyn opieszałości w działaniach lub braku działań ze strony starostów, wójtów (burmistrzów, prezydentów) w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności gminy i Skarbu Państwa do nieruchomości – według wyjaśnień - należały:

- brak dokumentacji źródłowej potwierdzającej prawo własności Skarbu Państwa lub gmin,
- brak wiedzy (dokumentacji) dotyczącej liczby nieruchomości (działek), dla których nie zostały urządzone księgi wieczyste lub nie zostało w tych księgach ujawnione prawo własności gminy lub Skarbu Państwa,
- brak środków finansowych na opłatę czynności i dokumentacji z tym związanych.

Większość wniosków (72,4% wniosków złożonych przez wójtów i 72,9% przez starostów) została przez sądy rozpatrzona w jednomiesięcznym terminie. Przyczynami przekroczenia ustawowego terminu rozpatrzenia 529 wniosków – według wyjaśnień prezesów sądów – były:

- zwiększony napływ wniosków po wejściu w życie ustawy ujawniającej,
- brak informacji na wnioskach, że są one składane w trybie ww. ustawy,
- braki formalne we wnioskach,
- trudności kadrowe związane z wdrażaniem informatycznego systemu ksiąg wieczystych.

**Wieloletnie zaniedbania w zakresie aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości oraz niewspółmierne do potrzeb, po wejściu w życie ustawy ujawniającej do czasu zakończenia kontroli NIK, działania na rzecz ujawnienia prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa przez starostów oraz nieruchomości gminnych przez wójtów gmin (burmistrzów, prezydentów) uniemożliwiają osiągnięcie celów zakładanych tą ustawą i terminowe zakończenie procesu aktualizacji.**

### 3.2.4. Sprawozdawczość dotycząca ujawniania prawa własności nieruchomości

<i>Sprawozdania z wykonania obowiązku złożenia wniosków do sądu o ujawnienia prawa własności nieruchomości</i>	
<i>Podstawa prawna</i>	<i>Art. 4 ust. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.</i>
<i>Organy zobowiązane do złożenia sprawozdania</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Starostowie,</i></li> <li>• <i>Marszałkowie województw,</i></li> <li>• <i>Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci</i></li> </ul>
<i>Organy, do których przekazywane są sprawozdania</i>	<i>Wojewodowie</i>
<i>Termin sporządzenia i przekazania sprawozdania</i>	<i>Co miesiąc, do 15 dnia danego miesiąca, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu wejścia w życie ustawy, tj. do 15 grudnia 2007 r.</i>

#### ***Czy starostowie przekazywali właściwym wojewodom sprawozdania z wykonania obowiązku złożenia wniosków do sądu o ujawnienie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa?***

Spośród 352 miesięcznych sprawozdań<sup>52</sup> z realizacji obowiązku ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, które winny być, w okresie objętym kontrolą, przekazane właściwym wojewodom, starostowie przekazali tylko 253 sprawozdania, w tym 53 z naruszeniem ustawowego terminu. Opóźnienia w składaniu sprawozdań wynosiły od 1 do 104 dni. Wszystkie sprawozdania przekazało jedynie 12 starostów<sup>53</sup>, w tym sześciu<sup>54</sup> z zachowaniem ustawowego terminu. Jeden starosta<sup>55</sup> nie złożył żadnego sprawozdania. Pozostali (22, tj. 66,1% skontrolowanych) nie przedłożyli właściwym wojewodom sprawozdań za wszystkie okresy sprawozdawcze.

Nieskładanie sprawozdań lub przekazywanie ich z opóźnieniem – jak wyjaśnili starostowie – wynikało z:

- braku wiedzy o konieczności składania sprawozdań lub braku czasu na ich sporządzenie,
- błędnej interpretacji przepisów ustawy ujawniającej, co do terminu złożenia pierwszego sprawozdania oraz obowiązków sprawozdawczych w sytuacji, gdy nie składano wniosków do sądu o ujawnienie prawa własności nieruchomości,

<sup>52</sup> Liczba sprawozdań, które winny być przekazane właściwym wojewodom została określona dla każdej jednostki od 15 grudnia 2007 r. do dnia zakończenia w niej czynności kontrolnych (w każdej jednostce data ta była inna).

<sup>53</sup> Starosta: Nowotarski, Pucki, Chojnicki, Przemyski, Działdowski, Szczycieński, Świdwiński, Otwocki, Tucholski, Biłgorajski, Oleski, Kolneński.

<sup>54</sup> Starosta: Nowotarski, Pucki, Chojnicki, Świdwiński, Biłgorajski, Przemyski.

<sup>55</sup> Starosta Nowotomyski.

- nieokreślenia w przepisach wzoru takiego sprawozdania.

W toku kontroli stwierdzono również, że sprawozdania złożone przez sześciu starostów<sup>56</sup> nie odzwierciedlały stanu faktycznego w zakresie działań podjętych w celu uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa.

### ***Czy wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) wywiązali się z obowiązków w zakresie sprawozdawczości?***

Tylko czterech wójtów<sup>57</sup> (5,5%) wywiązało się z ustawowego obowiązku składania właściwym wojewodom miesięcznych sprawozdań dotyczących wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości gminy. Jednak w dwóch z tych gmin sprawozdania były nierzetelne. Wójtowie 23 gmin<sup>58</sup> (31,9%), do czasu kontroli NIK, nie złożyli żadnego sprawozdania, pozostali (44) przekazywali je nieterminowo lub tylko w niektórych miesiącach. Jednakże w 12 gminach sprawozdania przekazane wojewodom były nierzetelne albo niekompletne, tj. podawano liczbę działek zamiast liczby nieruchomości nie wpisując dodatkowej informacji o tym, wykazywano niezgodne ze stanem faktycznym dane liczbowe, zamieszczano opisową informację o działaniach w zakresie regulowania stanów prawnych nieruchomości zamiast podania informacji o liczbie złożonych wniosków. Przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości – jak wyjaśniono - były:

- brak wiedzy o wejściu w życie ustawy ujawniającej i obowiązku sporządzania sprawozdań,
- błędna interpretacja przepisów ustawy ujawniającej (uważano, że obowiązek składania sprawozdań dotyczy wyłącznie okresów, w których składane były wnioski do sądu),
- przeoczenie pracownika odpowiedzialnego za sprawozdawczość.

Wojewodowie, a w województwie śląskim także inspektor nadzoru geodezyjno-kartograficznego, wystosowali do wójtów (burmistrzów, prezydentów) wszystkich gmin objętych kontrolą pisma z przypomnieniem o obowiązkach sprawozdawczych.

**Nieprzekazywanie właściwym wojewodom sprawozdań z realizacji obowiązku składania do sądów wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości lub przedstawianie w nich nierzetelnych danych, uniemożliwia wojewodom gromadzenie pełnych danych o postępach prac w regulowaniu stanu prawnego nieruchomości**

<sup>56</sup> Starosta: Pucki, Działdowski, Szczycieński, Kłodzki, Oleski, Sieradzki.

<sup>57</sup> Dotyczy Wójtów Gmin: Niebylec, Zaklików, Połczyn – Zdrój, Otmuchów.

<sup>58</sup> Dotyczy Wójtów Gmin: Puck, Bircza, Kowary, Celestynów, Pokrzywnica, Winnica, Cekcyn, Skrwilno, Rogowo, Zagórow, Słupca, Wieleń, Drawsko, Miedzichowo, Frampol, Józefów, Krzczonów, Miastkowo, Stawiski, Deszczno, Krzeszyce, Łomża, Szprotawa.

należących do zasobu Skarbu Państwa i stanowiących gminne zasoby nieruchomości oraz ustalenie zakresu prac do wykonania.

*Czy starostwie wywiązują się z ustawowego obowiązku dotyczącego upowszechniania informacji wśród mieszkańców powiatu o potrzebie sprawdzenia ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości będących ich własnością?*

<b>Informowanie mieszkańców o potrzebie sprawdzenia zgodności ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości będących ich własnością</b>	
<b>Podstawa prawna</b>	<i>Art. 6 ust. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.</i>
<b>Organ zobowiązany do poinformowania mieszkańców</b>	<i>Starostwie</i>
<b>Termin prowadzenia działań na rzecz poinformowania mieszkańców</b>	<i>W okresie 3 lat od wejścia w życie ustawy, tj. od 19 listopada 2007 r. do 19 listopada 2010 r.</i>

Do rozpoczęcia kontroli NIK 13<sup>59</sup> starostów (36,1% skontrolowanych) nie podjęło żadnych działań na rzecz poinformowania mieszkańców o potrzebie sprawdzenia zgodności ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym, trzech<sup>60</sup> podjęło takie działania w trakcie kontroli NIK. Główną przyczyną niepodjęcia tych działań – jak wyjaśnili starostowie – był brak środków finansowych oraz braki kadrowe. W przypadku pozostałych 20 starostów działania te polegały przede wszystkim na zamieszczeniu ogłoszenia na stronie internetowej starostwa, wywieszeniu ogłoszeń w siedzibie starostw i siedzibach urzędów gmin z terenu powiatów. Informację o sprawdzeniu zgodności ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym w mediach lokalnych zamieściło 13 starostów<sup>61</sup>. Punkt informacyjno-konsultacyjny, w którym mogły być udzielane szczegółowe informacje i wyjaśnienia problematyki prawnej i geodezyjnej utworzyło zaledwie 17 starostów<sup>62</sup> (47,2% skontrolowanych). Pozostali wyjaśnili, iż nie utworzyli takiego punktu ze względu na brak odpowiednio wyszkolonej kadry oraz brak środków finansowych.

<sup>59</sup> Starosta: Nowotarski, Myślenicki, Pucki, Przemyski, Działdowski, Szczycieński, Gryfiński, Żywiecki, Kielecki, Sieradzki, Pajęczański, Konecki, Jeleniogórski.

<sup>60</sup> Starosta: Nizański, Rypiński, Czarnkowsko-Trzcieński.

<sup>61</sup> Starosta: Chojnicki, Pułtowski, Otwocki, Zawierciański, Tucholski, Słupecki, Czarnkowsko-Trzcieński, Nowotomyski, Biłgorajski, Oleski, Nyski, Prudnicki, Łomżyński.

<sup>62</sup> Starosta: Nizański, Nowomiejski, Kłodzki, Jeleniogórski, Pułtowski, Otwocki, Zawierciański, Tucholski, Słupecki, Nowotomyski, Gorzowski, Biłgorajski, Oleski, Nyski, Prudnicki, Łomżyński, Kolneński.

