KAP.430.019.2018
Nr ewid. 180/2018/P/18/003/KAP

Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA RZECZ UJAWNIANIA PRAWA WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI W KSIĘGACH WIECZYSTYCH

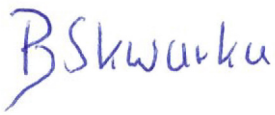
DEPARTAMENT
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

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

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

Informacja o wynikach kontroli
Działania organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej
Bogdan Skwarka



Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Ewa Polkowska

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 27. II. 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 6

2. OCENA OGÓLNA 8

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 9

4. WNIOSKI I UWAGI 13

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 15

5.1. Realizacja zadań w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego 15
5.1.1. Sporządzanie wykazów nieruchomości, o których mowa w ustawie ujawniającej 15
5.1.2. Działki stanowiące zasób nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje starosta 15
5.1.3. Działki stanowiące powiatowy zasób nieruchomości 17
5.1.4. Działki stanowiące gminny zasób nieruchomości 19
5.1.5. Działania podejmowane w celu uregulowania stanu prawnego nieruchomości 21
5.1.6. Prowadzenie ewidencji nieruchomości. 23
5.1.7. Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami 26
5.2. Realizacja zadań w zakresie ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego 30
5.3. Zasoby jednostek do realizowania zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego 34

6. ZAŁĄCZNIKI 37

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 37
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 40
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 45
6.4. Dane dotyczące zasobu nieruchomości skarbu państwa, powiatowego i gminnego zasobu nieruchomości 46
6.5. Dane dotyczące wniosków do sądu w celu ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości 47
6.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 48

Zdjęcie na okładce:
©BillionPhotos.com – stock.adobe.com

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1]
ustawa ujawniająca	ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego[2]
u.o.g.n.	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[3]
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[4]
ustawa o księgach wieczystych i hipotece	ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece[5]
ustawa prawo geodezyjne	ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne[6]
ustawa komunalizacyjna	ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych[7]
ustawa – Przepisy wprowadzające	ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną[8]
rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków	rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków[9]
działka ewidencyjna	jest to ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych (§ 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków)
ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości)	ewidencja prowadzona przez starostę dla obszaru powiatu, o której mowa w art. 7d pkt 1 lit. a ustawy Prawo geodezyjne
ewidencja zasobu nieruchomości	ewidencja, o której mowa w art. 23 ust. 1c u.o.g.n.
gminny zasób nieruchomości	nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy (art. 24 ust. 1 u.o.g.n.)
informacja dla Rady Ministrów	Informacja dla Rady Ministrów dotycząca realizacji ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.
księgi wieczyste	urzędowy rejestr praw rzeczowych dotyczących nieruchomości, prowadzony w Polsce przez organy sądownicze

[1] Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.
[2] Dz. U. z 2012 r. poz. 1460.
[3] Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.
[4] Dz. U. z 2018 r. poz. 2096.
[5] Dz. U. z 2018 r. poz. 1916.
[6] Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.
[7] Dz. U. Nr 32 poz. 191, ze zm.
[8] Dz. U. Nr 133 poz. 872, ze zm.
[9] Dz. U. z 2016 r. poz. 1034, ze zm.

nieruchomość gruntowa	grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (art. 4 pkt 1 u.o.g.n.)
nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym	na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto, że nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym, to nieruchomość, dla której nie założono księgi wieczystej, albo która posiada księgę wieczystą, jednakże wobec przyznania prawa własności nieruchomości toczy się spór prawny
powiatowy zasób nieruchomości	nieruchomości, które stanowią przedmiot własności powiatu i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego powiatu (art. 25a u.o.g.n.)
tereny komunikacyjne	oznacza drogi, tereny kolejowe, inne tereny komunikacyjne oraz grunty przeznaczone pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych (§ 68 ust. 3 pkt 7 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków)
uzupełnienie wykazu	starostowie, którzy przekazali niekompletny wykaz nieruchomości, dokonają jego uzupełnienia według stanu na dzień sporządzenia wykazu i przekażą właściwym wojewodom z wykorzystaniem infrastruktury teleinformatycznej zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (art. 1a ust. 1 ustawy ujawniającej)
wykaz nieruchomości	wykaz 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 niepozostające 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 cywilnego10 (art. 1 ust. 1 ustawy ujawniającej)
zasób nieruchomości Skarbu Państwa	nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa (art. 21 u.o.g.n.).

[10] Dz. U. z 2018 r. poz. 1234, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie realizują zadania w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości i ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego[1]?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie realizują zadania w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego?
2. Czy organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie realizują zadania w zakresie ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego?
3. Czy organy administracji publicznej dysponują odpowiednimi zasobami umożliwiającymi sprawne i rzetelne realizowanie zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego?

Jednostki kontrolowane

10 starostw oraz 10 gmin

Okres objęty kontrolą

Od 1 czerwca 2015 r. do 30 czerwca 2018 r.

Po utworzeniu samorządu gminnego w 1990 r. i samorządu powiatowego w 1999 r., jednostki samorządu terytorialnego nabyły z mocy prawa własność nieruchomości. Jednakże niezbędnym dla potwierdzenia nabycia tego prawa jest ostateczna decyzja właściwego wojewody. Równocześnie decyzja ta stanowi podstawę do ujawnienia prawa własności nieruchomości nabytej z mocy prawa w księdze wieczystej. Brak takiej decyzji uniemożliwia uregulowanie stanu prawnego tych nieruchomości. Oznacza to, że z dniem powstania samorządu gminnego i powiatowego, organy tych jednostek, odpowiedzialne za gospodarowanie zasobem nieruchomości, winny podjąć niezbędne działania na rzecz uzyskania decyzji właściwego wojewody, umożliwiającej ujawnienie prawa własności nieruchomości.

Proces regulowania stanu prawnego nieruchomości przejętych przez samorządy z mocy prawa i nieruchomości Skarbu Państwa przebiegał opieszale. Próbą przyspieszenia tego procesu było zobowiązanie gmin do sporządzenia spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości przejętych z mocy prawa i przekazanie ich wojewodom do końca 2005 r., co miało ułatwić wojewodom wydawanie decyzji komunalizacyjnych[2]. Mimo tego, w dalszym ciągu, prawo własności znacznej części nieruchomości, nabytych z mocy prawa przez samorządy, nie zostało ujawnione w księdze wieczystej. W 2007 r. została uchwalona ustawa ujawniająca, która miała na celu usunięcie zaniedbań w zakresie uporządkowania stanu prawnego nieruchomości. Ustawa ta wprowadziła czynniki dyscyplinujące organy administracji, gospodarujące nieruchomościami do działania na rzecz usunięcia zaległości zarówno w regulowaniu stanu prawnego nieruchomości, jak również w porządkowaniu podstawowej bazy ewidencyjnej – ewidencji gruntów i budynków. Jest to warunkiem niezbędnym, aby było możliwe złożenie wniosku o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości.

Ustawa ujawniająca nałożyła na starostów obowiązek sporządzenia i przekazania właściwym wojewodom, marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast wykazów nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność tych 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. Obowiązek ten winien być zrealizowany w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 19 maja 2009 r. W przypadku starostów, którzy przekazali niekompletny wykaz nieruchomości, zobowiązano ich – w terminie 66 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy, tj. do 19 maja 2013 r. – do sporządzenia uzupełnienia wykazu (według stanu sporządzenia)

[1] Na potrzeby niniejszej kontroli pojęcie organy administracji publicznej, oznacza starostów, zarządy powiatów oraz prezydentów miast, burmistrzów, wójtów.

[2] Na podstawie art. 17a ustawy komunalizacyjnej, dodanego z dniem 22 września 2004 r. przez art. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 141 poz. 1492).

i przekazania go właściwym wojewodom, marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz innym niż starostowie organom reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami. Podmioty zobowiązane do złożenia wniosków o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości musiały złożyć wnioski w terminie do 19 listopada 2009 r. lub w terminie do 19 listopada 2013 r. (w przypadku nieruchomości ujętych w uzupełnieniu wykazu).

Na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto, iż pojęcie *organy administracji publicznej,* oznacza starostów, zarządy powiatów oraz prezydentów miast, burmistrzów, wójtów.

Z informacji dla Rady Ministrów sporządzonej w 2015 roku przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji wynikało, że średni w skali całego kraju stopień nieujawnienia w księgach wieczystych prawa własności w odniesieniu do działek wchodzących w skład sektora publicznego wynosił 15,9%. Kontrola NIK wykazała, że w skontrolowanych starostwach i gminach prawie 23% działek będących w ich posiadaniu w połowie 2018 r., oczekiwało na uregulowanie bądź ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych. Tak znaczny odsetek może oznaczać, że problem regulowania stanu prawnego działek, a w szczególności bieżącego składania w sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości może dotyczyć także pozostałych gmin i powiatów w Polsce.

2. OCENA OGÓLNA

Nieskuteczne i opieszałe działania związane z regulowaniem i ujawnianiem w księgach wieczystych stanu prawnego nieruchomości

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli objęte kontrolą starostwa i gminy prowadziły nieskuteczne działania na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych, zarówno na etapie kompletowania dokumentacji niezbędnej do złożenia stosownego wniosku do sądu, jak i po skompletowaniu dokumentacji. W efekcie, w żadnej ze skontrolowanych jednostek nie zrealizowano celu ustawy ujawniającej, zgodnie z którą do 19 listopada 2013 r. należało złożyć wnioski o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości. Nie podejmowano w ogóle działań mających na celu uregulowanie własności nieruchomości lub działania te były prowadzone opieszale (niekiedy przez wiele lat). Połowa z kontrolowanych jednostek, w których skala nieprawidłowości była największa została oceniona negatywnie.

Nie zrealizowano celu ustawy ujawniającej, negatywna ocena dla połowy skontrolowanych jednostek

Wprawdzie liczba działek o nieuregulowanym stanie prawnym w skontrolowanych jednostkach zmniejszyła się, to nadal, pomimo upływu czterech lat od terminu wskazanego w ustawie ujawniającej, prawie 23% działek posiadanych przez te jednostki, w tym zdecydowana większość (prawie 95%) działek ujętych w wykazach nieruchomości, oczekuje na uregulowanie bądź ujawnienie ich prawa własności w księgach wieczystych. W szczególności były to grunty pod drogami przejęte na podstawie ustawy – Przepisy wprowadzające. Szczególnie trudne do zaakceptowania jest nieprzestrzeganie, wynikającej z ustawy o księgach wieczystych i hipotece, zasady niezwłoczności przy składaniu do sądu wniosków o ujawnienie prawa własności w księdze wieczystej. Zasady tej przestrzegano tylko w trzech z 20 jednostek objętych kontrolą. Pozostałe jednostki, pomimo skompletowania niezbędnej dokumentacji, większość wniosków składały ze zwłoką sięgającą nawet kilkunastu lat.