***Na jakie problemy przy wypełnianiu obowiązków wynikających z ustawy ujawniającej wskazywali starostowie?***

Wszyscy starostowie poinformowali, iż największym problemem związanym z wykonywaniem obowiązków, określonych w ustawie ujawniającej, było nieprzekazanie na ten cel dodatkowych środków finansowych oraz braki w obsadzie kadrowej. W 36 powiatach, starostowie oszacowali, iż na realizację zadań wynikających z ustawy ujawniającej w terminach określonych w ustawie, niezbędne są środki finansowe w łącznej wysokości 5 617,7 tys. zł, przede wszystkim na: sporządzenie opracowań geodezyjno-kartograficznych, zakup oprogramowania do ewidencjonowania nieruchomości oraz na wynagrodzenia dla dodatkowo zatrudnionych pracowników<sup>63</sup>, np.:

*W Starostwie Powiatowym w Żywcu nieuregulowany stan prawny miało 2 176 działek. Są to działki, które przy zakładaniu operatu ewidencji zostały wpisane jako władanie Skarbu Państwa (...). Dla powyższych działek nie zostały założone księgi wieczyste, ani też nie odnaleziono dla nich zbiorów dokumentów. Celem uregulowania stanu prawnego nieruchomości niezbędna jest synchronizacja obecnych działek z parcelami katastralnymi (...). Zakładając roczną dotację z budżetu państwa na poziomie dotychczasowym, to regulacja stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje starosta będzie jeszcze trwała około 26 lat. (...). Przy założeniu, że strumień środków finansowych z budżetu państwa będzie wynosił około 200 tys. rocznie wraz ze zwiększonym zatrudnieniem o dwa etaty, regulacja stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, mogłaby trwać cztery lata (...).*

*W Starostwie Powiatowym w Działdowie wyjaśniono, że największym problemem jest brak dokumentów źródłowych dotyczących tytułów własności Skarbu Państwa dla tych nieruchomości. Dotyczy to ponad 2 700 działek ewidencyjnych. W większości przypadków jedyną drogą jest prowadzenie postępowań o zasiedzenie. (...). Utworzenie dodatkowych dwóch etatów i oddelegowanie tych pracowników wyłącznie do zadań związanych z regulacją stanu prawnego nieruchomości nie gwarantuje, że w ustawowym terminie stan ten zostanie uregulowany.*

W okresie objętym kontrolą dodatkowe środki finansowe z budżetu państwa na realizację zadań wynikających z ustawy ujawniającej w łącznej kwocie 927 tys. zł otrzymało 17 starostów.

Starostowie wskazywali, że trudności w wykonywaniu obowiązków w zakresie ujawniania praw własności nieruchomości wynikają także z:

- braku dokumentów źródłowych potwierdzających prawo własności nieruchomości Skarbu Państwa, co skutkuje koniecznością prowadzenia długotrwałych postępowań sądowych o zasiedzenie,
- braku synchronizacji operatu ewidencji gruntów i budynków z parcelami katastralnymi (w szczególności dotyczy to byłego zaboru austriackiego),
- trudności z interpretacją przepisów ustawy ujawniającej, w szczególności art. 1 tej ustawy,
- późnego wejścia w życie rozporządzenia wykonawczego do ustawy ujawniającej,

<sup>63</sup> Od jednego do trzech pracowników w poszczególnych starostwach.



- założenia przez ustawodawcę nierealnych terminów realizacji wszystkich obowiązków wynikających z ustawy ujawniającej.

### 3.2.5. Inwentaryzacja nieruchomości

#### *Czy wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) przeprowadzili inwentaryzację nieruchomości zgodnie z ustawowymi wymogami?*

Inwentaryzację składników majątkowych (w tym nieruchomości) w okresie objętym kontrolą przeprowadzono w 47 gminach, w tym w 36 - wg stanu na dzień 31 grudnia 2007 r., w 11 - według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. W 23 gminach inwentaryzacja została przeprowadzona poza okresem objętym niniejszą kontrolą, a w dwóch gminach<sup>64</sup> wójtowie nie posiadali nawet wiedzy kiedy przeprowadzono ostatnią inwentaryzację i dokumentów potwierdzających przeprowadzenie inwentaryzacji. Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto inwentaryzację nieruchomości, przeprowadzoną w okresie objętym kontrolą. W 16 gminach (spośród 47) terminowość, metoda przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji były zgodne z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>65</sup>. W trzech gminach odstąpiono od badania prawidłowości inwentaryzacji w związku z tym, że w 2008 r. regionalne izby rachunkowe objęły kontrolą i dokonały oceny procesu inwentaryzacji i jej rozliczenia. W 28 gminach<sup>66</sup> (59,6%, w których zbadano inwentaryzację) NIK negatywnie oceniła metodę i terminowość inwentaryzacji. Powodem tego były nieprawidłowości polegające na:

- nieobjęciu inwentaryzacją gruntów (lub części gruntów), co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości<sup>67</sup>;

*W wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Zagórz, wg stanu na 1 stycznia 2007 r., w dokumencie pn. „Inwentaryzacja majątku gminnego” wykazano 179 nieruchomości gruntowych (214,4418 ha) zaś w gminnej ewidencji nieruchomości ujętych było 205 nieruchomości gruntowych (204,9451 ha). Porównanie danych z inwentaryzacji i danych z ewidencji gminnej z ewidencją prowadzoną przez Starostwo Powiatowe w Słupcy wykazało dalsze rozbieżności dotyczące powierzchni oraz liczby gminnych nieruchomości gruntowych. Ustalono, że w ewidencji Urzędu nie zostały ujęte 42 nieruchomości gruntowe (55,2721 ha) o łącznej wartości ewidencyjnej 1 438 982,95 zł.*

- dokonaniu inwentaryzacji metodą weryfikacji zapisów w ewidencji księgowej i wykazie mienia komunalnego albo poprzez porównanie stanu kont z ewidencją nieruchomości

<sup>64</sup> Dotyczy Gmin: Celestynów, Gostycyn.

<sup>65</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

<sup>66</sup> Dotyczy Gmin: Nowy Targ, Harasiuki, Lubień, Hłowo - Osada, Stara Kamienica, Irządze, Zagórz, Drawsko, Węgierska Górka, Górno, Krzczonów, Prudnik, Łomża, Lewin Kłodzki, Świdwin, Rogowo, Końskie, Piekoszów, Rudniki, Kolno, Stąporków, Gorzów Śląski, Sieradz, Kielczygłów, Deszczno, Szprotawa, Nowogród Bobrzański, Miastkowo.

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).

gminnych (a nie metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi<sup>68</sup>), co było niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości;

*Komisja inwentaryzacyjna powołana przez Wójta Gminy Harasiuki dokonała weryfikacji zapisów w ewidencji księgowej z wykazem mienia komunalnego (...) a nie z dokumentami źródłowymi. Członkowie komisji inwentaryzacyjnej wyjaśnili m.in., że przeprowadzenie inwentaryzacji z wykorzystaniem dokumentów źródłowych „wymaga bardzo dużego nakładu pracy, (...) dlatego przeprowadzenie inwentaryzacji z dokumentów źródłowych przyczyniłoby się do opóźnienia bieżących spraw, wynikających z zakresu czynności każdego z członków komisji”.*

- ograniczeniu się do wykazania w arkuszach inwentaryzacyjnych ogólnej powierzchni gruntów i podania łącznej ich wartości, ponieważ w ewidencji analitycznej środków trwałych wartość gruntów wykazywano w jednej pozycji. Taki sposób prowadzenia ewidencji uniemożliwiał ustalenie wartości początkowej poszczególnych nieruchomości, ich liczby oraz powierzchni i nie odpowiadał zasadom ewidencjonowania środków trwałych, określonym w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planu kont<sup>69</sup>;

*W protokole inwentaryzacji przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Drawsko (brak daty jego sporządzenia) zespół spisowy napisał, że **przeprowadził spis gruntów z natury w godz. od 12,00 do 13,00 dnia 31 października 2007 r. w obecności Sekretarza Gminy. Zespół ten ustalił, że stan gruntów mienia komunalnego gminy stanowi powierzchnię 430,3552 ha o wartości 3 323 568,50 zł. Spis nie ujmował oddzielnie gruntów stanowiących gminny zasób nieruchomości, gruntów gminnych przekazanych w użytkowanie wieczyste, gruntów będących w użytkowaniu wieczystym gminy oraz gruntów przez nią dzierżawionych. Zespół spisowy przyjął cztery grupy gruntów łącznie, weryfikując w czasie 1 minuty dane 13 działek z księgami rachunkowymi i innymi dokumentami określającymi ich powierzchnię i wartość. Do protokołu przeprowadzonej weryfikacji na dzień 31 października 2007 r. dołączono zestawienie wg obrębów działek z podaniem sposobu władania, powierzchni, numeru KW, na dzień 31 grudnia 2007 r. W zestawieniu tym podano, że nieruchomości gruntowe stanowiły powierzchnię 429,6749 ha.***

- nie rozliczeniu inwentaryzacji lub dokonaniu jej rozliczenia po ustawowym terminie.

### ***Jakie są skutki nieprzeprowadzenia inwentaryzacji nieruchomości lub przeprowadzenia jej niezgodnie z ustawowymi wymogami?***

Niewłaściwa metoda przeprowadzenia inwentaryzacji (lub zaniechanie jej przeprowadzenia) uniemożliwia porównanie i ustalenie ewentualnych różnic pomiędzy analityczną ewidencją księgową środków trwałych a stanem faktycznym, wynikającym

<sup>68</sup> Odpowiednie dokumenty, o których mowa w art. 26 st. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, potwierdzające istnienie gruntów i źródło pochodzenia to dokumenty potwierdzające tytuł prawny do tych gruntów, np.: umowy notarialne, wyciągi z ksiąg wieczystych, patrz: orzeczenie z 6 lipca 2007 r. Regionalnej Izby Obrachunkowej KO.0022-134-1-30/07.

<sup>69</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).

z dokumentów źródłowych oraz dokonanie weryfikacji realnej wartości tych składników. Nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji gruntów spowodowane były głównie brakiem ewidencji szczegółowej do konta 011 – *Środki trwałe* lub niewiedzą o ustawowych wymogach w tym zakresie. Zgodnie z art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>70</sup>, przeprowadzenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości lub zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność za powyższe, na podstawie art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, ponoszą wójtowie (burmistrzowie, prezydenci).

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych skutkowały nierzetelnością danych wykazywanych w bilansie jednostki budżetowej (urzędu) i zbiorczym (gminy), w informacji o stanie mienia komunalnego, w sprawozdaniu SG -01 – *Statystyka gmin*.

*W bilansie zbiorczym Gminy Puck, wg stanu na 31 grudnia 2007 r., podpisanym przez Skarbnika Gminy i Wójta Gminy, wartość gruntów wykazano w kwocie 228,9 tys. zł, tj. o 14 215,1 tys. zł mniej niż wartość gruntów wykazana w informacji o stanie mienia komunalnego (wg stanu na 31 października 2007 r.). Przyczyną było m.in. nieprawidłowe przeprowadzenie inwentaryzacji w 2004 r. Inwentaryzacja miała zostać przeprowadzona metodą spisu z natury (jak wyjaśniano), a została dokonana poprzez przepisanie do arkuszy spisu z natury danych z księgi ewidencyjnej środków trwałych. Do arkuszy wpisano 23 działki (bez ich powierzchni) o wartości 226,8 tys. zł, tj. tylko te, które były ujęte w ewidencji księgowej. Natomiast w informacji o stanie mienia komunalnego (wg stanu na 31 października 2004 r.) wykazano wartość gruntów o powierzchni 595,89 ha w kwocie 18 846,8 tys. zł.*

**W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zaniechanie lub nierzetelne przeprowadzenie inwentaryzacji gruntów w urzędach gmin uniemożliwiło wójtom (burmistrzom, prezydentom):**

- **ustalenie rzeczywistego stanu posiadania gminy w zakresie nieruchomości gminnych oraz ich wartości,**
- **doprowadzenie do zgodności danych zawartych w księgach rachunkowych ze stanem faktycznym,**
- **zapobieganie nieprawidłowościom w gospodarowaniu nieruchomościami gminnymi.**

---

<sup>70</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

### 3.2.6. Wspólnoty gruntowe

<b>Wspólnoty gruntowe</b>	
<b>Podstawa prawna</b>	<i>Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.</i>
<b>Obowiązki starosty</b>	<p><i>Ustalenie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową,</i></li> <li>• <i>wykazów uprawnionych do udziału we wspólnocie,</i></li> <li>• <i>wykazów obszarów gospodarstw posiadanych przez uprawnionych do udziału we wspólnocie oraz wielkość przysługujących udziałów we wspólnocie.</i></li> </ul> <p><i>Ustalenie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową oraz ustalenie wykazów powinno być dokonane w terminie 1 roku od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 5 lipca 1964 r.</i></p>
<b>Obowiązki wójta, burmistrza, prezydenta miasta</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Ustalenie projektu wykazów:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>uprawnionych do udziału we wspólnocie,</i></li> <li>• <i>obszarów gospodarstw posiadanych przez uprawnionych do udziału we wspólnocie oraz wielkość przysługujących udziałów we wspólnocie.</i></li> </ul> </li> <li>2. <i>Zatwierdzenie:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>planu zagospodarowania i regulaminu użytkowania gruntów i urządzeń spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą,</i></li> <li>• <i>zatwierdzenie statutu spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą.</i></li> </ul> </li> <li>3. <i>Utworzenie spółki przymusowej, nadanie jej statutu i wyznaczenie organów spółki w sytuacji gdy wspólnota gruntowa nie przedstawiła w określonym terminie statutu spółki do zatwierdzenia.</i></li> <li>4. <i>Nadzór nad działalnością spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą.</i></li> </ol>
<b>Obowiązki osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Utworzenie spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów należących w skład tej wspólnoty.</i></li> <li>2. <i>Przedstawienie właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) do zatwierdzenia:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>planu zagospodarowania i regulaminu użytkowania gruntów i urządzeń spółki,</i></li> <li>• <i>statutu spółki.</i></li> </ul> </li> </ol>

#### ***Jaka jest liczba i stan prawny wspólnot gruntowych w gminach objętych kontrolą?***

W 37 gminach<sup>71</sup> (spośród 72 objętych kontrolą) położonych było 220 wspólnot gruntowych (obejmujące 1 490 działek ewidencyjnych) o łącznej powierzchni 5 367,5 ha<sup>72</sup>. Liczba tych wspólnot w poszczególnych gminach była różna i wynosiła od jednej do 23. Najwięcej nieruchomości należących do wspólnot gruntowych znajdowało się na

<sup>71</sup> Dotyczy Gmin: Wadowice, Lubień, Krościenko/Dunajcem, Puck, Kosakowo, Harasiuki, Niebylec, Płońska, Iłowo-Osada, Celestynów, Pokrzywnica, Winnica, Otwock, Irządze, Włodowice, Węgierska Górka, Skrwilno, Rogowo, Zagórow, Miedzichowo, Końskie, Stąporków, Piekoszów, Górno, Frampol, Tarnogród, Józefów, Krzczonów, Rudniki, Łomża, Miastkowo, Kolno, Stawiski, Warta, Sieradz, Rzaśnia, Kiełczygłów.

<sup>72</sup> Ustalono na podstawie danych urzędów gmin albo w oparciu o ewidencję gruntów i budynków prowadzoną przez starostę. Dane te należy również traktować jako dane szacunkowe, które mają zobrazować wyłącznie przybliżoną skalę zjawiska.

obszarze gmin: Józefów – 23<sup>73</sup>, Stąporków – 22, Końskie - 21, Harasiuki – 17, Zagórz-13, Frampol – 12 i Piekoszów - 11.

Powierzchnia wspólnot gruntowych występujących na obszarze gmin objętych kontrolą, w podziale na poszczególne rodzaje nieruchomości, przedstawia wykres Nr 3.

Wykres Nr 3



Źródło: obliczenia własne na podstawie wyników kontroli

W 19 gminach (spośród 37, w których znajdowały się nieruchomości wspólnot) w różnych okresach funkcjonowały 42 spółki, powołane do zarządzania wspólnotami gruntowymi<sup>74</sup>, w dwóch gminach<sup>75</sup> - spółki przymusowe utworzone przez wójtów. W pozostałych gminach (na obszarze których położonych było 176 wspólnot gruntowych) wójtowie, burmistrzowie, prezydenci nie dysponowali dokumentacją ani wiedzą co do utworzenia bądź funkcjonowania spółek, w dziewięciu przypadkach<sup>76</sup> nie posiadali wiedzy o istnieniu wspólnot gruntowych na obszarze ich gmin lub taką wiedzę zdobyli wyłącznie na podstawie zapisów w ewidencji gruntów i budynków.

<sup>73</sup> Ustalono na podstawie ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostę.

<sup>74</sup> Ustalenia na podstawie dokumentacji (często szczytkowej), zgromadzonej w urzędach gmin bądź na podstawie informacji kierowników urzędów gmin.

<sup>75</sup> W Gminach: Węgierska Górka i Kolno.

<sup>76</sup> Dotyczy Wójtów Gmin: Puck, Krościenko/Dunajcem, Irządze, Rogowo, Miedzichowo, Rudniki, Kielczygłów, Warta, Krzczonów.

Wójt **Gminy Miedzichowo** wyjaśnił, że o istnieniu wspólnoty gruntowej (...) dowiedział się w konsekwencji pisma Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego (...) z dnia 18 marca 2008 r. Pismo to dotyczyło przeprowadzenia konsultacji z zarządami wspólnot gruntowych, organizacjami i związkami rolników oraz starostwami i zgłoszenia propozycji rodzaju i zakresu zmian w sytuacji prawnej wspólnot gruntowych.

Do czasu kontroli NIK, Wójt **Gminy Rogowo** nie wiedział o istnieniu na terenie gminy wspólnot gruntowych. Kierownik Referatu Ogólnego w urzędzie gminy wyjaśnił, że „Do czasu otrzymania z centrali Najwyższej Izby Kontroli pytania w sprawie wspólnot gruntowych nie było nam wiadome, aby na terenie Gminy istniały wspólnoty gruntowe. W trakcie wyjaśniania tej sprawy, okazało się, że w rejestrze Starostwa Powiatowego w Rypinie od 1970 r. zarejestrowana była jedna wspólnota gruntowa o powierzchni 0,42 ha”.

Tylko w trzech przypadkach<sup>77</sup> (6,8% z 44, w których udokumentowano fakt powołania spółki) spółki zostały powołane i prowadziły działalność zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

Spółka utworzona w **Gminie Wadowice** działała w oparciu o aktualny statut i aktualny wykaz uprawnionych do udziału we wspólnocie. Burmistrz Wadowic zatwierdziła w 2000 r. statut spółki wraz z wykazem uprawnionych do udziału we wspólnocie i ich udziałami, następnie w 2004 r. zmiany w statucie, w 2008 r. „Plan zagospodarowania Użytków Rolnych Spółki ... oraz Regulamin użytkowania gruntów i urządzeń Spółki(...)”. Do sprawowania zarządu nad wspólnotą powołano na nadzwyczajnym zebraniu członków spółki w 2006 r. „nowy” zarząd, w 2008 r. na zebraniu sprawozdawczo-wyborczym „nową” komisję rewizyjną.

W pozostałych urzędach gmin (41) posiadano informacje o istnieniu spółek, ale niekompletna dokumentacja (często szczątkowa, pochodząca z lat 1964 – 1998) lub brak dokumentacji nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy spółki te działały lub działają w oparciu o obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa.

Dokumentacja Urzędu **Gminy Harasiuki** dotycząca wspólnot gruntowych pochodzi z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. Wykazy nieruchomości należących do wszystkich 17 wspólnot ustalono w latach 1969 – 1972, przy czym występowały wówczas korekty wcześniejszych decyzji w tej sprawie. Wykazy osób uprawnionych do udziału we wspólnotach pochodzą z lat 1964 – 1972. Liczą one od 2 do 250 osób. Dla wspólnoty o największej powierzchni i liczbie uprawnionych, większości udziałów według decyzji wynosiły od 0,0021 do 0,0076. W wykazach wskazano nazwiska i imiona uprawnionych, bez adresu zamieszkania.

### **Czy starostowie posiadają niezbędną dokumentację dotyczącą wspólnot gruntowych położonych na obszarze ich powiatów?**

Wspólnoty gruntowe w liczbie 1 045 o łącznej powierzchni 28 000,3 ha ujęte były w ewidencji gruntów i budynków w 23 starostwach<sup>78</sup> (63,9% skontrolowanych), z tego:

<sup>77</sup> Dotyczy Gminy Sieradz (2 wspólnoty) i Gminy Wadowice (1 wspólnota).

<sup>78</sup> Starostwa Powiatowe w: Nowym Targu, Myślenicach, Pucku, Nisku, Przemyślu, Działdowie, Nowym Mieście Lubawskim, Pułtusku, Otwocku, Zawierciu, Żywcu, Rypinie, Słupcy, Kielcach, Biłgoraju, Opolu Lubelskim, Oleśnie, Łomży, Kolnie, Sieradzu, Pajęcznie, Końskich, Nowym Tomysłu.

- dla 303 wspólnot (o powierzchni 8 671,7 ha)<sup>79</sup>, nie posiadano żadnych dokumentów potwierdzających ich ustanowienie,
- dla 741 wspólnot gruntowych (o powierzchni 19 210 ha)<sup>80</sup>, posiadano tylko częściową dokumentację, tj. wykazy nieruchomości wchodzących w skład 439 wspólnot gruntowych<sup>81</sup>, wykazy uprawnionych do udziału we wspólnotach oraz wykazy obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych wraz z wielkością przysługujących udziałów dla 159 wspólnot gruntowych.
- tylko jeden starosta<sup>82</sup> dysponował kompletem dokumentów dla jedynej wspólnoty gruntowej położonej na terenie powiatu.

Jak wyjaśniono, dane dotyczące liczby i powierzchni zostały wprowadzone do rejestrów w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku i zostały przepisane do komputerowej ewidencji gruntów i budynków bez weryfikacji tych danych, np.:

*W ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Łomży zostały zaewidencjonowane 44 wspólnoty gruntowe o powierzchni 1 696,9 ha. Analiza dokumentacji wykazała, że:*

- *w przypadku 35 wspólnot gruntowych dysponowano decyzjami stwierdzającymi, że grunty wchodzące w ich skład podlegają zagospodarowaniu na zasadach i w trybie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, a także decyzjami ustalającymi wykaz uprawnionych do udziału we wspólnotach oraz wykazami obszarów gospodarstw przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów,*
- *w przypadku trzech wspólnot dysponowano decyzjami uznającymi grunty za podlegające zagospodarowaniu w trybie i na zasadach określonych w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, natomiast nie posiadano decyzji ustalających wykazy osób uprawnionych do udziału we wspólnotach gruntowych, wykazu obszarów gospodarstw przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów,*
- *w przypadku sześciu nieruchomości (zaliczonych w ewidencji gruntów jako wspólnoty gruntowe) nie dysponowano decyzjami uznającymi je za wspólnoty gruntowe.*

*W ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Opolu Lubelskim zaewidencjonowano 77 wspólnot gruntowych o łącznej powierzchni 1 573 ha. W 45 przypadkach Starosta dysponował decyzjami o uznaniu gruntu za wspólnoty gruntowe, w 27 przypadkach brak było takich decyzji. W przypadku siedmiu wspólnot gruntowych znajdowały się dokumenty, pochodzące z lat 1964-1996 zawierające wykazy uprawnionych do udziału we wspólnotach gruntowych oraz wykazy obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnotach. W pozostałych 65 przypadkach w Starostwie brak jest takich dokumentów.*

<sup>79</sup> Dotyczy ośmiu Starostw w: Nowym Targu, Myślenicach, Pucku, Działdowie, Nowym Mieście Lubawskim, Pułtusk, Nowym Tomysłu, Oleśnie.