Brak skuteczności pomimo zapewnienia warunków organizacyjnych i finansowych

NIK ocenia, że przy uwzględnieniu dotychczasowej dynamiki regulowania stanu prawnego nieruchomości, proces ten będzie trwał jeszcze przez wiele lat. Niską skuteczność w tym zakresie tylko w niewielkim stopniu można tłumaczyć warunkami organizacyjnymi i poziomem finansowania zadań. W zdecydowanej większości skontrolowanych przypadków środki przeznaczane na gospodarowanie nieruchomościami nie były w pełni wykorzystywane, a w wielu przypadkach sami kontrolowani wskazywali na wystarczające i kompetentne zasoby kadrowe do obsługi tych zadań. Starostowie, gospodarujący nieruchomościami Skarbu Państwa, nie zwracali się do właściwych terytorialnie wojewodów o dodatkowe dotacje na ten cel.

Nierzetelna ewidencja i sprawozdawczość o stanie nieruchomości

Pomimo stworzenia warunków organizacyjnych do realizacji zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności, zarówno w kontrolowanych starostwach jak i w gminach stwierdzono – oprócz opieszałości i zaniechań działań – szereg innych nieprawidłowości, w szczególności przypadki nierzetelnego ewidencjonowania zasobów nieruchomości, sporządzania nierzetelnych informacji o stanie mienia oraz nieprowadzenia na bieżąco ewidencji gruntów i budynków.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nierzetelne dane źródłowe podważają wiarygodność zbiorczej informacji o prawach własności nieruchomości, sporządzonej w 2015 r. dla Rady Ministrów

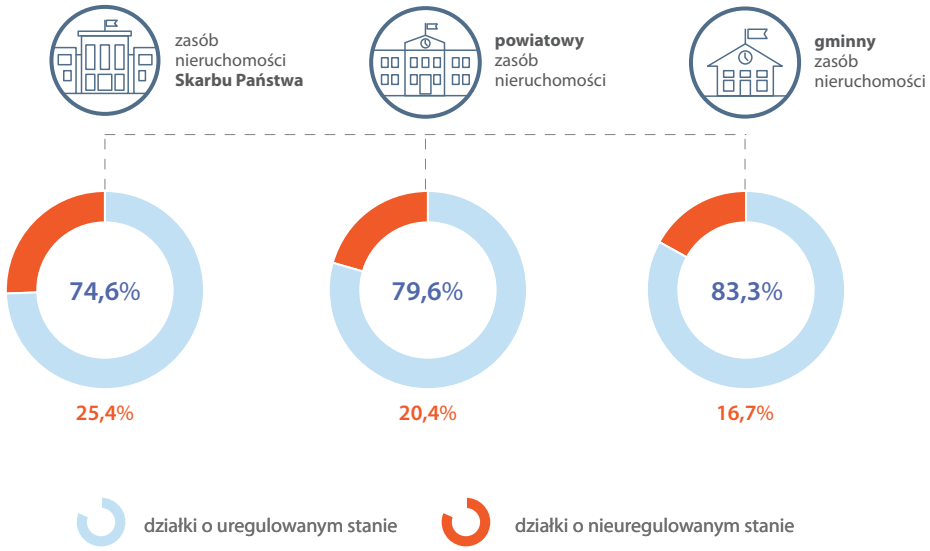
1. Jeden z 10 starostów nie sporządził i nie przekazał właściwemu wojewodzie wykazu nieruchomości, o którym mowa w ustawie ujawniającej, a kolejny ze starostów podał w wykazie nierzetelne dane o liczbie nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa. Zdaniem NIK, braki lub błędy w co piątym ze skontrolowanych źródeł danych podważają wiarygodność danych zbiorczych zawartych w *Informacji dla Rady Ministrów dotyczącej realizacji ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego,* sporządzonej w 2015 r. dla Rady Ministrów. [str. 15]

Opieszałość i zaniechania regulowania stanu prawnego nieruchomości

2. Wynikający z ustawy ujawniającej przedłużony termin na ujawnienie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i samorządów terytorialnych upłynął 19 listopada 2013 r., przy czym działania w tym kierunku były możliwe znacznie wcześniej, praktycznie od utworzenia samorządu terytorialnego. Pomimo wprowadzenia przepisów ustawy ujawniającej i ustalania kolejnych terminów na złożenie w sądach wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości, w jednostkach objętych kontrolą nie uzyskano ustawowo oczekiwanego efektu i nadal (wg stanu na 30 czerwca 2018 r.) znaczna część spośród posiadanych przez kontrolowane jednostki działek (22,8%) wymaga uregulowania stanu prawnego. W liczbie ponad 27 tys. takich działek znaczącą część (94,8%) stanowią działki ujęte w sporządzonych na podstawie tej ustawy wykazach.

Działki ewidencyjne w poszczególnych zasobach kontrolowanych jednostek, wg stanu na 30 czerwca 2018 r., przedstawiono na poniższej infografice.

Infografika nr 1
Struktura działek ewidencyjnych uregulowanych i nieuregulowanych w kontrolowanych powiatach i gminach według stanu na 30 czerwca 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W trzy i pół letnim okresie objętym kontrolą uregulowano stan prawny zaledwie 24,2% działek, które na początku 2015 r. wymagały uregulowania. Najsłabsze efekty osiągnięto w powiatowym zasobie nieruchomości,

gdzie uregulowano zaledwie 15,5% działek. W przypadku gminnego zasobu nieruchomości uregulowano stan prawny 20,8%, a w przypadku zasobu nieruchomości Skarbu Państwa 26,2% działek.

Badanie działań podejmowanych przez skontrolowane starostwa i gminy w latach 2015–2018 (I połowa) wykazało, że tylko w dwóch z nich (tj. w Starostwie Powiatowym w Będzinie i w Dębicy) gromadzenie niezbędnej dokumentacji, która umożliwiłaby złożenie do sądu wniosku o ujawnienie prawa własności nieruchomości, prowadzono bezzwłocznie i skutecznie. W pozostałych jednostkach zaniechano prowadzenia działań lub prowadzono je opieszale (często przez wiele lat) w odniesieniu do 63% próby działek objętych szczegółowym badaniem. Argumenty przedstawiane przez kontrolowanych, dotyczące regulowania w pierwszej kolejności własności działek, na których planowano przeprowadzać inwestycje, a także dotyczące składania do sądu jednego wniosku obejmującego wiele działek – jako działania korzystne finansowo, zdaniem NIK, nie mogą tłumaczyć stwierdzonych wieloletnich zaniechań i opieszałości w wykonywaniu ustawowych obowiązków wobec pozostałych działek. [str. 17–22]

Nierzetelna ewidencja zasobów nieruchomości

3. W dwóch z 20 skontrolowanych jednostek zaniechano prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości, a w 12 z 18 pozostałych ewidencje takie prowadzone były nierzetelnie, gdyż nie zawierały kompletnych informacji o nieruchomościach, w tym informacji wymaganych przez art. 23 ust. 1c u.o.g.n., lub zawierały dane niezgodne ze stanem faktycznym. Brakowało w szczególności informacji o przeznaczeniu nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości i toczących się postępowaniach administracyjnych bądź sądowych. Wystąpiły także przypadki pominięcia nieruchomości w ewidencji. Zdaniem NIK, brak w ewidencji pełnych danych o posiadanych nieruchomościach może w istotny sposób wpływać na rzetelność sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami jak i na skuteczność podejmowania czynności w sprawach dotyczących praw własności. [str. 23–26]

Nierzetelna część informacji o stanie mienia

4. Wszystkie skontrolowane jednostki, w terminie określonym w ustawie o finansach publicznych[3], przedstawiały organom stanowiącym coroczne informacje o stanie mienia za lata 2014–2017. Stwierdzono jednak, że osiem z nich informacje te sporządziło nierzetelnie, w szczególności nie wykazując zmian w zasobie nieruchomości w ciągu roku bądź podając zaniżone lub zawyżone dane o posiadanych gruntach. [str. 26–28]

Nierzetelna połowa sprawozdań starostów z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

5. Tylko połowa skontrolowanych starostów (pięć z 10) sporządziła rzetelne coroczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za lata 2014–2017 i przekazywała je wojewodzie w terminie określonym w art. 23 ust. 1a u.o.g.n. Czterech starostów podawało w sprawozdaniach nierzetelne dane, m.in. dotyczące liczby działek i własności, a jeden przekazywał sprawozdania z opóźnieniem od pięciu do 23 dni. [str. 28]

Zgłaszanie staroście zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków

6. Większość skontrolowanych gmin (osiem z 10) zgłaszała właściwym starostom potrzebę wprowadzenia zmian danych w ewidencjach gruntów i budynków, zachowując termin określony w art. 22 ust. 2 ustawy prawo

[3] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

geodezyjne (do 30 dni od dnia powstania tych zmian). W jednej z gmin zgłoszeń takich dokonywano z wielodniowym opóźnieniem (nawet po kilkunastu latach), a w dwóch gminach, z powodu braku ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, nie było możliwości ustalenia czy obowiązek zgłaszania zmian był realizowany. [str. 29]

Przypadki nieterminowego przekazywania staroście odpisów ostatecznych decyzji administracyjnych

7. Tylko połowa skontrolowanych gmin wywiązała się z, określonego w art. 23 ust. 3 pkt 1 lit a i ust. 5 ustawy prawo geodezyjne, obowiązku przekazania staroście odpisów ostatecznych decyzji administracyjnych dotyczących nabycia, zmiany lub utraty prawa własności do nieruchomości lub innej formy władania nieruchomością w terminie do 14 dni od dnia, w którym te dokumenty wywołują skutki prawne. W pozostałych pięciu gminach niektórych odpisów decyzji w ogóle nie przekazano staroście lub przekazywano je z opóźnieniem od jednego do 77 dni. [str. 29–30]

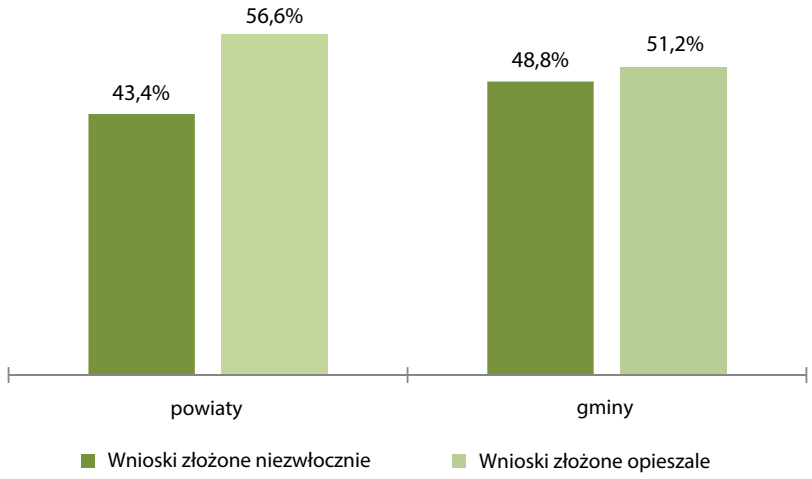
Połowa starostów nie zapewniła bieżącego prowadzenia ewidencji gruntów i budynków

8. Połowa skontrolowanych starostów wywiązała się z, określonego w art. 23 ust. 7 prawa geodezyjnego, obowiązku niezwłocznego (nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów) ujmowania, w ewidencji gruntów i budynków, danych z dokumentów, o których mowa w art. 23 ust. 1–3 cyt. ustawy[4]. W pozostałych pięciu starostwach niektóre dane wprowadzano do ewidencji z opóźnieniem od jednego do 132 dni. [str. 30]

Opieszałe składanie wniosków do sądów o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej

9. Tylko w trzech z 20 skontrolowanych jednostek[5] dochowano, wynikającej z art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, zasady niezwłocznego składania do sądów wniosków o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości. W pozostałych 17 jednostkach ponad połowa wniosków (53,9%) została złożona w sądach ze znaczną zwłoką, nawet po upływie kilkunastu lat od skompletowania dokumentacji umożliwiającej ich złożenie. [str. 30–33]

Wykres nr 1
Wnioski objęte kontrolą złożone do sądów przez skontrolowane powiaty i gminy



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[4] Tj. m.in. odpisów prawomocnych orzeczeń sądu, zawiadomień o nowych wpisach w dziale I i II księgi wieczystej, odpisów aktów notarialnych, odpisów ostatecznych decyzji administracyjnych.

[5] Starostwo Powiatowe w Końskich, Urząd Miejski w Łowiczu i Urząd Gminy Raków.

Na ogół terminowe zawiadamianie sądów o zmianie właściciela nieruchomości

10. W zdecydowanej większości objętych kontrolą jednostek (17 z 20) wywiązano się z, określonego w art. 36 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, obowiązku zawiadomienia właściwego sądu o każdej zmianie właściciela nieruchomości, dla której była założona księga wieczysta. W pozostałych trzech jednostkach niedopełnienie tego obowiązku spowodowane było przeoczeniem pracowników zajmujących się tymi sprawami. [str. 34]

Tworzenie warunków do wykonywania zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości

11. We wszystkich skontrolowanych starostwach i gminach obowiązywały regulaminy organizacyjne, w których wskazano komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a wszystkim pracownikom wykonującym powyższe czynności przydzielono zakresy obowiązków. Pomimo, iż w skontrolowanych jednostkach przeważnie zatrudniano wykwalifikowanych pracowników, to nie zapewniło to prawidłowej realizacji zadań w zakresie objętym kontrolą. Kierownicy trzynastu z 20 skontrolowanych jednostek ocenili, że liczba pracowników zaangażowanych w realizację ww. zadań była wystarczająca (pozostali wskazywani na niedostosowanie zasobów kadrowych do skali realizowanych zadań), a ponad połowa z nich (11 z 20) stwierdziła, że środki finansowe na realizację tych zadań były wystarczające (tylko trzech wskazywało na ich brak). [str. 34–36]

4. WNIOSKI I UWAGI

Wnioski do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast

Do skontrolowanych starostw i gmin NIK skierowała wnioski pokontrolne, a ich charakter jak i ustalenia kontroli wskazują, że wnioski te mogą zostać wykorzystane w działaniach związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości przez gminy i starostwa w całej Polsce.

Wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim:

1) zintensyfikowania i prowadzenia bez zbędnej zwłoki postępowań mających na celu regulowanie stanu prawnego nieruchomości będących w gminnym zasobie nieruchomości;
2) niezwłocznego składania do sądu wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności do nieruchomości stosownie do wymogu określonego w art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece;
3) rzetelnego sporządzania informacji o stanie mienia komunalnego stosownie do wymogów określonych w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
4) prowadzenia ewidencji gminnego zasobu nieruchomości zgodnie z wymogami określonymi w art. 23 ust. 1c u.o.g.n.;
5) niezwłocznego przekazywania staroście odpisów ostatecznych decyzji administracyjnych, zgodnie z art. 23 ust. 5 w związku z art. 23 ust. 3 pkt 1 lit a ustawy prawo geodezyjne.

Wnioski do starostów

Wnioski pokontrolne były bardzo podobne do wniosków przedstawionych organom wykonawczym gmin i dotyczyły przede wszystkim:

1) zintensyfikowania regulowania stanu prawnego nieruchomości w odniesieniu do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz do powiatowego zasobu nieruchomości;
2) niezwłocznego składania do sądu wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności do nieruchomości, stosownie do wymogu określonego w art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece;
3) ewidencjonowania powiatowego zasobu nieruchomości zgodnie z wymogami określonymi w art. 23 ust. 1c u.o.g.n. oraz rzetelnego prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu;
4) rzetelnego sporządzania informacji o stanie mienia;
5) rzetelnego i terminowego przekazywania wojewodzie rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa;
6) terminowego wpisywania danych z otrzymanych dokumentów do ewidencji gruntów i budynków, stosownie do wymogu określonego w art. 23 ust. 7 ustawy prawo geodezyjne.

Uwagi do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz starostów

Niezależnie od przedstawionych wyżej wniosków pokontrolnych, w wystąpieniach pokontrolnych NIK zwróciła uwagę na niektóre działania gmin i starostw powiatowych związane z realizacją zadań w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości i ujawniania w księgach wieczystych prawa własności, stwierdzając m.in., że:

1) pomimo posiadania wykwalifikowanej kadry oraz zapewnienia finansowania, proces ujawniania prawa własności gmin do posiadanych nieruchomości nie spowodował zakończenia zaległych, niekiedy od wielu lat spraw, a wykonanie tego obowiązku nie będzie możliwe w najbliższych latach bez zwiększenia zaangażowanych dostępnych w gminie zasobów;

2) pomimo stworzenia warunków prawno-organizacyjnych dla sprawowania nadzoru nad komórkami zajmującymi się regulowaniem stanów prawnych nieruchomości, sprawowany nadzór był niewystarczający i wskazano na zasadność przeprowadzenia pogłębionej analizy tego problemu;
3) skala rozbieżności danych zawartych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości i w katastrze wskazuje na konieczność systematycznego porównywania danych zawartych w tych ewidencjach a w przypadku wykrycia błędów występowania do starosty o dokonanie zmian w katastrze.

Wniosek systemowy do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

Prezes Najwyższej Izby Kontroli, działając na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy o NIK, powiadomił Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o najważniejszych uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontroli. W powiadomieniu zwrócił uwagę na ryzyko, że podobne problemy w regulowaniu stanu prawnego nieruchomości mogą występować także w innych jednostkach samorządu terytorialnego, które nie zostały objęte kontrolą.

W przepisach, w tym w ustawie ujawniającej, nie przewidziano instrumentów dyscyplinujących organy samorządu terytorialnego do składania wniosków do sądów o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości stanowiących mienie samorządowe, co ogranicza możliwość dyscyplinowania samorządów do realizowania ustawowych obowiązków w tym zakresie. Natomiast w odniesieniu do nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa, którym zarządzają starostowie wykonując zadanie z zakresu administracji rządowej, organem ustawowo właściwym[6] do kontroli tego zadania pod względem legalności, gospodarności i rzetelności jest wojewoda.

W związku z powyższym Prezes NIK wnioskował do Ministra SWiA, jako organu nadzorującego działalność wojewodów, o zarekomendowanie wojewodom szerszego uwzględnienia w działaniach kontrolnych problematyki związanej z ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostowie.

W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zgodnie z rekomendacją NIK, zwrócił się do wojewodów o szersze uwzględnianie w kontrolach realizacji przez starostów zadań z zakresu administracji rządowej, problematyki ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa.

[6] Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, ze zm.).

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja zadań w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego

5.1.1. Sporządzanie wykazów nieruchomości, o których mowa w ustawie ujawniającej

Informacja dotycząca realizacji ustawy ujawniającej zawierała nierzetelne dane

W dokumencie sporządzonym w 2015 roku przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji pn. *Informacja dla Rady Ministrów dotycząca realizacji ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego* podano m.in., że wszyscy starostowie sporządzili wykazy nieruchomości, wykazując przy tym, pod nadzorem Głównego Geodety Kraju, zadawalające zaangażowanie w procesie ujawnienia nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. W wyniku kontroli NIK stwierdzono jednak, że jeden z 10 skontrolowanych starostów (Sochaczewski), nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 1 ust. 1 i art. 1a ust. 1 ustawy ujawniającej, tj. nie sporządził i nie przekazał właściwym organom wykazu oraz uzupełnienia wykazu. Ponadto ustalono, że sporządzony przez starostę łowickiego wykaz, w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa był nierzetelny, gdyż ujęto w nim działki, wobec których w trakcie kontroli nie wskazano i nie przedłożono jakichkolwiek dokumentów potwierdzających ich nabycie, a tym samym zaliczenie do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Stwierdzono także, że Starosta Powiatu Ostrowskiego nie ujął w ewidencji powiatowego zasobu nieruchomości 3 292 działek pod drogami będących w tym zasobie.

Mając na uwadze, że nieprawidłowości stwierdzono w dwóch z 10 skontrolowanych starostw i zakładając, że mogłyby one wystąpić w innych starostwach, NIK wskazuje na podwyższone ryzyko, że sporządzona przez ówczesne Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji informacja powstała na podstawie nierzetelnych danych źródłowych i w związku z tym liczba działek o nieuregulowanym stanie prawnym mogła być zupełnie inna.