<sup>80</sup> Dotyczy 14 powiatów: nizańskiego, otwockiego, zawierciańskiego, żywieckiego, rypińskiego, słupeckiego, kieleckiego, biłgorajskiego, opolskiego, łomżyńskiego, kolneńskiego, sieradzkiego, pajęczańskiego, koneckiego, otwockiego.

<sup>81</sup> Jako wykazy nieruchomości wchodzących do wspólnot gruntowych zaliczono także wykaz nieruchomości określony w ewidencji gruntów i budynków.

<sup>82</sup> Starostwo Powiatowe w Przemyślu.

### ***Czy były podejmowane działania w celu uregulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych?***

W okresie objętym kontrolą działania w celu uregulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych podjęli starostowie w pięciu powiatach<sup>83</sup> (21,7% powiatów na terenie których były zaewidencjonowane wspólnoty gruntowe) oraz wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) w pięciu gminach<sup>84</sup> (13,5% gmin, w których występowały wspólnoty gruntowe). W pozostałych powiatach (18) oraz w gminach (32) nie podejmowano takich działań m.in. z powodu braku dokumentacji źródłowej, braku zainteresowania ze strony społeczności lokalnych lub braku wiedzy o istnieniu wspólnot.

Stwierdzono również przypadki zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków nieruchomości jako wspólnoty gruntowe, które jednak nie są wspólnotami gruntowymi w rozumieniu ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych<sup>85</sup> albo istnieją wątpliwości co do charakteru nieruchomości, np.:

*Wspólnota wsi ... na obszarze Gminy Rząśnia, ujęta w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostę, składa się z dwóch działek ewidencyjnych nr 124 o pow. 2,25 ha i 127 o pow. 0,18 ha stanowiącej użytek rolny. Jak wyjaśniła inspektor, „Urząd Gminy w Rząśni nie posiada na temat istnienia bądź funkcjonowania tejże wspólnoty żadnych dokumentów. Również mieszkańcy wsi (...), jak również sąsiednich wsi(...) nigdy nie potwierdzili i nie zgłaszali, że kiedykolwiek użytkowali bądź chcieliby użytkować ww. wspólnotę. Wobec powyższego, iż nie można ustalić istnienia przedmiotowej wspólnoty, nie były prowadzone przez Urząd jakiegokolwiek działania w celu sporządzenia projektu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnotcie”.*

*W Gminie Krościenko/Dunajcem faktycznie istniały trzy wspólnoty gruntowe (z siedmiu wykazanych w ewidencji gruntów i budynków) o łącznej powierzchni 203,6 ha, tj. o 26,1 ha mniejszej od stanu wykazanego w ewidencji Starosty Nowotarskiego.*

**Powszechne, wieloletnie zaniechanie działań przez organy administracji publicznej, w zakresie objętym ustawą o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, znacznie utrudnia (a często uniemożliwia) organom wykonawczym gmin i powiatów odtworzenie wszystkich zdarzeń powstałych od daty wejścia w życie wymienionej ustawy. Do powstania tak niekorzystnej sytuacji przyczyniły się również spółki powołane do zarządzania wspólnotami gruntowymi oraz sami udziałowcy tych wspólnot. Nie zgłaszano bowiem właściwym organom zmian w stanie własnościowym nieruchomości stanowiących wspólnoty, do czego były ustawowo zobowiązane spółki. W konsekwencji dane dotyczące wspólnot gruntowych ujęte w ewidencji gruntów i budynków nie są wiarygodne i aktualne. Brakuje też danych dotyczących sposobu zagospodarowania nieruchomości wspólnot gruntowych.**

<sup>83</sup> Starosta: Nizański, Otwocki, Kolneński, Konecki, Przemyski.

<sup>84</sup> Dotyczy: Burmistrza Wadowic, Prezydenta Otwocka, Burmistrza Miasta i Gminy Końskie, Wójta Gminy Kolno, Wójta Gminy Sieradz.

<sup>85</sup> Dotyczy Gmin: Kolno, Krościenko/Dunajcem, Rząśnia.



## **4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli**

### **4.1. Przygotowanie kontroli**

Niniejsza kontrola poprzedzona była kontrolą (P/05/132) w zakresie gospodarowania przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa<sup>86</sup> oraz kontrolą (P/07/140) obejmującą zarządzanie nieruchomościami gminnymi<sup>87</sup>. Wyniki obu kontroli wykorzystano przy planowaniu niniejszej. W toku kontroli szczególną uwagę zwrócono przede wszystkim na sposób prowadzenia i rzetelność danych ujętych w ewidencji gruntów i budynków oraz ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, prowadzonych przez starostów i ewidencji nieruchomości wchodzących w skład gminnych zasobów, prowadzonych przez wójtów. W tym zakresie w poprzednich kontrolach stwierdzono liczne nieprawidłowości.

Do doboru jednostek do kontroli wykorzystano dane Instytutu Badawczego Leśnictwa dotyczące występowania wspólnot gruntowych. Typowano po dwie gminy (łącznie 72), na obszarze których, wg danych Instytutu, miały występować wspólnoty gruntowe i powiat na którego obszarze położone były te gminy (łącznie 36). Celem takiego doboru było umożliwienie porównania danych ujętych w ewidencji nieruchomości prowadzonej w urzędzie gminy z danymi zgromadzonymi w ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej w starostwie powiatowym.

W związku z tym, że dane Instytutu okazały się niepełne, została skierowana do wszystkich gmin w Polsce ankieta dotycząca liczby, powierzchni i stanu prawnego wspólnot gruntowych. Opracowanie wyników badania ankietowego stanowi załącznik Nr 1 do Informacji.

### **4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

W toku kontroli zasięgano informacji w trybie art. 29 ust. 2 lit.f) ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli w 103 jednostkach. W charakterze świadków przesłuchano 10 osób. Protokoły kontroli zostały podpisane przez wszystkich kierowników jednostek objętych kontrolą. Do ustaleń przedstawionych w protokołach kontroli nie zgłoszono zastrzeżeń. Wyniki kontroli zostały omówione na 53 naradach pokontrolnych.

---

<sup>86</sup> Informacja o wynikach kontroli gospodarowania przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, nr ewid. 168/2005/P/05/132/LKI, Kielce 2006.

<sup>87</sup> Informacja o wynikach kontroli zarządzania nieruchomościami gminnymi, nr ewid. 157/2007/P/07/140/LKI, Kielce 2008.

Do kierowników jednostek kontrolowanych zostały skierowane wystąpienia pokontrolne. Do uwag, ocen i wniosków w nich zawartych, trzech kierowników kontrolowanych jednostek wniosło siedem zastrzeżeń<sup>88</sup>. Sześć zastrzeżeń zostało oddalonych, jedno - częściowo uwzględnione. W wyniku tego, w wystąpieniu pokontrolnym dokonano zmiany uzasadnienia oceny inwentaryzacji nieruchomości przeprowadzonej w urzędzie gminy. W związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w dwóch gminach położonych na obszarze powiatu nowotarskiego zostało skierowane wystąpienie pokontrolne do Starosty Nowotarskiego.

W związku z ustaleniami kontroli, **Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski pokontrolne do:**

**1) wójtów** (burmistrzów, prezydentów), dotyczące m.in.:

- podjęcia lub kontynuowania działań w zakresie weryfikacji danych ujętych w ewidencji nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości, a w przypadku braku ewidencji niezwłocznego jej założenia i rzetelnego prowadzenia,
- przekazywania starostom informacji (dokumentów) niezbędnych do aktualizacji danych w ewidencji gruntów i budynków,
- zintensyfikowania działań w zakresie ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości gminnych, oraz przedkładania właściwym wojewodom w terminach ustawowych rzetelnych sprawozdań w tym zakresie,
- prowadzenia inwentaryzacji nieruchomości zgodnie z ustawowymi wymogami.

**2) starostów**, dotyczące m.in.:

- dokonania aktualizacji danych ujętych w ewidencji gruntów i budynków i ewidencji nieruchomości zasobu Skarbu Państwa, w celu doprowadzenia tych danych do stanu zgodnego ze stanem faktycznym,
- podjęcia lub kontynuowania prac w zakresie sporządzenia wykazów nieruchomości,
- zintensyfikowania prac w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa oraz przedkładania właściwym wojewodom w terminach ustawowych rzetelnych sprawozdań w tym zakresie,
- podjęcia działań na rzecz uregulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała łącznie 404 wnioski pokontrolne. Do dnia 16 marca 2009 r. adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK o zrealizowaniu

---

<sup>88</sup> Dotyczy: Starosty Nowotarskiego, Burmistrza Stąporkowa, Wójta Gminy Świdwin.

168 wniosków pokontrolnych i o podjęciu działań na rzecz realizacji 124 wniosków. W urzędach gmin m.in. założono lub uporządkowano ewidencję nieruchomości należących do gminnych zasobów, przeprowadzono inwentaryzację nieruchomości, złożono do właściwych sądów kolejne wnioski o ujawnienie prawa własności gmin do nieruchomości oraz przekazano wojewodom „zaległe” sprawozdania. W starostwach przede wszystkim usprawniono obieg dokumentacji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi, zintensyfikowano proces składania wniosków do sądu o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz prace nad sporządzeniem wykazów nieruchomości. Podjęto również prace na rzecz aktualizacji danych ujętych w ewidencji gruntów i budynków.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli skierowała trzy zawiadomienia o przestępstwie lub wykroczeniu oraz dziewięć zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, kolejne (dwa) są w przygotowaniu<sup>89</sup>. W dwóch przypadkach<sup>90</sup> ze względu na przedawnienie karalności, Izba odstąpiła od kierowania zawiadomienia (wniosku) do rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

## **5. Załączniki**

1. Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego w gminach,
2. Wykaz objętych kontrolą gmin i powiatów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę,
3. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność,
4. Wykaz osób i instytucji, którym przekazano Informację,
5. Wykaz podstawowych aktów prawnych.

---

<sup>89</sup> Według stanu na dzień 16 marca 2009 r.

<sup>90</sup> Dotyczy Wójta Gminy Puck i Burmistrza Opalenicy.

**Załącznik Nr 1****UWARUNKOWANIA ORGANIZACYJNO-PRAWNE W ZAKRESIE WSPÓLNOT  
GRUNTOWYCH**

Problematyka wspólnot gruntowych została uregulowana w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych<sup>91</sup>.

Wspólnotami gruntowymi podlegającymi zagospodarowaniu w trybie i na zasadach określonych w ustawie są nieruchomości rolne, leśne oraz obszary wodne:

- 1) nadane w wyniku uwłaszczenia włościan i mieszczan-rolników na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania ogółowi, pewnej grupie lub niektórym mieszkańcom jednej albo kilku wsi,
- 2) wydzielone tytułem wynagrodzenia za zniesione służebności, wynikające z urzędzenia ziemskiego włościan i mieszczan-rolników, na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania gminie, miejscowości albo ogółowi uprawnionych do wykonywania służebności,
- 3) powstałe w wyniku podziału pomiędzy zespoły mieszkańców poszczególnych wsi gruntów, które nadane zostały przy uwłaszczeniu włościan i mieszczan-rolników mieszkańcom kilku wsi na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania,
- 4) użytkowane wspólnie przez mieszkańców dawnych okolic i zaścianków oraz należące do wspólnot urbarialnych i spółek szłańskich,
- 5) otrzymane przez grupę mieszkańców jednej lub kilku wsi na wspólną własność i do wspólnego użytkowania w drodze przywilejów i darowizn bądź nabyte w takim celu,
- 6) zapisane w księgach wieczystych (gruntowych) jako własność gminy (gromady), jeżeli w księgach tych istnieje wpis o uprawnieniu określonych grup mieszkańców gminy (gromady) do wieczystego użytkowania i pobierania pożytków z tych nieruchomości,
- 7) stanowiące dobro gromadzkie (gminne) będące we wspólnym użytkowaniu na terenach województw rzeszowskiego, krakowskiego oraz powiatu cieszyńskiego województwa katowickiego (art. 1 ust. 1 ustawy).