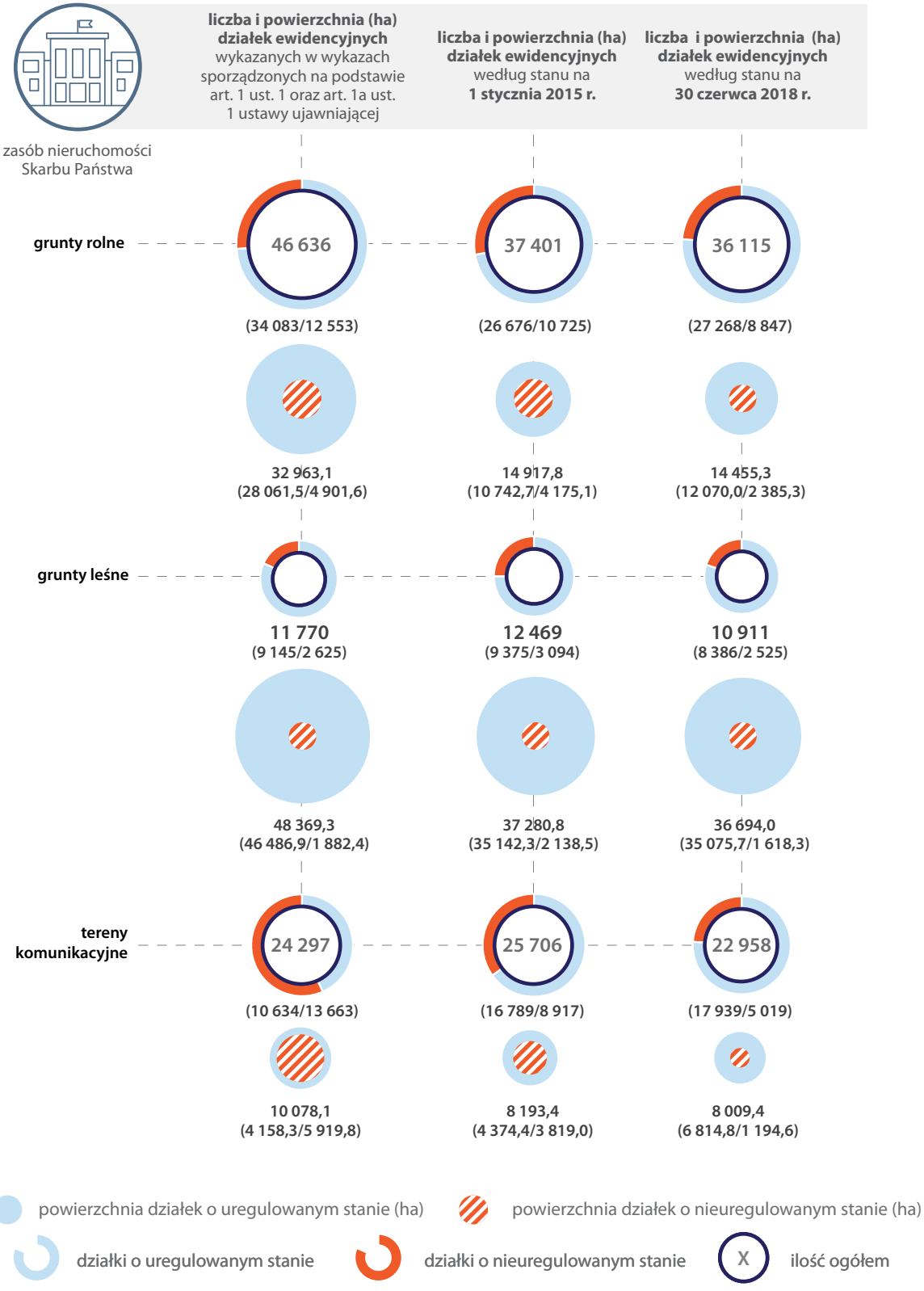
5.1.2. Działki stanowiące zasób nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje starosta

W latach 2015–2018 (I połowa) liczba działek o nieuregulowanym stanie prawnym będących w zasobie Skarbu Państwa zmniejszała się

Starostowie w sporządzonych wykazach (lub uzupełnieniach do tych wykazów) wykazali w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodarują łącznie 115 938 działek ewidencyjnych o powierzchni 133 262,7542 ha, w tym 36 518 działek (31,5% łącznej liczby działek) o nieuregulowanym stanie prawnym, których powierzchnia wynosiła 15 064,8753 ha (11,3% łącznej powierzchni). Największą grupę działek o nieuregulowanym stanie prawnym stanowiły tereny komunikacyjne (37,4%) oraz grunty rolne (34,4%), w tym grunty pod rowami (26,4% działek rolnych).

Infografika nr 2

Dane o liczbie i powierzchni działek ewidencyjnych zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w podziale na grupy gruntów w kontrolowanych powiatach



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Na 30 czerwca 2018 r. starostowie wykazali w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodarują łącznie 77 140 działek ewidencyjnych o powierzchni 64 049,9046 ha, w tym 19 556 działek (25,4% łącznej liczby działek) posiadało nieuregulowany stan prawny, a ich powierzchnia wynosiła 6 257,1201 ha (9,8% łącznej powierzchni). Łączna liczba działek w odniesieniu do ujętych w wykazach była mniejsza o 33,5%, a działek o nieuregulowanym stanie prawnym mniejsza o 46,4%. W dalszym ciągu do uregulowania pozostawało 51,9% z 36 518 działek ujętych w wykazach jako posiadające nieuregulowany stan prawny. W odniesieniu do okresu sporządzania wykazów zmieniła się struktura rodzajowa działek o nieuregulowanym stanie prawnym. Największą grupę stanowiły grunty rolne (45,2%), a udział terenów komunikacyjnych zmniejszył się z 37,4% do 25,7%.

W okresie objętym kontrolą (od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r.) uregulowano stan prawny 6 931 działek o łącznej powierzchni 5 466,1502 ha (w szczególności terenów komunikacyjnych), co stanowiło 26,2% liczby i 46,6% powierzchni działek wymagających uregulowania, posiadanych przez kontrolowane jednostki na początku 2015 r.

Pomimo zmniejszenia liczby działek o nieuregulowanym stanie prawnym, jak i ich udziału w liczbie działek ogółem, tempo z jakim działania regulacyjne są realizowane przez organy administracji samorządowej jest zbyt wolne. Świadczy o tym fakt, że pomimo upływu prawie dziewięciu lat od terminu na ujawnienie prawa własności (tj. od 19 listopada 2009 r.[7] do 30 czerwca 2018 r.) w do ujawnienia pozostawało prawo do ponad jednej czwartej działek wchodzących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a wśród takich działek prawie 94,8% stanowiły działki, które zostały ujęte w wykazach sporządzanych przed 2015 r.

Szczegółowe dane dotyczące liczby i powierzchni działek będących w zasobie Skarbu Państwa, którymi gospodarowali skontrolowani starostowie przedstawiono w tabeli nr 1 w załączniku nr 6.4. do niniejszej informacji.

5.1.3. Działki stanowiące powiatowy zasób nieruchomości

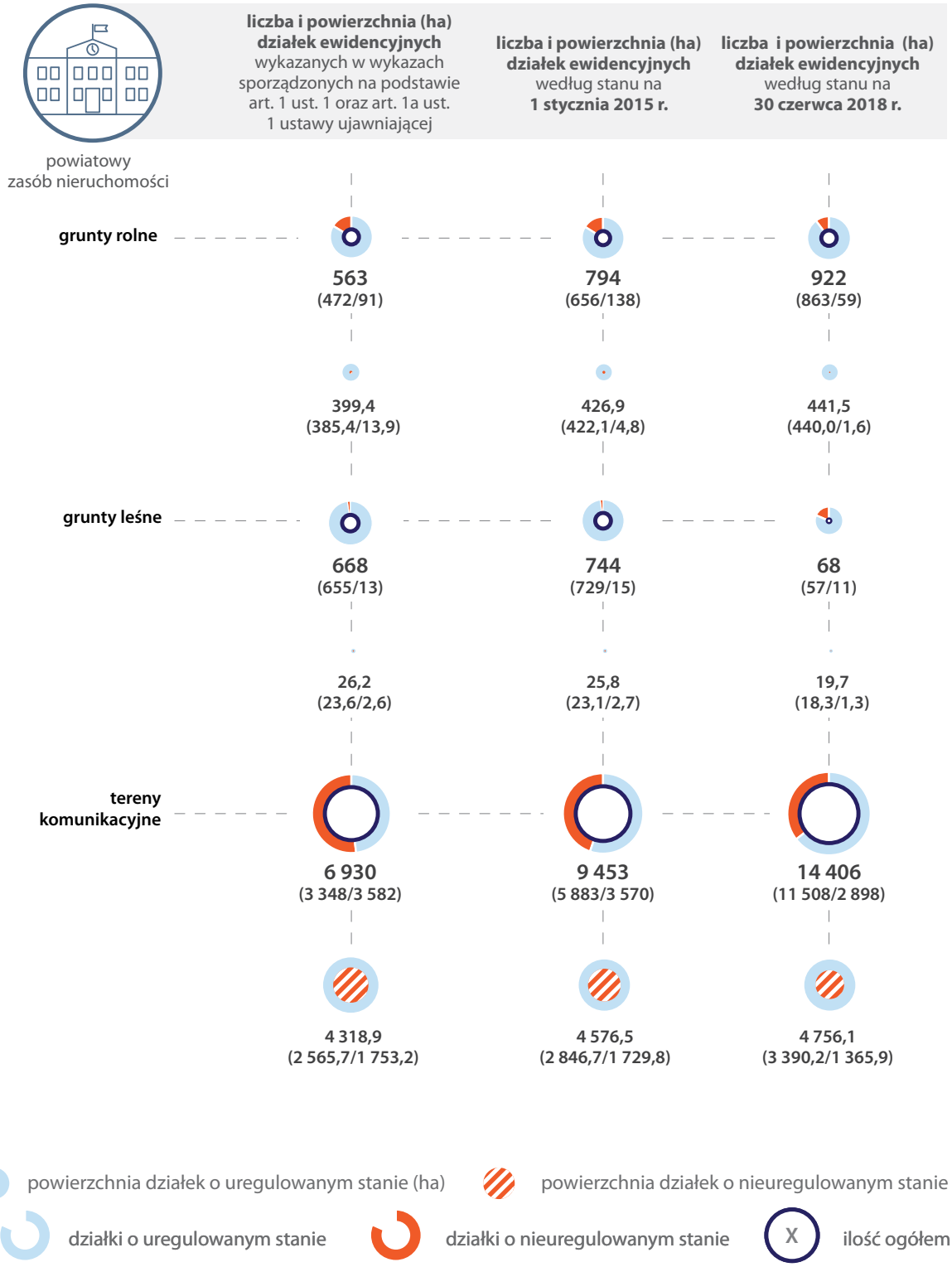
W latach 2015–2018 (I połowa) liczba działek o nieuregulowanym stanie prawnym w powiatowym zasobie nieruchomości nieznacznie zmniejszała się

Skontrolowani starostowie w sporządzonych wykazach (lub uzupełnieniach do tych wykazów) w powiatowym zasobie nieruchomości wykazali łącznie 9 324 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 4 981,5027 ha, w tym 3 730 działek (40% łącznej liczby działek), które nie posiadały uregulowanego stanu prawnego, o powierzchni 1 775,0657 ha (35,6% łącznej powierzchni). Aż 96% działek o nieuregulowanym stanie prawnym stanowiły tereny komunikacyjne, a tylko 2,4% stanowiły grunty rolne i 0,3% grunty leśne.

[7] Termin na złożenie w sądach rejonowych wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości, wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa (art. 2 ust. 1 i 3 ustawy ujawniającej).

Infografika nr 3

Dane o liczbie i powierzchni działek ewidencyjnych powiatowego zasobu nieruchomości w podziale na grupy gruntów w kontrolowanych powiatach



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Na 30 czerwca 2018 r. starostowie wykazali w powiatowym zasobie nieruchomości łącznie 15 768 działek ewidencyjnych o powierzchni 5 547,1434 ha, w tym 3 217 działek (20,4% łącznej liczby działek) posiadało nieuregulowany stan prawny, a ich powierzchnia wynosiła 1 359,4603 ha (24,5% łącznej powierzchni). Łączna liczba działek w odniesieniu do ujętych w wykazach zwiększyła się o 69,1%, a działek o nieuregulowanym stanie prawnym zmniejszyła się o 13,8%. W dalszym ciągu do uregulowania pozostawało 72,1% z 3 730 działek ujętych w wykazach jako posiadające nieuregulowany stan prawny. W odniesieniu do okresu sporządzania wykazów nie zmieniła się struktura rodzajowa działek o nieuregulowanym stanie prawnym. Największą grupę nadal stanowiły tereny komunikacyjne (90,1%) oraz grunty rolne (1,8%).

W okresie objętym kontrolą (od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r.) uregulowano stan prawny 589 działek o łącznej powierzchni 473,6470 ha (w szczególności terenów komunikacyjnych), co stanowiło 15,5% liczby i 25,8% powierzchni działek wymagających uregulowania, posiadanych przez kontrolowane jednostki na początku 2015 r.

Mając na uwadze, że w latach 2015–2018 (I połowa) w skontrolowanych starostwach powiatowy zasób nieruchomości zwiększał się, a liczba nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym tylko nieznacznie zmniejszała się, istnieje duże ryzyko, ze proces regulowania stanu prawnego – bez wprowadzenia zmian w sferze organizacyjnej – będzie trwał jeszcze wiele lat.

Szczegółowe dane dotyczące liczby i powierzchni działek będących w powiatowym zasobie nieruchomości w kontrolowanych starostwach przedstawiono w tabeli nr 1 w załączniku nr 6.4. do niniejszej informacji.

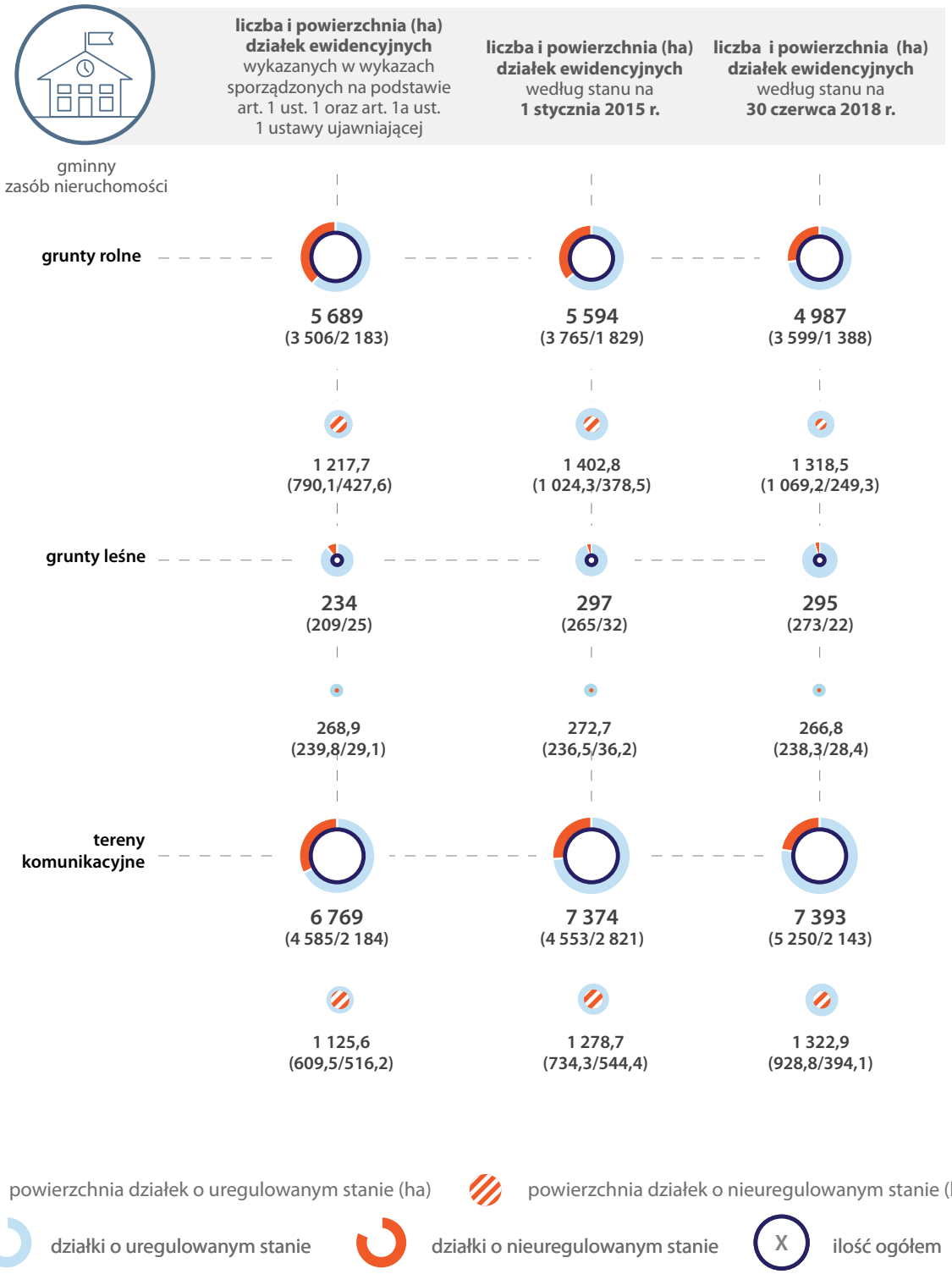
5.1.4. Działki stanowiące gminny zasób nieruchomości

W sporządzonych przez starostów wykazach (lub uzupełnieniach do tych wykazów) w gminnym zasobie nieruchomości kontrolowanych gmin wykazano łącznie 23 172 działki ewidencyjne o łącznej powierzchni 3 983,8023 ha, w tym 6 549 działek (28,3% łącznej liczby działek), które nie posiadały uregulowanego stanu prawnego, o powierzchni 1 229,0741 ha (30,9% łącznej powierzchni). Najwięcej działek o nieuregulowanym stanie prawnym stanowiły tereny komunikacyjne (33,3%) oraz grunty rolne (33,3%), w tym grunty pod rowami (6,8%).

W latach 2015–2018 (I połowa) liczba działek o nieuregulowanym stanie prawnym w gminnym zasobie nieruchomości zmniejszyła się prawie o połowę

Infografika nr 4

Dane o liczbie i powierzchni działek ewidencyjnych gminnego zasobu nieruchomości w podziale na grupy gruntów w kontrolowanych gminach



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Na 30 czerwca 2018 r. w gminach objętych kontrolą w gminnym zasobie nieruchomości wykazano ogółem 25 918 działek ewidencyjnych o powierzchni 4 347,3181 ha, w tym 4 335 działek (16,7% łącznej liczby działek) posiadało nieuregulowany stan prawny, a ich powierzchnia wynosiła 832,3803 ha (19,1% łącznej powierzchni). Łączna liczba działek w odniesieniu do ujętych w wykazach zwiększyła się o 11,9%, a działek o nieuregulowanym stanie prawnym zmniejszyła się o 33,8%. W dalszym ciągu do uregulowania pozostawało 66,2% z 6 549 działek ujętych w wykazach jako posiadające nieuregulowany stan prawny. W odniesieniu do okresu sporządzania wykazów struktura rodzajowa działek o nieuregulowanym stanie prawnym nie zmieniła się i nadal największą grupę stanowiły tereny komunikacyjne (49,4%) oraz grunty rolne (32%).

W okresie objętym kontrolą (od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r.) uregulowano stan prawny 1 139 działek o łącznej powierzchni 309,0646 ha (w szczególności terenów komunikacyjnych i gruntów rolnych), co stanowiło 20,8% liczby i 27,1% powierzchni działek wymagających uregulowania, posiadanych przez kontrolowane jednostki na początku 2015 r.

Regulowanie stanu prawnego nieruchomości znajdujących się w gminnym zasobie nieruchomości, na przestrzeni kilku lat wprawdzie doprowadziło do zmniejszenia liczby nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, przy czym zdecydowaną większość nieruchomości, które pozostały do uregulowania, tj. aż 93,2% stanowiły te, które były już ujęte w wykazach sporządzonych przed 2015 r. Oznacza to, że w odniesieniu do tych nieruchomości nie podejmowano, lub podejmowano nieskuteczne działania, co stwarza ryzyko, że proces regulowania stanu prawnego – bez zmian w sferze organizacyjnej – może potrwać jeszcze wiele lat.

Szczegółowe dane dotyczące liczby i powierzchni działek będących w gminnym zasobie nieruchomości w kontrolowanych gminach przedstawiono w tabeli nr 1 w załączniku nr 6.4. do niniejszej informacji.

5.1.5. Działania podejmowane w celu uregulowania stanu prawnego nieruchomości

Działania związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości prowadzono w większości opieszale i długotrwale

W wyniku kontroli dokumentacji dotyczącej 1 824 działek stanowiących zasób Skarbu Państwa oraz gminny i powiatowy zasób nieruchomości stwierdzono, że tylko w dwóch z 20 skontrolowanych jednostek (Starostwo Powiatowe w Będzinie i Starostwo Powiatowe w Dębicy) gromadzenie dokumentacji umożliwiającej uregulowanie stanu prawnego nieruchomości przeprowadzono bezzwłocznie i skutecznie. W pozostałych 18 jednostkach, w przypadku więcej niż połowy działek, tj. 961 z 1 526 zbadanych (63%), działania mające na celu uregulowanie stanu prawnego tych nieruchomości, prowadzone były w sposób opieszały i długotrwały, a gromadzenie stosownej dokumentacji, która umożliwiałaby złożenie do sądu wniosku o ujawnienie prawa własności, trwało nawet wiele lat. W efekcie w niektórych przypadkach, wynikający z art. 2 ust. 1, 3 i art. 2a ustawy ujawniającej termin ujawnienia prawa własności nieruchomości (19 listopada 2013 r.) dawno upłynął.