Dla nieruchomości stanowiących wspólnoty gruntowe nie prowadzi się ksiąg wieczystych, a dotychczasowe księgi wieczyste tracą moc i podlegają zamknięciu (art. 11)<sup>92</sup>.

Ustalenie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową lub mienie gromadzkie należy do kompetencji starosty (art. 8 ust. 1 ustawy) i powinno być dokonane w terminie jednego roku od dnia wejścia w życie ustawy (art. 8 ust. 5), tj. do 5 lipca 1964 r. Jednakże zauważyć należy, że w świetle orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie termin ten jest terminem instrukcyjnym, co oznacza, że po jego upływie nie ma żadnych przeszkód do rozstrzygnięcia przez organ administracji konkretnej sprawy lub uregulowania stanu prawnego<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Dz.U. Nr 28, poz. 169 ze zm.

<sup>92</sup> W Sejmie trwają prace nad nowelizacją ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, proponowane zmiany dotyczą prowadzenia dla wspólnot gruntowych ksiąg wieczystych.

<sup>93</sup> Wyrok z dnia 22 września 1995 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie SA/Kr 2717/94.

Uprawnionymi do udziału we wspólnocie gruntowej są osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwa rolne, jeżeli w ciągu ostatniego roku przed dniem wejścia w życie ustawy faktycznie korzystały z tej wspólnoty (art. 6 ust. 1 ustawy). Jeżeli wspólnotą gruntową są lasy, grunty leśne albo nieużytki przeznaczone do zalesienia, uprawnionymi do udziału w takiej wspólnocie są osoby fizyczne lub prawne zamieszkujące lub mające siedzibę na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę, lub osoby zamieszkujące na terenie innej miejscowości, a prowadzące gospodarstwo rolne, chyba że w okresie pięciu lat przed wejściem w życie ustawy osoby te faktycznie ze wspólnoty nie korzystały (art. 6 ust. 2).

Wykaz uprawnionych do udziału we wspólnocie oraz wykaz obszarów gospodarstw przez nich posiadanych i wielkość udziałów we wspólnocie ustala, w drodze decyzji, starosta. Podstawą sporządzenia takich wykazów, dla obszarów gmin, są projekty wykazów sporządzone przez właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów) – art. 8 ust. 2 ustawy.

Wielkość udziałów we wspólnocie gruntowej ustala się na podstawie dokumentów, a w razie ich braku – według stanu faktycznego, w ten sposób, że połowę wspólnoty dzieli się pomiędzy uprawnionych w równych częściach, drugą zaś połowę – proporcjonalnie do obszarów gruntów posiadanych przez każdego z uprawnionych (art. 9 ust. 2 i 3 ustawy).

Osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej powinny utworzyć spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty (art. 14 ust. 1 ustawy). Spółka jest osobą prawną i działa na podstawie statutu (art. 15 ust. 1 ustawy). Statut spółki, jak również jego zmiany zatwierdza właściwy wójt (burmistrz, prezydent). Z chwilą zatwierdzenia statutu spółka nabywa osobowość prawną (art. 18 ust. 1). Nadzór nad działalnością spółki sprawuje właściwy wójt (burmistrz, prezydent) – art. 23 ustawy. Do kompetencji wójta (burmistrza prezydenta), należy również utworzenie spółki przymusowej, nadanie jej statutu oraz wyznaczenie organów w sytuacji gdy uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej w terminie trzech miesięcy od dnia ustalenia wykazu uprawnionych nie przedstawią do zatwierdzenia właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) statutu spółki (art. 25 ust. 1 ustawy).

Nazwa spółki i skład zarządu spółki oraz obszar wspólnoty gruntowej i wykazy uprawnionych do korzystania z tej wspólnoty podlegają z urzędu wpisowi do ewidencji gruntów. Wszelkie późniejsze zmiany w obszarze wspólnoty gruntowej i w wykazie osób uprawnionych, jak również zmiana statutu i zmiany w składzie osobowym zarządu, zgłasza do ewidencji zarząd spółki (art. 18 ust. 2 ustawy).

W świetle orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie nie można obecnie na podstawie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych powołać nowej wspólnoty gruntowej, natomiast możliwe jest reaktywowanie wspólnot kiedyś istniejących – o ile nie ma nieodwracalnych przeszkód prawnych – i uporządkowanie organizacji i funkcjonowania wspólnot, których istnienie nie nasuwa wątpliwości<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> Wyrok z dnia 16 lutego 2005 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie – VI SA/Wa 708/04.

### WYNIKI BADANIA ANKIETOWEGO

Do wszystkich gmin została skierowana ankieta dotycząca funkcjonowania na ich obszarze wspólnot gruntowych (liczby, powierzchni i stanu prawnego). Wypełnioną ankietę zwróciło do NIK 2 040 gmin (tj. 82,3% łącznej liczby gmin). Najwięcej ankiet nie zostało przekazanych przez gminy z województwa świętokrzyskiego (24,5% łącznej liczby gmin w tym województwie), najmniej z województwa zachodniopomorskiego (10,5%). Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w tabeli Nr 1.

Tabela Nr 1

Liczba gmin do których została skierowana ankieta oraz liczba gmin, które nie udzieliły odpowiedzi

Lp.	Województwo	Liczba gmin <sup>95</sup>	Liczba gmin, które nie udzieliły odpowiedzi	4:3%
1	2	3	4	5
1.	dolnośląskie	169	<b>26</b>	15,4
2.	kujawsko-pomorskie	144	<b>27</b>	18,8
3.	lubelskie	213	<b>31</b>	14,6
4.	lubuskie	83	<b>19</b>	22,9
5.	łódzkie	177	<b>27</b>	15,3
6.	małopolskie	182	<b>31</b>	17,0
7.	mazowieckie	314	<b>60</b>	19,1
8.	opolskie	71	<b>9</b>	12,7
9.	podkarpackie	159	<b>25</b>	15,7
10.	podlaskie	118	<b>20</b>	16,9
11.	pomorskie	123	<b>28</b>	22,8
12.	śląskie	167	<b>28</b>	16,8
13.	świętokrzyskie	102	<b>25</b>	24,5
14.	warmińsko-mazurskie	116	<b>25</b>	21,6
15.	wielkopolskie	226	<b>45</b>	19,9
16.	zachodniopomorskie	114	<b>12</b>	10,5
<b>17.</b>	<b>Razem</b>	<b>2.478</b>	<b>438</b>	<b>17,7</b>

Źródło: obliczenia własne na podstawie badania ankietowego

Na podstawie analizy ankiet stwierdzono, że na obszarze 865 gmin (spośród 2 040) położonych jest 5 126 nieruchomości zaliczonych do wspólnot gruntowych o łącznej powierzchni 107 622,61 ha. Wspólnoty gruntowe nie występują na obszarze trzech województw: dolnośląskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego. Najwięcej nieruchomości wspólnot gruntowych znajduje się w województwie mazowieckim (1 573, tj. 30,7% łącznej ich liczby), najmniej w województwie opolskim (9, tj. ok. 0,2%).

<sup>95</sup> Na podstawie danych GUS.

Spośród 5 126 wspólnot gruntowych:

- 2 104 stanowią wspólnoty rolne,
- 729 – wspólnoty leśne,
- 79 – wodne,
- 2 214 – pozostałe, tj. mieszane, np. rolno - leśne.

Z uwagi na trudności wynikające z braku wiedzy o sposobie wykorzystania (zagospodarowania) nieruchomości wspólnot gruntowych, ankietowani kwalifikowali je na podstawie danych ujętych w ewidencji gruntów i budynków lub zaliczali je do wspólnot mieszanych (pozostałych<sup>96</sup>).

Szczegółowe dane dotyczące liczby wspólnot gruntowych występujących na obszarze poszczególnych województw i ich charakteru przedstawiono w tabeli Nr 2 i na wykresach Nr 1 i 2.

Tabela Nr 2

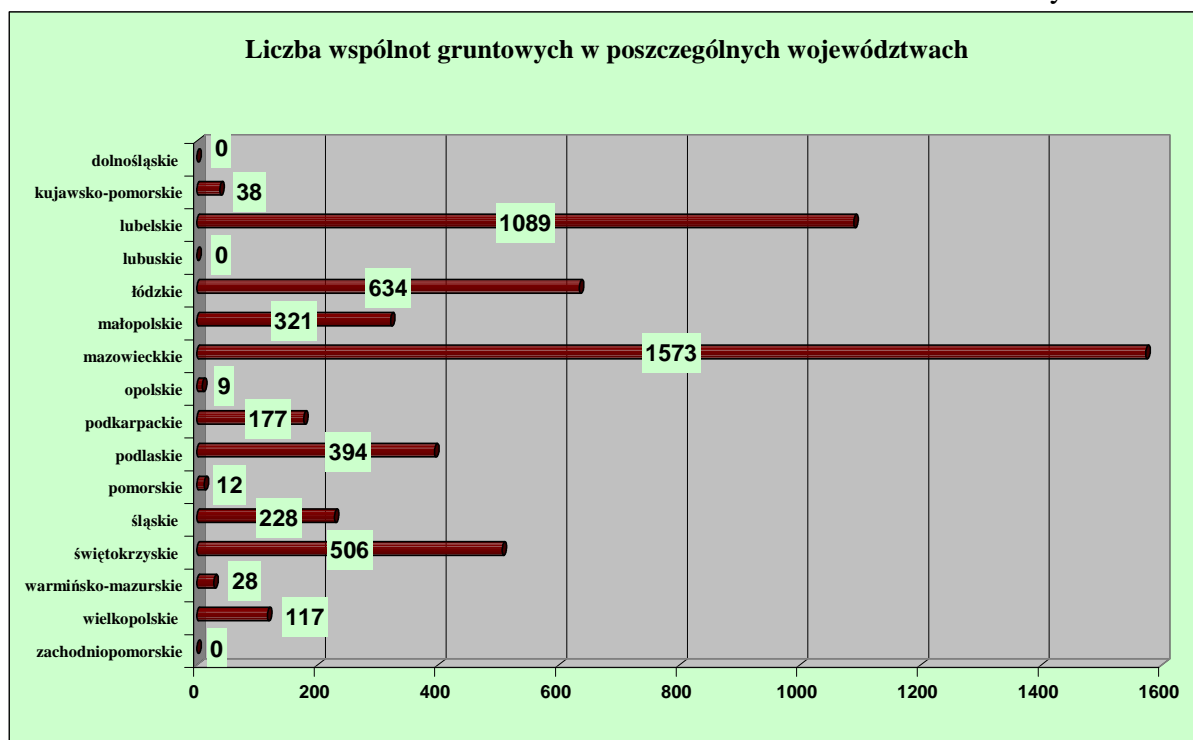
Liczba wspólnot gruntowych w poszczególnych województwach