W odniesieniu do niektórych nieruchomości, od dnia wejścia w życie ustawy ujawniającej, tj. 19 listopada 2007 r., nie podejmowano żadnych działań. Przykładowo, działań nie podejmowano w przypadku nieruchomości, które znajdowały się w posiadaniu samoistnym kontrolowanych jednostek, gdyż jak wyjaśniano, bez wcześniejszego uregulowania stanu prawnego, co nastę-

puje na drodze sądowej po złożeniu wniosku o zasiedzenie, nie jest możliwe złożenie do wojewody wniosku o wydanie decyzji komunalizacyjnej, która stanowi podstawę wpisu prawa własności w księdze wieczystej.

W ocenie NIK, oczekiwanie na upływ terminu na zasiedzenie nie znajduje prawnego uzasadnienia. Na długo przed wejściem w życie ustawy ujawniającej, tj. od ustanowienia samorządu gminnego w 1990 r. i powiatowego w 1999 r., zarówno gminy jak i powiaty stały się posiadaczami nieruchomości i od tej chwili możliwe było regulowanie ich stanu prawnego, w tym skierowanie do wojewody wniosku o wydanie decyzji komunalizacyjnej, będącej podstawą do ujawnienia własności w księdze wieczystej.

Jak wykazała kontrola działań nie podejmowano także nawet w sytuacji, kiedy posiadano prawomocną decyzję wojewody, stwierdzającą nabycie nieruchomości z mocy prawa.

Wystąpiły także przypadki (np. w Starostwie Powiatowym w Ostrowi Mazowieckiej), że gromadzenie dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku do sądu o wpis do księgi wieczystej było opieszałe nawet w przypadku gdy wymagane dokumenty były dostępne bez potrzeby zwracania się do podmiotów zewnętrznych.

W przypadku działek powiatowych, wśród których znaczną część stanowią działki zajęte pod drogi publiczne na zasadach posiadania samoistnego, wyjaśniano, że uregulowanie prawne tych działek wiąże się z dużym nakładem finansowym, a tym samym znacznie obciąża budżet wydatkami z tego tytułu. Jak wskazywano, regulacja stanu prawnego terenów komunikacyjnych następowała przeważnie w odniesieniu do tych, na których planowano realizować inwestycje. NIK zwracała uwagę, że wynikający z art. 2 ust. 1, 3 i art. 2a ustawy ujawniającej obowiązek ujawnienia prawa własności dotyczył wszystkich nieruchomości.

Długotrwałe gromadzenie dokumentacji, a w niektórych przypadkach niepodejmowanie żadnych działań w celu uregulowania stanu prawnego nieruchomości powodowało, że na dzień 30 czerwca 2018 r. w skontrolowanych jednostkach nadal pozostawało 27 108 działek o nieuregulowanym stanie prawnym, co stanowiło 22,8% działek będących w zasobie tych jednostek. Najwięcej działek o nieuregulowanym stanie prawnym stanowiły grunty rolne oraz tereny komunikacyjne, które stanowiły odpowiednio 38% i 37,1% wszystkich działek o nieuregulowanym stanie prawnym.

Przykłady

W Starostwie Powiatowym w Ostrowi Mazowieckiej, badanie próby 60 działek wykazało, że w odniesieniu do 55 z nich (91,7%) starosta zaniechał działań bądź nie zapewnił bezzwłocznych działań w celu uregulowania ich stanu prawnego, co NIK oceniła jako nierzetelność. W przypadku 18 działek Starosta nie podjął żadnych działań pomimo, że 17 z nich już od 2002 r. było wskazanych jako działki pod drogami powiatowymi, a w przypadku jednej działki, Powiatowy Zarząd Dróg pismem z 7 maja 2001 r. poinformował starostę, że trwa procedura ustalania stanu prawnego działki. W przypadku 23 działek, w stosunku do których zostały wydane w latach 2004–2015 decyzje wojewody, stwierdzające nabycie z mocy prawa tych działek przez powiat, i nie wymagały pracochłonnych dodatkowych działań przez złożeniem wniosku o ujawnienie prawa własności w księdze wieczystej, starosta do zakończenia kontroli NIK nie podjął działań w odniesieniu do dziewięciu działek, a w odniesieniu do pozostałych 14 działania podejmowano dopiero w II kwartale 2018 r., a wnioski do sądu złożono w trakcie kontroli NIK. W przypadku 12 działek z kompletną dokumentacją niezbędną

do złożenia wniosku o ujawnienie prawa własności w księdze wieczystej, w tym przede wszystkim decyzjami wojewody stwierdzającymi ich nabycie przez powiat z mocy prawa, starosta w stosunku do ośmiu z nich złożył wnioski do sądu w trakcie trwania kontroli NIK, (po upływie od 234 do 3 122 dni od uprawomocnienia się tych decyzji) a pozostałe cztery działki dalej oczekiwały na złożenie wniosku. Zwłokę tłumaczono dużym obciążeniem pracą osoby zajmującej się tymi sprawami oraz dużą liczbą decyzji wojewody.

W Urzędzie Miasta Ostrów Mazowiecka badanie próby 88 działek wykazało m.in, że: w przypadku 23 działek nie podjęto żadnych działań pomimo upływu prawie 10 lat. Burmistrz wyjaśnił, że w odniesieniu do 18 działek posiadano dokumenty, które mogłyby być podstawą do ujawnienia prawa własności w księdze wieczystej, jednakże zaniedbania pracowników oraz braki kadrowe spowodowały zaległości. Natomiast odnośnie pozostałych pięciu działek miasto nie podejmowało działań zmierzających do ich uregulowania, z uwagi na niedokończony proces komunalizacyjny, nieudokumentowany stan prawny nieruchomości oraz przeoczenie pracowników. Spośród 38 działek, które weszły do gminnego zasobu w okresie objętym kontrolą, w odniesieniu do 32 działek, pomimo posiadania dokumentów stwierdzających prawo własności gminy, Burmistrz zwlekał z ujawnieniem tego prawa w księgach wieczystych od 197 do 1072 dni. W przypadku sześciu pozostałych działek po upływie 159 i 242 Burmistrza „wyręczyła" osoba fizyczna, która stała się współwłaścicielem nieruchomości w związku z ich podziałem. Osoba ta złożyła wniosek do sądu celem ujawnienia podziału w księdze wieczystej.

W Urzędzie Miejskim w Łowiczu badanie próby 39 działek wykazało, że w odniesieniu do żadnej z nich nie podjęto działań w celu uregulowania ich stanu prawnego, pomimo, iż miasto było w ich posiadaniu od wielu lat. Burmistrz wyjaśnił, że nie podejmowano działań, gdyż działki te w przeważającej liczbie to tereny zieleni, sportu i rekreacji (31 działek) oraz zabudowy mieszkaniowej (6), a regulacja ich stanu prawnego będzie możliwa w drodze postępowania o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości po spełnieniu 30-letniego okresu wymaganego do zasiedzenia nieruchomości przez samoistnego posiadacza. Dopiero po upływie tego okresu zostaną złożone wniosku do sądu. NIK wskazuje, że takie podejście do zagadnień regulowania stanu prawnego nieruchomości nie znajduje uzasadnienia prawnego, gdyż wynikający z art. 2 ust. 3 i art. 2a ustawy ujawniającej obowiązek ujawnienia przez organy gmin tego prawa dotyczył wszystkich nieruchomości.

5.1.6. Prowadzenie ewidencji nieruchomości.

Zgodnie z przepisami u.o.g.n., starostwa i gminy zobowiązane są do ewidencjonowania nieruchomości, a prowadzona ewidencja musi być zgodna z katastrem nieruchomości. W przypadku starostw, ewidencji podlegają także nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste.

W art. 23 ust.1c u.o.g.n. wskazano, iż prowadzona ewidencja musi zawierać w szczególności:
- oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości (pkt 1),
- powierzchnię nieruchomości (pkt 2),
- wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej (pkt 3),
- przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (pkt 4),
- wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa (pkt 5),

– informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości (pkt 6),
– informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych (pkt 7).

Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa

Tylko połowa starostów rzetelnie prowadziła ewidencje zasobu Skarbu Państwa

W pięciu z 10 skontrolowanych starostw[8] ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa spełniała wymogi określone w art. 23 ust. 1c u.o.g.n. i prowadzona była rzetelnie. W pozostałych starostwach stwierdzono nieprawidłowości, które polegały m.in. na nieujmowaniu w ewidencji wszystkich informacji o nieruchomościach (np. jej przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego), bądź na nieujmowaniu w ewidencji wszystkich działek stanowiących zasób nieruchomości Skarbu Państwa, a także oddanych w nieodpłatny trwały zarząd (za wyjątkiem działek oddanych w nieodpłatny trwały zarząd GDDKiA oraz PKP) i użytkowanie wieczyste, za które nie jest pobierana opłata roczna. Powyższe skutkowało sporządzaniem nierzetelnych rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Przykłady

W Starostwie Powiatowym w Łowiczu do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zaliczono 11 działek, pomimo, iż nie posiadano żadnych dokumentów potwierdzających ich nabycie na rzecz Skarbu Państwa, co spowodowało, że w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za lata 2015–2017 podano nierzetelną, zawyżoną liczbę działek należących do Skarbu Państwa. Starosta wyjaśnił, iż wynikało to z błędu i zobowiązał się podjąć działania w celu wyłączenia przedmiotowych działek z zasobu Skarbu Państwa.

W Starostwie Powiatowym w Będzinie w przypadku 13 spośród 60 zbadanych nieruchomości, w ewidencji nie wskazano m.in. dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej (art. 23 ust. 1c pkt 3 u.o.g.n.) oraz nie wpisano przeznaczenia nieruchomości planie miejscowym, a w przypadku braku planu w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 23 ust. 1c pkt 4 u.o.g.n.). Starosta wyjaśnił, iż powyższe informacje nie zostały wprowadzone do ewidencji przez niedopatrzenie. Dane zostały uzupełnione w trakcie kontroli NIK.

Ewidencja powiatowego zasobu nieruchomości

Większość starostów nierzetelnie prowadziła ewidencje powiatowego zasobu nieruchomości

Tylko w czterech[9] z 10 skontrolowanych starostw ewidencja powiatowego zasobu nieruchomości spełniała wymogi określone w art. 23 us. 1c u.o.g.n. i prowadzona była rzetelnie. W pozostałych sześciu starostwach (w Tomaszowie Mazowieckim, w Ostrowi Mazowieckiej, w Sochaczewie, w Łowiczu, w Częstochowie i w Ropczycach) stwierdzono nieprawidłowości, które polegały m.in. na nieujmowaniu w ewidencji wszystkich nieruchomości powiatowych lub nieujmowaniu informacji o których mowa w art. 23 ust. 1c pkt 3–7, tj. przeważnie o przeznaczeniu nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości i toczących się postępowaniach administracyjnych bądź sądowych. Kontrola wykazała ponadto, iż w jednym

[8] W Tomaszowie Mazowieckim, w Częstochowie, w Kielcach, w Końskich i w Dębicy.

[9] W Będzinie, w Kielcach, w Końskich i w Dębicy.

przypadku (Starostwo Powiatowe w Sochaczewie) ewidencja powiatowego zasobu nieruchomości sporządzana była (uaktualniana) na koniec każdego roku, co skutkowało, iż nie zapewniała ona bieżącej informacji o nieruchomościach będących własnością powiatu.

Przykłady

W Starostwie Powiatowym w Tomaszowie Mazowieckim ewidencja zasobu powiatu nie spełniała wymogów określonych w art. 23 ust. 1c u.o.g.n., gdyż badanie przeprowadzone na próbie 23 działek wykazało, że nie zawierano w niej danych dotyczących: oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej lub wskazania dokumentu potwierdzającego posiadanie praw do nieruchomości (art. 23 ust. 1c pkt 1 u.o.g.n.), wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu (art. 23 ust. 1c pkt 5 u.o.g.n.), informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości, informacji o toczących się postepowaniach administracyjnych i sądowych (art. 23 ust. 1c pkt 6 i 7 u.o.g.n.). Starosta wyjaśnił, że prowadzone są prace mające na celu ewidencjonowanie zasobu powiatu tomaszowskiego w formie elektronicznej z jednoczesnym uzupełnieniem danych wymaganych przepisami u.o.g.n.

W Starostwie Powiatowym w Ostrowi Mazowieckiej w ewidencji powiatowego zasobu nieruchomości nie ujęto 3 292 działek pod drogami, co było niezgodne z art. 25b w związku z art. 23 ust. 1 i art. 25 ust. 2 u.o.g.n. Powyższe wyjaśniano tym, że wiedzę o nieruchomościach zajętych pod drogi powiatowe posiadał Powiatowy Zarząd Dróg, natomiast w starostwie posiadano dokumenty i wiedzę jedynie o nieruchomościach zajętych pod drogami, których stan prawny został uregulowany. NIK wskazała, że właściwe gospodarowanie powiatowym zasobem nieruchomości, w tym ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrem należy do obowiązków zarządu powiatu. Brak w ewidencji pełnych danych o posiadanych nieruchomościach może w istotny sposób wpływać na rzetelność danych sprawozdawczych z gospodarowania nieruchomościami Powiatu, jak i na podejmowanie czynności w sprawach dotyczących praw własności.

Ewidencja gminnego zasobu nieruchomości

Większość gmin nierzetelnie prowadziła ewidencje gminnego zasobu nieruchomości

W dwóch gminach z 10 skontrolowanych, tj. w Urzędzie Miasta Ostrów Mazowiecka oraz w Urzędzie Miasta i Gminy Koniecpol nie prowadzono ewidencji gminnego zasobu nieruchomości. Tylko w trzech[10] z ośmiu pozostałych gmin prowadzone ewidencje spełniały wymogi określone w art. 23 ust. 1c u.o.g.n. i prowadzone były rzetelnie. W pozostałych gminach stwierdzono nieprawidłowości, które polegały m.in. na nieujmowaniu w ewidencji danych o oznaczeniu nieruchomości wg katastru (pkt 1), o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym (pkt 4) oraz nie wskazywano daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości (pkt 5).

Przykłady

W Urzędzie Miasta w Ostrowi Mazowieckiej burmistrz nie wywiązał się z określonego w art. 23 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 2 u.o.g.n. obowiązku ewidencjonowania gminnego zasobu nieruchomości. Ustalono, że pracownicy Urzędu prowadzili rejestry nieruchomości, jednakże z uwagi na wybiórczy zakres danych nie mogły one być traktowane jako ewidencja gminnego zasobu, a jedynie jako pomocnicze i robo-

[10] Gmina Tomaszów Mazowiecki, Raków oraz Dębica.

cze źródło informacji. Przedłożone do kontroli fragmentaryczne rejestry nieruchomości przygotowywał jeden pracownik urzędu, który decydował o zakresie informacji wpisywanych do rejestrów. Burmistrz wyjaśnił m.in., że głównym źródłem informacji o nieruchomościach były dane uzyskane z prowadzonej przez Starostę ostrowskiego ewidencji gruntów i budynków, a pracownicy zajmujący się stanem prawnym nieruchomości przez przeoczenie i zaniedbanie nie dopełnili obowiązków wynikających z art. 25 ust. 2 u.o.g.n. Odnośnie korzystania przez miasto z ewidencji starosty ostrowskiego NIK zauważyła, że pracownicy urzędu posiadali jedynie podgląd elektroniczny ewidencji prowadzonej przez starostę bez możliwości wprowadzania do niej danych, a w przypadku awarii systemu pozyskanie informacji byłoby niemożliwe i wymuszałoby konieczność sięgania do dokumentacji źródłowej.

W Urzędzie Miasta i Gminy Koniecpol nie prowadzono ewidencji gminnego zasobu nieruchomości. Prowadzone w urzędzie rejestry zawierały jedynie informacje o oznaczeniu nieruchomości i ich powierzchni, natomiast nie zawierały danych o których mowa w art. 23 ust. 1c pkt 4–7 u.o.g.n., tj. przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości i o toczących się postępowaniach administracyjnych lub sądowych. Powyższe jak wyjaśniono, spowodowane było trwającymi i niezakończonymi pracami związanymi z dostosowaniem istniejących rejestrów do przepisów u.o.g.n. oraz zwiększonym zakresem obowiązków pracownika realizującego te zadania.

W Urzędzie Miejskim w Sochaczewie ewidencja zasobu nieruchomości Miasta Sochaczew nie spełniała wymogów określonych w u.o.g.n., tj. nie zawierała m.in. informacji o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 23 ust. 1c pkt 4 u.o.g.n.) oraz wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości (art. 23 ust. 1c pkt 5 u.o.g.n.). Burmistrz wyjaśnił, że w ewidencji nie podano ww. informacji, ponieważ znajduje się na stronie internetowej urzędu a w zamian podano informacje dotyczące przeznaczenia gruntów w katastrze. Co do wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu burmistrz podał, że wymóg ten dotyczy nieruchomości Skarbu Państwa a ponadto nieruchomości Gminy oddane w trwały zarząd nie mają aktualizowanych opłat lub stawka opłat wynosi 0 zł. NIK wskazała, że nie jest to argument zasadny, gdyż dane te powinny być wprowadzane do ewidencji. Zgodnie z art. 25 ust. 2 u.o.g.n. gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 u.o.g.n. Jedną z tych czynności jest ewidencjonowanie nieruchomości, które zgodnie z art. 23 ust. 1 c u.o.g.n. winno obejmować przynajmniej dane określone w pkt 1–7 tego przepisu.

W Urzędzie Miasta i Gminy w Końskich w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości nie oznaczano nieruchomości według katastru (art. 23 ust. 1c pkt 1 u.o.g.n.). Burmistrz wyjaśnił, że w ewidencji nieruchomości gminnych działki nie są oznaczone według numerów katastru, gdyż dla identyfikacji działki jest to zbędne. Wskazał, że nieruchomości będące w gminnym zasobie nieruchomości identyfikowane są zgodnie z numerem geodezyjnym działki oraz obrębem geodezyjnym. Nie mniej jednak, z uwagi na ustawowy obowiązek, burmistrz zobowiązał się w najbliższym czasie do uzupełnienia ewidencji o oznaczenie nieruchomości według katastru.

5.1.7. Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami

Informacje o stanie mienia komunalnego sporządzano terminowo, ale często nierzetelnie

Zgodnie z art. 267 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego, zawierającą:

a) dane dotyczące przysługujących jednostce samorządu terytorialnego praw własności,
b) dane dotyczące:
   – innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach w spółkach, akcjach,
   – posiadania,
c) dane o zmianach w stanie mienia komunalnego, w zakresie określonym w lit. a i b, od dnia złożenia poprzedniej informacji,
d) dane o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania,
e) inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia jednostki samorządu terytorialnego.

Wszystkie skontrolowane starostwa i gminy w ustawowym terminie przedstawiły corocznie organowi stanowiącemu informacje o stanie mienia. Kontrola wykazała jednak, że tylko 12 jednostek (osiem starostw powiatowych i cztery gminy) spośród 20 skontrolowanych, informacje te sporządziło rzetelnie. W informacjach sporządzonych przez pozostałe jednostki (dwa starostwa powiatowe11 i sześć gmin[12]) stwierdzono nieprawidłowości, które polegały m.in. na niewykazywaniu zmian w zasobie nieruchomości w poszczególnych latach, podawaniu zaniżonych bądź zawyżonych danych o posiadanych gruntach, czy też podawaniu nierzetelnych informacji dotyczących powierzchni nabytych lub sprzedanych nieruchomości.

Przykłady

W Urzędzie Gminy Tomaszów Mazowiecki nierzetelnie sporządzono informacje o stanie mienia komunalnego za lata 2014–2017, bowiem w informacjach tych nie zostały ujęte dane o posiadanych gruntach (powierzchnia nieruchomości czy liczba działek), a także informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia jednostki samorządu terytorialnego, co było niezgodne z art. 267 ust. 1 pkt 3 lit e ustawy o finansach publicznych. Wójt oraz skarbnik gminy wyjaśnili, że mając na względzie uwagi NIK, informacja za 2018 r. będzie sporządzona ze szczegółowością wskazaną w art. 267 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W Urzędzie Miejskim w Sochaczewie w informacjach o stanie mienia komunalnego za lata 2015–2017 wykazano dane o zmianach w zasobie, które nie odzwierciedlały stanu faktycznego. Przykładowo w informacji za 2016 r. powierzchnia nabytych gruntów, do których gmina miała prawo własności, została zawyżona o 3,5 hektara (wykazano o 572% więcej niż faktycznie nabyto), a gruntów zbytych zaniżona o 0,0165 hektara (wykazano o 1% mniej niż faktycznie zbyto). Natomiast w informacji za 2017 r. powierzchnia nabytych gruntów została zaniżona o 4,01 hektara (wykazano jedynie 20% faktycznego nabycia), a powierzchnia gruntów zbytych została zawyżona o 3,78 hektara (wykazano o 1783% więcej od faktycznego zbycia). Zastępca burmistrza jako przyczyny powyższych rozbieżności podał, iż powierzchnia działek gruntu stanowiących drogi w ewidencji gruntów i budynków przypisana gminie miasto Sochaczew i wykazana w ogólnej powierzchni działek stanowiących własność gminy. Jednak nie do wszystkich działek gmina miasto Sochaczew posiada tytuł

[11] W Ropczycach i Sochaczewie.