Lp.	Województwo	Liczba gmin, na obszarze których znajdują się wspólnoty	Liczba wspólnot ogółem	w tym:			
				rolnych	leśnych	wodnych	pozostałych
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	kujawsko-pomorskie	<b>18</b>	<b>38</b>	15	2	1	20
2.	lubelskie	<b>156</b>	<b>1.089</b>	498	90	5	496
3.	łódzkie	<b>119</b>	<b>634</b>	272	73	16	273
4.	małopolskie	<b>74</b>	<b>321</b>	145	101	0	75
5.	mazowieckie	<b>200</b>	<b>1.573</b>	636	164	31	742
6.	opolskie	<b>5</b>	<b>9</b>	6	1	0	2
7.	podkarpackie	<b>48</b>	<b>177</b>	45	98	0	34
8.	podlaskie	<b>81</b>	<b>394</b>	170	55	10	159
9.	pomorskie	<b>5</b>	<b>12</b>	9	0	0	3
10.	śląskie	<b>50</b>	<b>228</b>	25	71	0	132
11.	świętokrzyskie	<b>69</b>	<b>506</b>	201	60	10	235
12.	warmińsko - mazurskie	<b>6</b>	<b>28</b>	8	2	0	18
13.	wielkopolskie	<b>34</b>	<b>117</b>	74	12	6	25
<b>14.</b>	<b>Razem:</b>	<b>865</b>	<b>5.126</b>	<b>2.104</b>	<b>729</b>	<b>79</b>	<b>2.214</b>

*Źródło: obliczenia własne na podstawie badania ankietowego*

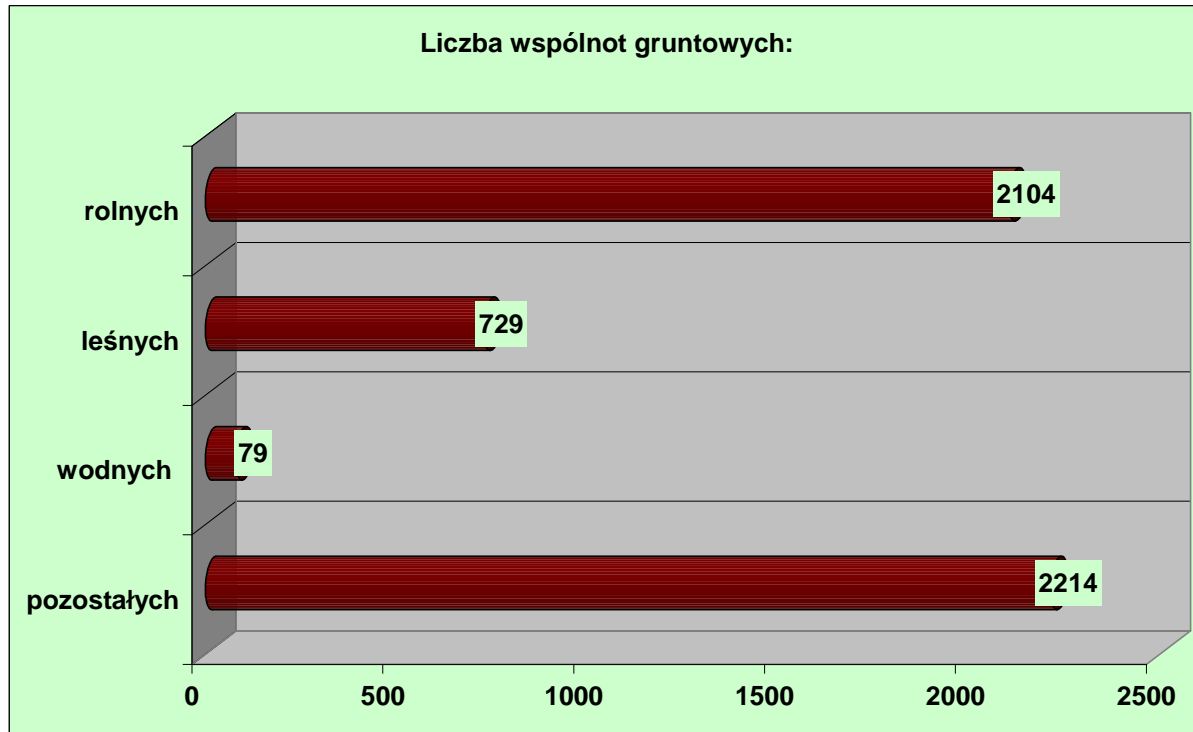
<sup>96</sup> Są to: rolno - leśne, rolno - wodne, wodno - leśne, nieużytki.

Wykres Nr 1



Źródło: obliczenia własne na podstawie badania ankietowego

Wykres Nr 2

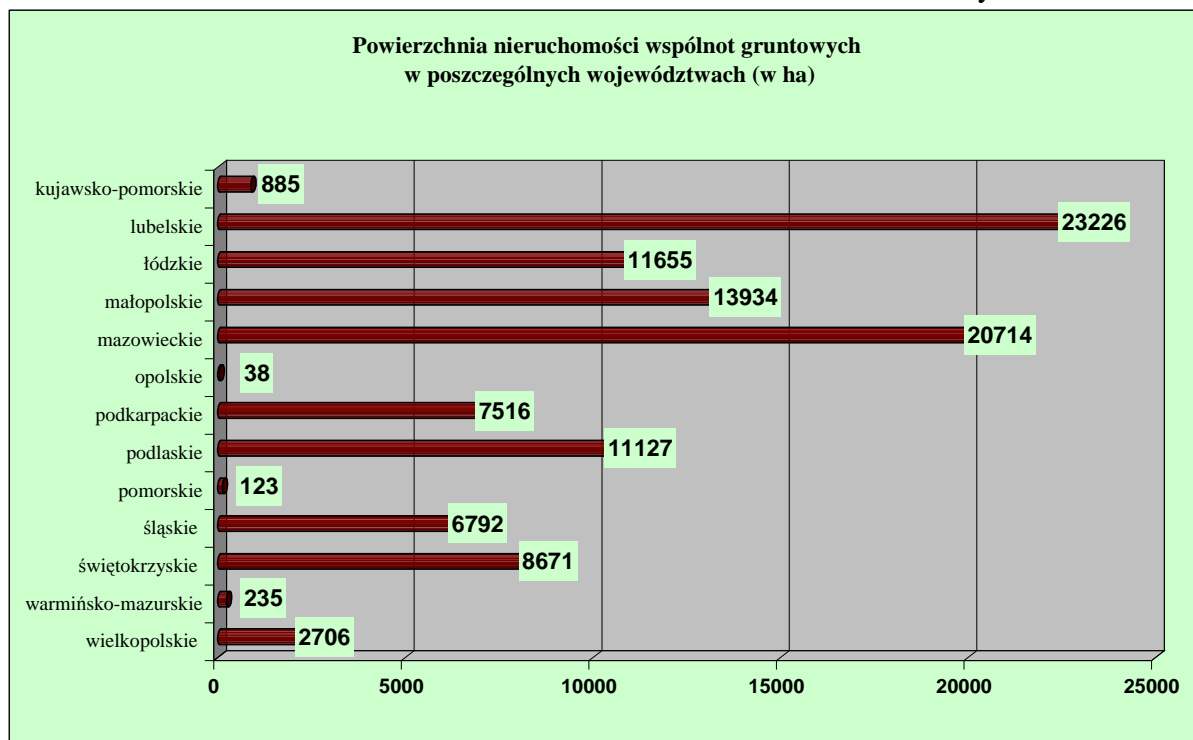


Źródło: obliczenia własne na podstawie badania ankietowego



Największa powierzchnia nieruchomości zaliczonych do wspólnot gruntowych wystąpiła na terenie województwa lubelskiego (23 226,06 ha, tj. 21,6% łącznej powierzchni nieruchomości wspólnot). Drugim pod względem łącznej powierzchni wspólnot gruntowych jest województwo mazowieckie (20 714,11 ha, tj. 19,2%). Szczegółowe dane dotyczące powierzchni nieruchomości wspólnot gruntowych w poszczególnych województwach przedstawiono na wykresie Nr 3 i tabeli Nr 3.

Wykres Nr 3



Źródło: obliczenia własne na podstawie badania ankietowego

Tabela Nr 3

Powierzchnia nieruchomości wspólnot gruntowych wspólnot (w ha) w poszczególnych województwach

Lp.	Województwo	Ogółem	w tym:			
			gruntów rolnych	lasów	wód	pozostałe, w tym nieużytki
1	2	3	4	5	6	7
1.	kujawsko-pomorskie	<b>884,98</b>	276,74	564,89	41,08	2,27
2.	lubelskie	<b>23.226,06</b>	7.472,54	3.264,01	93,42	12.349,85
3.	łódzkie	<b>11.655,44</b>	5.803,87	5.602,68	87,79	161,11
4.	małopolskie	<b>13.934,31</b>	3.494,19	9.621,41	82,40	736,27
5.	mazowieckie	<b>20.714,11</b>	11.471,74	8.439,39	332,73	470,25
6.	opolskie	<b>37,71</b>	35,05	2,35	0,31	0,00
7.	podkarpackie	<b>7.516,36</b>	1.386,25	5.973,96	26,17	129,98
8.	podlaskie	<b>11.126,55</b>	7.266,12	3.267,14	199,42	393,87
9.	pomorskie	<b>122,73</b>	43,45	48,31	30,97	0,00
10.	śląskie	<b>6.792,41</b>	1.672,32	5.007,14	30,86	81,75
11.	świętokrzyskie	<b>8.671,02</b>	2.805,41	5.587,71	41,45	236,45
12.	warmińsko - mazurskie	<b>235,05</b>	121,83	88,44	0,69	24,09
13.	wielkopolskie	<b>2.705,89</b>	1.892,34	526,45	175,42	111,68
<b>14.</b>	<b>Razem</b>	<b>107.622,61</b>	<b>43.741,84</b>	<b>47.993,88</b>	<b>1.142,73</b>	<b>14.697,56</b>

*Źródło: obliczenia własne na podstawie badania ankietowego*

Powierzchnia nieruchomości zaliczonych do wspólnot gruntowych jest bardzo zróżnicowana i wynosi od 0,01 ha<sup>97</sup> do 1 145 ha<sup>98</sup>. Największe rozdrobnienie wspólnot gruntowych występuje w województwie mazowieckim, w którym 43,7% łącznej liczby wspólnot w tym województwie stanowią nieruchomości o powierzchni od 0,01 ha do 1,0 ha, a 35,7% nieruchomości o powierzchni od 1,01 ha do 10,0 ha. Najwyższa liczba wspólnot gruntowych o powierzchni powyżej 100,0 ha występuje w województwie lubelskim, zaś najwyższy udział wspólnot o takiej powierzchni w łącznej liczbie wspólnot położonych na obszarze województwa występuje w Małopolsce (11,2%).

Szczegółowe dane dotyczące powierzchni i liczby nieruchomości wspólnot gruntowych w poszczególnych województwach przedstawiono w tabeli Nr 4.

<sup>97</sup> Obręb Górki Małe, Gmina Tuszyn.

<sup>98</sup> Wspólnota Leśno-Gruntowa w Siewierzu.

Tabela Nr 4

Podział nieruchomości wspólnot gruntowych wg powierzchni w poszczególnych województwach

L.p.	Województwo	Liczba nieruchomości wspólnot gruntowych w poszczególnych przedziałach:				
		od 0,01 do 1,0 ha	od 1,01-do 10,0 ha	od 10,01 do 40,0 ha	od 40,01 do 100,0 ha	powyżej 100,01 ha
1	2	3	4	5	6	7
1.	kujawsko-pomorskie	17	10	8	2	1
2.	lubelskie	274	376	199	191	49
3.	łódzkie	221	241	112	36	24
4.	małopolskie	39	87	122	37	36
5.	mazowieckie	687	562	182	107	35
6.	opolskie	2	6	1	0	0
7.	podkarpackie	12	41	69	39	16
8.	podlaskie	70	118	128	56	22
9.	pomorskie	8	3	0	1	0
10.	śląskie	36	64	94	25	9
11.	świętokrzyskie	311	33	90	59	13
12.	warmińsko-mazurskie	0	12	5	2	9
13.	wielkopolskie	35	32	28	15	7
<b>14.</b>	<b>Razem</b>	<b>1.712</b>	<b>1.585</b>	<b>1.038</b>	<b>570</b>	<b>221</b>

Źródło: obliczenia własne na podstawie badania ankietowego

Spśród 5 126 wspólnot gruntowych udziałowcy 1 080 wspólnot utworzyli spółki do zarządzania tymi wspólnotami, w tym w 1 073 spółkach powołano właściwe organy. Statuty przyjęły 1 064 spółki, przy czym w 1 014 przypadkach statuty zostały zatwierdzone przez wójtów, burmistrzów, prezydentów. Właściwe organy utworzyły 54 spółki przymusowe. Wykazem uprawnionych do udziału we wspólnotach dysponowało 1 527 wójtów (burmistrzów, prezydentów)<sup>99</sup>.

Najwięcej spółek do zarządzania wspólnotami gruntowymi zostało utworzonych w województwach małopolskim i lubelskim. Liczba spółek w stosunku do liczby wspólnot gruntowych w tych województwach wynosiła odpowiednio: 67,6% i 22,7%.

Szczegółowe dane dotyczące stanów prawnych wspólnot gruntowych w poszczególnych województwach przedstawiono w tabeli Nr 5.

<sup>99</sup> Kontrola wykazała, że spółki tworzone były w latach 1964 – 2007, statuty spółek, wykazy uprawnionych często nie były aktualizowane. Patrz: pkt 3.2.6 Informacji.

Tabela Nr 5

Stan prawny wspólnot gruntowych w poszczególnych województwach

L.p.	Województwo	Liczba wspólnot gruntowych		Liczba spółek				Liczba	
		ogółem	które utworzyły spółkę	w których powołano organy	które przyjęły statut	w których statut został zatwierdzony	przymusowych	wójtów dysponujących wykazem uprawnionych	przypadków zbycia, zamiany, przeznaczenia na cele publiczne lub społeczne
1.	kujawsko-pomorskie	38	4	4	4	4	0	4	1
2.	lubelskie	1.089	247	247	246	229	12	320	105
3.	łódzkie	634	97	94	88	84	19	137	59
4.	małopolskie	321	217	217	217	216	3	301	51
5.	mazowieckie	1.573	196	196	193	180	9	262	82
6.	opolskie	9	3	1	1	0	0	0	0
7.	podkarpackie	177	109	109	109	101	1	127	28
8.	podlaskie	394	40	40	40	37	2	171	26
9.	pomorskie	12	1	1	1	1	0	2	0
10.	śląskie	228	81	79	80	80	5	96	23
11.	świętokrzyskie	506	59	59	59	57	3	71	20
12.	warmińsko-mazurskie	28	0	0	0	0	0	9	0
13.	wielkopolskie	117	26	26	26	25	0	27	7
<b>14.</b>	<b>Razem</b>	<b>5.126</b>	<b>1.080</b>	<b>1.073</b>	<b>1.064</b>	<b>1.014</b>	<b>54</b>	<b>1.527</b>	<b>402</b>

*Źródło: obliczenia własne na podstawie badania ankietowego*

Ankietowani bardzo często wskazywali na trudności związane z regulowaniem stanów prawnych wspólnot gruntowych. Wynikało to przede wszystkim z braku dokumentacji źródłowej oraz ze względu na brak precyzyjnych, jasnych uregulowań prawnych w zakresie zadań i kompetencji organów nadzoru. Wskazywali również na potrzebę jak najszybszego uregulowania tych kwestii.

**Wykaz objętych kontrolą gmin i powiatów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę**

<b>L.p.</b>	<b>Wykaz jednostek, w których zostały przeprowadzone kontrole</b>	<b>Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę</b>
<i>1.</i>	<i>2.</i>	<i>3.</i>
1.	Urząd Gminy Krościenko/Dunajcem	Departament Administracji Publicznej
2.	Urząd Miasta Wadowice	
3.	Urząd Gminy Lubień	
4.	Urząd Miasta Nowy Targ	
5.	Urząd Gminy Puck	
6.	Urząd Gminy Chojnice	
7.	Urząd Gminy Kosakowo	
8.	Urząd Miasta i Gminy Czersk	
9.	Starostwo Powiatowe w Myślenicach	
10.	Starostwo Powiatowe w Nowym Targu	
11.	Starostwo Powiatowe w Pucku	
12.	Starostwo Powiatowe w Chojnicach	
13.	Urząd Gminy Kolno	Delegatura NIK w Białymstoku
14.	Urząd Gminy Łomża	
15.	Urząd Gminy Miastkowo	
16.	Urząd Miejski w Stawiskach	
17.	Starostwo Powiatowe w Łomży	
18.	Starostwo Powiatowe w Kolnie	Delegatura NIK w Bydgoszczy
19.	Urząd Gminy Rogowo	
20.	Urząd Gminy w Cekcynie	
21.	Urząd Gminy Skrwilno	
22.	Urząd Gminy Gostycyn	
23.	Starostwo Powiatowe w Rypinie	
24.	Starostwo Powiatowe w Tucholi	Delegatura NIK w Katowicach
25.	Urząd Gminy Węgierska Górka	
26.	Urząd Gminy we Włodowicach	
27.	Urząd Gminy Irządze	
28.	Urząd Gminy Ślemień	
29.	Starostwo Powiatowe w Zawierciu	
30.	Starostwo Powiatowe w Żywcu	Delegatura NIK w Kielcach
31.	Urząd Miasta i Gminy Końskie	
32.	Urząd Miasta i Gminy Stąporków	
33.	Urząd Gminy Górnio	
34.	Urząd Gminy Piekoszów	
35.	Starostwo Powiatowe w Końskich	
36.	Starostwo Powiatowe w Kielcach	Delegatura NIK w Łodzi
37.	Urząd Miasta i Gminy Warta	
38.	Urząd Gminy Sieradz	
39.	Urząd Gminy Kielczygłów	
40.	Urząd Gminy Rząśnia	
41.	Starostwo Powiatowe w Sieradzu	
42.	Starostwo Powiatowe w Pajęcznie	

43.	Urząd Miasta i Gminy Frampol	Delegatura NIK w Lublinie
44.	Urząd Miasta i Gminy Tarnogród	
45.	Urząd Gminy Józefów	
46.	Urząd Gminy Krzczonów	
47.	Starostwo Powiatowe w Biłgoraju	
48.	Starostwo Powiatowe w Opolu Lubelskim	
49.	Urząd Gminy Płońnica	Delegatura NIK w Olsztynie
50.	Urząd Gminy Iłowo - Osada	
51.	Urząd Gminy Nowy Miasto Lubawskie z siedzibą w Mszanowie	
52.	Urząd Gminy Kurzętnik	
53.	Urząd Gminy Szczytno	
54.	Urząd Gminy Jedwabne	
55.	Starostwo Powiatowe w Działdowie	
56.	Starostwo Powiatowe w Nowym Mieście Lubawskim	
57.	Starostwo Powiatowe w Szczytnie	Delegatura NIK w Opolu
58.	Urząd Miasta i Gminy w Otmuchowie	
59.	Urząd Miasta i Gminy w Gorzowie Śląskim	
60.	Urząd Miasta i Gminy Głucholazy	
61.	Urząd Miasta Prudnik	
62.	Urząd Gminy Rudniki	
63.	Urząd Miasta i Gminy Głogówek	
64.	Starostwo Powiatowe w Nysie	
65.	Starostwo Powiatowe w Oleśnie	
66.	Starostwo Powiatowe w Prudniku	
67.	Urząd Gminy Słupca	Delegatura NIK w Poznaniu
68.	Urząd Miejski w Wieleniu	
69.	Urząd Gminy Miedzichowo	
70.	Urząd Gminy Drawsko	
71.	Urząd Miejski w Opalenicy	
72.	Urząd Miasta i Gminy Zagórów	
73.	Starostwo Powiatowe w Czarnkowie	
74.	Starostwo Powiatowe w Słupcy	
75.	Starostwo Powiatowe w Nowym Tomyślu	
76.	Urząd Gminy Niebylec	Delegatura NIK w Rzeszowie
77.	Urząd Gminy Harasiuki	
78.	Urząd Gminy Bircza	
79.	Urząd Gminy Zaklików	
80.	Starostwo Powiatowe w Przemyślu	
81.	Starostwo Powiatowe w Nisku	

82.	Urząd Gminy Świdwin	Delegatura NIK w Szczecinie
83.	Urząd Miasta i Gminy Połczyn- Zdrój	
84.	Urząd Gminy Widuchowa	
85.	Urząd Miasta i Gminy Gryfin	
86.	Starostwo Powiatowe w Świdwinie	
87.	Starostwo Powiatowe w Gryfinie	
88.	Urząd Miasta Otwock	Delegatura NIK w Warszawie
89.	Urząd Gminy Celestynów	
90.	Urząd Gminy Pokrzywnica	
91.	Urząd Gminy Winnica	
92.	Starostwo Powiatowe w Otwocku	
93.	Starostwo Powiatowe w Pułtusku	
94.	Urząd Gminy Kłodzko	Delegatura NIK we Wrocławiu
95.	Urząd Gminy Lewin Kłodzki	
96.	Urząd Gminy Stara Kamienica	
97.	Urząd Miasta Kowary	
98.	Starostwo Powiatowe w Kłodzku	
99.	Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze	
100.	Urząd Gminy Krzeszyce	Delegatura NIK w Zielonej Górze
101.	Urząd Miejski w Szprotawie	
102.	Urząd Gminy Żagań	
103.	Urząd Gminy Deszczno	
104.	Urząd Miasta i Gminy Nowogard Bobrzański	
105.	Urząd Miasta i Gminy Witnica	
106.	Starostwo Powiatowe w Sulęcinie	
107.	Starostwo Powiatowe w Żaganiu	
108.	Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wielkopolskim	

**Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność**

<b>Lp.</b>	<b>Imię i Nazwisko</b>	<b>Pełniona funkcja</b>	<b>Okres (od-do)</b>
<i>1.</i>	<i>2.</i>	<i>3.</i>	<i>4.</i>
<b><i>Kontrole przeprowadzone przez Departament Administracji Publicznej</i></b>			
1.	Stanisław Gawęda	Wójt Gminy Krościenko nad Dunajcem	20.11.2002 r.
2.	Ewa Filipiak	Burmistrz Wadowic	01.07.1994 r.
3.	Kazimierz Marek Szczepaniec	Wójt Gminy Lubień	05.12.2006 r.
4.	Marek Fryźlewicz	Burmistrz Miasta Nowy Targ	07.11.1996 r.
5.	Tadeusz Puszkarczuk	Wójt Gminy Puck	01.05.2000 r.
6.	Zbigniew Szczepański	Wójt Gminy Chojnice	06.06.1990 r.
7.	Jerzy Włudzik	Wójt Gminy Kosakowo	10.11.2002 r.
8.	Marek Jankowski	Burmistrz Czerska	16.04.1996 r.
9.	Stanisław Chorobik	Starosta Myślenicki	27.11.2006 r.
10.	Krzysztof Faber	Starosta Nowotarski	27.11.2006 r.
11.	Artur Jabłoński	Starosta Pucki	07.11.1998 r.
12.	Stanisław Skaja	Starosta Chojnicki	24.11.2006 r.
<b><i>Kontrole przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Białymstoku</i></b>			
13.	Tadeusz Klama	Wójt Gminy Kolno	05.12.2006 r.
14.	Jacek Albin Nowakowski	Wójt Gminy Łomża	06.12.2006 r.
15.	Lidia Małgorzata Grzejka	Wójt Gminy Miastkowo	04.12.2006 r.
16.	Marek Waszkiewicz	Burmistrz Stawisk	20.11.2002 r.
17.	Krzysztof Ryszard Kozicki	Starosta Łomżyński	25.11.2006 r.
18.	Henryk Duda	Starosta Kolneński	01.12.2006 r.
<b><i>Kontrole przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Bydgoszczy</i></b>			
19.	Barbara Nowakowska	Wójt Gminy Rogowo	15.06.1990 r.
20.	Jacek Brygman	Wójt Gminy Cekcyn	29.10.1998 r.
21.	Dariusz Kolczyński	Wójt Gminy Skrwilno	06.12.2006 r.
22.	Jacek Czerwiński	Wójt Gminy Gostycyn	22.07.1994 r.
23.	Marek Stanisław Tyburski	Starosta Rypiński	23.11.2006 r.
24.	Piotr Mówiński	Starosta Tucholski	24.11.2006 r.
<b><i>Kontrole przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Katowicach</i></b>			
25.	Piotr Tyrlik	Wójt Gminy Węgierska Górka	06.12.2006 r.
26.	Krzysztof Szlachta	Wójt Gminy Włodowice	26.11.2006 r.
27.	Jan Molenda	Wójt Gminy Irządze	12.11.2006 r.
28.	Małgorzata Pępek	Wójt Gminy Ślemień	10.11.2002 r.
29.	Ryszard Mach	Starosta Zawierciański	12.12.2006 r.
30.	Andrzej Zieliński	Starosta Żywiecki	19.12.2006 r.



<b><i>Kontrole przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Kielcach</i></b>			
31.	Krzysztof Obratański	Burmistrz Miasta i Gminy Końskie	26.11.2006 r.
32.	Edmund Wojna	Burmistrz Miasta i Gminy Stąporków	26.11.2006 r.
33.	Jarosław Królicki	Wójt Gminy Górno	26.11.2006 r.
34.	Tadeusz Krzysztof Dąbrowa	Wójt Gminy Piekoszów	26.11.2006 r.
35.	Andrzej Marek Lenart	Starosta Konecki	27.11.2006 r.
36.	Zenon Janus	Starosta Kielecki	20.12.2006 r.
<b><i>Kontrole przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Łodzi</i></b>			
37.	Jan Serafiński	Burmistrz Warty	12.11.2000 r.
38.	Jarosław Kaźmierczak	Wójt Gminy Sieradz	06.12.2006 r.
39.	Czesław Iskra	Wójt Gminy Kiełczygłów	10.11.2002 r.
40.	Tomasz Stolarczyk	Wójt Gminy Rząśnia	10.11.2002 r.
41.	Dariusz Olejnik	Starosta Sieradzki	28.11.2006 r.
42.	Beata Mateusiak-Pielucha	Starosta Pajęczański	24.11.2006 r.
<b><i>Kontrole przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Lublinie</i></b>			
43.	Tadeusz Niedźwiecki	Burmistrz Frampola	19.01.2004 r.
44.	Eugeniusz Stróż	Burmistrz Tarnogrodu	30.11.2006 r.
45.	Mieczysław Teresiński	Wójt Gminy Józefów	15.06.1990 r.
46.	Marian Podsiadły	Wójt Gminy Krzczonów	05.12.2006 r.
47.	Marek Juliusz Onyszkiewicz	Starosta Biłgorajski	24.11.2006 r.
48.	Zenon Rodzik	Starosta Opolski	10.11.1998 r.
<b><i>Kontrole przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Olsztynie</i></b>			
49.	Mieczysław Michał Niedźwiecki	Wójt Gminy Płońska	19.11.2002 r.
50.	Jan Przyborski	Wójt Gminy Iłowo-Osada	12.04.1991 r.
51.	Roman Trąpczyński	Wójt Gminy Nowe Miasto Lubawskie	12.06.2000 r.
52.	Zofia Andrzejewska	Wójt Gminy Kurzętnik	15.06.1990 r.
53.	Sławomir Wojciechowski	Wójt Gminy Szczytno	30.06.2000 r.
54.	Włodzimierz Ignacy Budny	Wójt Gminy Jedwabno	25.04.1996 r.
55.	Marian Janicki	Starosta Działdowski	18.11.2002 r.
56.	Stanisław Czajka	Starosta Nowomiejski	16.11.2002 r.
57.	Jarosław Matlach	Starosta Szczycieński	27.11.2006 r.
<b><i>Kontrole przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Opolu</i></b>			
58.	Jan Woźniak	Burmistrz Otmuchowa	20.11.2006 r.
59.	Artur Tomala	Burmistrz Gorzowa Śląskiego	15.11.2002 r.
60.	Edward Szupryczyński	Burmistrz Głucholaz	18.11.2002 r.
61.	Franciszek Fejdych	Burmistrz Prudnika	04.12.2006 r.
62.	Andrzej Pyziak	Wójt Gminy Rudniki	12.06.1990 r.
63.	Andrzej Jan Kałamarz	Burmistrz Głogówka	12.11.2006 r.
64.	Adam Fularczuk	Starosta Nyski	27.11.2006 r.
65.	Jan Kus	Starosta Oleski	11.11.1998 r.
66.	Radosław Roszkowski	Starosta Prudnicki	08.12.2006 r.

<b><i>Kontrole przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Poznaniu</i></b>			
67.	Grażyna Kazuś	Wójt Gminy Słupca	19.11.2002 r.
68.	Zbigniew Stochaj	Burmistrz Miasta i Gminy Wieluń	20.11.2002 r.
69.	Józef Ćwiertnia	Wójt Gminy Miedzichowo	12.11.2006 r.
70.	Marek Tchórzka	Wójt Gminy Drawsko	17.11.1998 r.
71.	Ryszard Napierała	Burmistrz Opalenicy	12.11.2006 r.
72.	Wiesław J. Radniecki	Burmistrz Miasta i Gminy Zagórów	02.07.1994 r.
73.	Wiesław Maszewski	Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki	26.11.2006 r.
74.	Mariusz Roga	Starosta Słupecki	01.12.2006 r.
75.	Andrzej Wilkoński	Starosta Nowotomyski	27.11.2006 r.
<b><i>Kontrole przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Rzeszowie</i></b>			
76.	Zbigniew Korab	Wójt Gminy Niebylec	26.11.2006 r.
77.	Henryk Bździuch	Wójt Gminy Harasiuki	10.11.2002 r.
78.	Józef Żydownik	Wójt Gminy Bircza	26.11.2006 r.
79.	Ryszard Polański	Wójt Gminy Zaklików	07.05.1993 r.
80.	Jan Pączek	Starosta Przemyski	30.11.2006 r.
81.	Władysław Pracoń	Starosta Nizański	27.11.2006 r.
<b><i>Kontrole przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Szczecinie</i></b>			
82.	Bernard Laufer	Wójt Gminy Świdwin	28.10.1992 r.
83.	Barbara Nowak	Burmistrz Połczyna -Zdrój	13.11.2006 r.
84.	Michał Lidwin	Wójt Gminy Widuchowa	27.10.2002 r.
85.	Henryk Piłat	Burmistrz Miasta i Gminy Gryfino	19.11.2002 r.
86.	Mirosław Majka	Starosta Świdwiński	22.11.2006 r.
87.	Wojciech Konarski	Starosta Gryfiński	04.12.2006 r.
<b><i>Kontrole przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Warszawie</i></b>			
88.	Zbigniew Szczepaniak	Prezydent Miasta Otwock	06.12.2006 r.
89.	Stefan Traczyk	Wójt Gminy Celestynów	06.12.2006 r.
90.	Adam Dariusz Rachuba	Wójt Gminy Pokrzywnica	16.01.2001 r.
91.	Janusz Szubert	Wójt Gminy Winnica	01.04.2007 r.
92.	Krzysztof Boczarski	Starosta Otwocki	05.12.2006 r.
93.	Tadeusz Nalewajk	Starosta Pułtuski	27.11.2006r.– 03.12.2007r.
	Andrzej Dolecki		04.12.2007 r.
<b><i>Kontrole przeprowadzone przez Delegaturę NIK we Wrocławiu</i></b>			
94.	Ryszard Niebieszczański	Wójt Gminy Kłodzko	12.07.1994 r.
95.	Bolesław Kędzierewicz	Wójt Gminy Lewin Kłodzki	29.10.1998 r.
96.	Wojciech Poczynek	Wójt Gminy Stara Kamienica	05.12.2006 r.
97.	Mirosław Górecki	Burmistrz Miasta Kowary	04.12.2006 r.
98.	Monika Podjacka	Starosta Kłodzki	27.11.2006r.– 02.11.2007r.
	Krzysztof Baldy		03.11.2007 r.
99.	Jacek Włodyga	Starosta Jeleniogórski	25.11.2006 r.

<i>Kontrole przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Zielonej Górze</i>			
100.	Czesław Symeryak	Wójt Gminy Krzeszyce	30.10.1998 r.
101.	Franciszek Sitko	Burmistrz Szprotawy	26.11.2006 r.
102.	Tomasz Niesłuchowski	Wójt Gminy Żagań	04.12.2006 r.
103.	Jacek Piotr Wójcicki	Wójt Gminy Deszczno	26.11.2006 r.
104.	Grzegorz Jankowski	Burmistrz Nowogrodu Bobrzańskiego	07.06.1990 r.
105.	Andrzej Zabłocki	Burmistrz Miasta i Gminy Witnica	15.06.1990 r.
106.	Stanisław Kubiak	Starosta Sulęciński	11.11.2006 r.
107.	Jerzy Bielawski	Starosta Żagański	27.11.2006r.– 11.07.2008r.
	Krzysztof Jarosz		12.07.2008 r.
108.	Jacek Kruczkowski	Starosta Gorzowski	27.11.2006 r.

**Wykaz osób i instytucji, którym przekazano Informację**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej,
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej,
4. Prezes Rady Ministrów,
5. Przewodniczący Komisji do Spraw Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP,
6. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP,
7. Przewodniczący Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP,
8. Przewodniczący Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu RP,
9. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
10. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji,
11. Minister Skarbu Państwa,
12. Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych,
13. Wojewodowie.

**Wykaz podstawowych aktów prawnych**

1. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 191, poz. 1365 ze zm.
2. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.
3. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.
4. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.
5. Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Dz.U. Nr 28, poz. 169 ze zm.
6. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700.
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.
9. Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.
10. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.
11. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.
12. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie wzoru wykazu oraz wzorów zestawień zbiorczych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podlegających ujawnieniu w księgach wieczystych oraz nieruchomości zabudowanych nie pozostających w posiadaniu ich właścicieli, Dz.U. Nr 23, poz. 143.
14. Zarządzenie Ministra Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej, M.P. Nr 33, poz. 145.
15. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. Nr 38, poz. 454.
16. Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie trybu przekazywania mienia przez Skarb Państwa jednostkom samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 143, poz. 1036.
17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji niezbędnych do ustalenia zgodności ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym, Dz.U. Nr 241, poz. 1770.