[12] Urząd Gminy Tomaszów Mazowiecki, Urząd Miasta Ostrów Mazowiecka, Urząd Miejski w Sochaczewie, Urząd Gminy Raków, Urząd Miasta i Gminy w Końskich, Urząd Miejski w Dębicy.

prawny i występuje do Wojewody Mazowieckiego o wydanie decyzji stwierdzającej prawo własności. Powierzchnia działek nabytych w drodze decyzji Wojewody oraz zasiedzenia nie jest wykazywana w informacji z uwagi na fakt, iż działki te byłyby podwójnie liczone w ogólnej powierzchni działek, stanowiących własność gminy miasto Sochaczew. NIK wskazała, że informacje o stanie mienia winny być sporządzane rzetelnie, tj. z uwzględnieniem wszystkich danych wymaganych przez art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Zmiany polegające na przekształceniu posiadania w prawo własności gruntów powinny mieć stosowne odzwierciedlenie odrębnie w obu tych kategoriach, a tymczasem w informacjach o stanie mienia komunalnego w pozycji posiadanie wykazywano niezmienną wartość.

Sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa starostowie z reguły sporządzali w terminie i rzetelnie

Zgodnie z art. 23 ust. 1a u.o.g.n. starostowie zobowiązani są do sporządzania sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa i przekazywania ich wojewodzie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy.

W pięciu z 10 skontrolowanych starostw powiatowych, sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za lata 2014–2017 zostały sporządzone rzetelnie i w terminie przekazane właściwym wojewodom. Starostwo w Ropczycach przekazywało sprawozdania za lata 2015 i 2017 z opóźnieniem wynoszących od 5 do 23 dni. W pozostałych czterech starostwach (w Sochaczewie, w Częstochowie, w Końskich i w Łowiczu) stwierdzono przypadki podawania nierzetelnych danych.

Przykłady

Starosta Powiatu Sochaczewskiego nierzetelnie sporządził roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za lata 2014–2017, gdyż w sprawozdaniach nie ujmowano wszystkich działek należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, gdyż działek tych nie ujęto także w prowadzonej ewidencji. Ponadto w sprawozdaniach za lata 2014 i 2015 zostały m.in. ujęte powierzchnie lasów i gruntów leśnych niestanowiących zasobu Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Starosta, co było niezgodne z przepisami art. 4 i 36 ustawy o lasach[13] oraz nieruchomości pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi, co było niezgodne z przepisami art. 21a u.o.g.n. Starosta wyjaśnił, że trudno ustalić przyczyny wskazanych przez kontrolę NIK nieprawidłowości. Można domniemywać, że spowodowane to było nadmiarem obowiązków oraz brakiem odpowiednich narzędzi do wykonywania tych zadań.

Starosta częstochowski w sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za 2015 rok, nie wykazał liczby zbytych nieruchomości podając jedynie ich łączną powierzchnię.

Starosta łowicki nierzetelnie sporządził roczne sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za lata 2015–2017, gdyż w sprawozdaniach tych wykazano 11 działek, które nie były własnością Skarbu Państwa, a w trakcie kontroli nie przedłożono jakichkolwiek dokumentów potwierdzających ich nabycie, a tym samym zaliczenie do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Wicestarosta wyjaśnił, że działki te błędnie włączono do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i zostaną podjęte działania w celu wyłączenia ich z tego zasobu.

[13] Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2018 r. poz. 2129).

Większość gmin terminowo zgłaszała właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków

Stosownie do art. 22 ust. 2 ustawy prawo geodezyjne, gminy zobowiązane są do zgłaszania właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Obowiązek ten nie dotyczy zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, wynikających z aktów normatywnych, prawomocnych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, materiałów zasobu, wpisów w innych rejestrach publicznych oraz dokumentacji architektoniczno-budowlanej przechowywanej przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.

Osiem ze skontrolowanych 10 gmin realizowało ten obowiązek zgodnie z przepisami. W gminie Ropczyce zmiany zgłaszano z naruszeniem obowiązującego 30-dniowego terminu, tj. od 168 do 4 316 dni od ich powstania. Jak wyjaśnił burmistrz spowodowane to było przeoczeniem oraz dużą ilością spraw bieżących prowadzonych przez pracowników. W jednej gminie (Ostrów Mazowiecka) nie było możliwości ustalenia, czy przepis ten jest przestrzegany, z uwagi na nieprowadzenie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości.

Połowa skontrolowanych gmin terminowo przekazywała starostom odpisy ostatecznych decyzji administracyjnych

Zgodnie z art. 23 ust. 3 pkt 1 lit a ustawy prawo geodezyjne, gminy zobowiązane są do przekazania właściwemu staroście odpisów ostatecznych decyzji administracyjnych, wraz z załącznikami oraz innymi dokumentami stanowiącymi integralną ich część, w sprawie o nabyciu, zmianie lub utracie prawa własności do nieruchomości, a w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego także o nabyciu, zmianie lub utracie prawa użytkowania wieczystego, trwałego zarządu lub innej formy władania tą nieruchomością. Powyższe dokumenty, zgodnie z art. 23 ust. 5 ww. ustawy, przekazuje się w terminie 14 dni od dnia, w którym te dokumenty wywołują skutki prawne.

W latach 2015–2018 (I połowa) w skontrolowanych 10 gminach wydano łącznie 232 decyzje administracyjne, o których mowa w art. 23 ust. 3 pkt 1 lit a. Kontrola 193 decyzji (83,2%) wykazała, że tylko w pięciu gminach (Sochaczew, Łowicz, Koniecpol, Będzin i Dębica) odpisy ostatecznych decyzji były przekazywane właściwym starostom w ustawowym 14 dniowym terminie. W pozostałych gminach niektórych odpisów ostatecznych decyzji nie przekazano staroście w ogóle[14], a niektóre przekazano z opóźnieniem od 1 do 77 dni w stosunku do ustawowego terminu[15].

Przykłady

W Urzędzie Miasta Ostrów Mazowiecka cztery odpisy z 15 zbadanych ostatecznych decyzji burmistrza przekazano do starostwa powiatowego z naruszeniem 14 dniowego terminu określonego w art. 23 ust. 5 w związku z art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy prawo geodezyjne (opóźnienia wyniosły od 7 do 10 dni), a w jednym przypadku odpisu decyzji z 2017 r. nie przekazano. Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości były przeoczenia pracowników.

W Urzędzie Gminy Raków odpisy pięciu z ośmiu decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą nie zostały przekazane Staroście kieleckiemu. Wójt jako przyczynę nieprzekazania odpisów decyzji staroście wskazała przeoczenia pracowników prowadzących postępowania w tych sprawach.

[14] Np. w Urzędzie Gminy Raków.

[15] Np. w Urzędzie Miasta Ostrów Mazowiecka i Urzędzie Miejskim w Ropczycach.

W Urzędzie Miejskim w Ropczycach odpisy siedmiu spośród 18 decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą przekazano Staroście ropczycko-sędziszowskiemu z przekroczeniem 14 dniowego terminu, tj. po upływie od 17 do 177 dni. Burmistrz wyjaśnił, że przekroczenie wynikało z faktu, iż klauzulę ostateczności nadawano na decyzji z chwilą zgłoszenia się zainteresowanych osób, które w tych przypadkach zgłaszały się po terminie 14 dni.

Starostowie nie zawsze terminowo wprowadzali do ewidencji gruntów i budynków zmiany wynikające z otrzymanych dokumentów

Zgodnie z art. 23 ust. 7 prawa geodezyjnego, starostowie zobowiązani są do niezwłocznego, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów, o których mowa w art. 23 ust. 1–3 cyt. ustawy[16], wpisywania danych wynikających z tych dokumentów do ewidencji gruntów i budynków oraz do rejestru cen i wartości nieruchomości w zakresie wynikającym z tej ewidencji lub rejestru.

W latach 2015–2018 (I połowa) 10 skontrolowanych starostw powiatowych otrzymało łącznie 3 107 dokumentów o których mowa w ww. przepisie. Kontrola 668 dokumentów (21,5%) wykazała, że tylko w pięciu starostwach (w Tomaszowie Mazowieckim, w Sochaczewie, w Kielcach, w Końskich, w Dębicy) terminowo wprowadzano do ewidencji gruntów i budynków oraz rejestru cen i wartości nieruchomości, zmiany wynikające z otrzymanych dokumentów. W pozostałych pięciu starostwach (w Ostrowi Mazowieckiej, w Częstochowie, w Będzinie, w Łowiczu i w Ropczycach) dane z niektórych otrzymanych dokumentów wprowadzano do ww. ewidencji z opóźnieniem od 1 do 132 dni od ich otrzymania, co – jak wyjaśniano – było spowodowane dużą liczbą wpływających dokumentów oraz problemami kadrowymi w wydziałach obsługujących sprawy.

Przykłady

W Starostwie Powiatowym w Ostrowi Mazowieckiej na podstawie badania próby 60 decyzji administracyjnych wojewody stwierdzono, że dane z 11 decyzji wprowadzono do ewidencji gruntów i budynków z opóźnieniem od 13 do 116 dni w stosunku do terminu określonego w art. 23 ust. 7 ustawy prawo geodezyjne. Jak wyjaśniono, przekroczenie terminu wynikało z dużej liczby wniosków i dokumentów wpływających do wydziału. Wpływ na powstałe opóźnienia miała również duża ilość zadań przydzielona pracownikom zajmującym się ewidencją.

W Starostwie Powiatowym w Częstochowie na podstawie badania próby 82 dokumentów stwierdzono, że w 12 sprawach zmiany wynikające z tych dokumentów wprowadzono do ewidencji gruntów i budynków od 31 do 42 dni od ich otrzymania. Jak wyjaśniono, opóźnienie w stosunku do ustawowego terminu spowodowane było to gwałtownym wzrostem ilości wpływających dokumentów przy wystąpieniu przypadków losowych związanych ze zdrowiem pracowników prowadzących ewidencję gruntów i budynków.

5.2. Realizacja zadań w zakresie ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego

Większość wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej złożono do sądu z naruszeniem zasady niezwłoczności

Zgodnie z ustawą ujawniającą starostowie (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz własność powiatu) i wójtowie (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy) zobowiązani byli w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 19 listopada 2009 r., do złożenia w sądach rejonowych wnio-

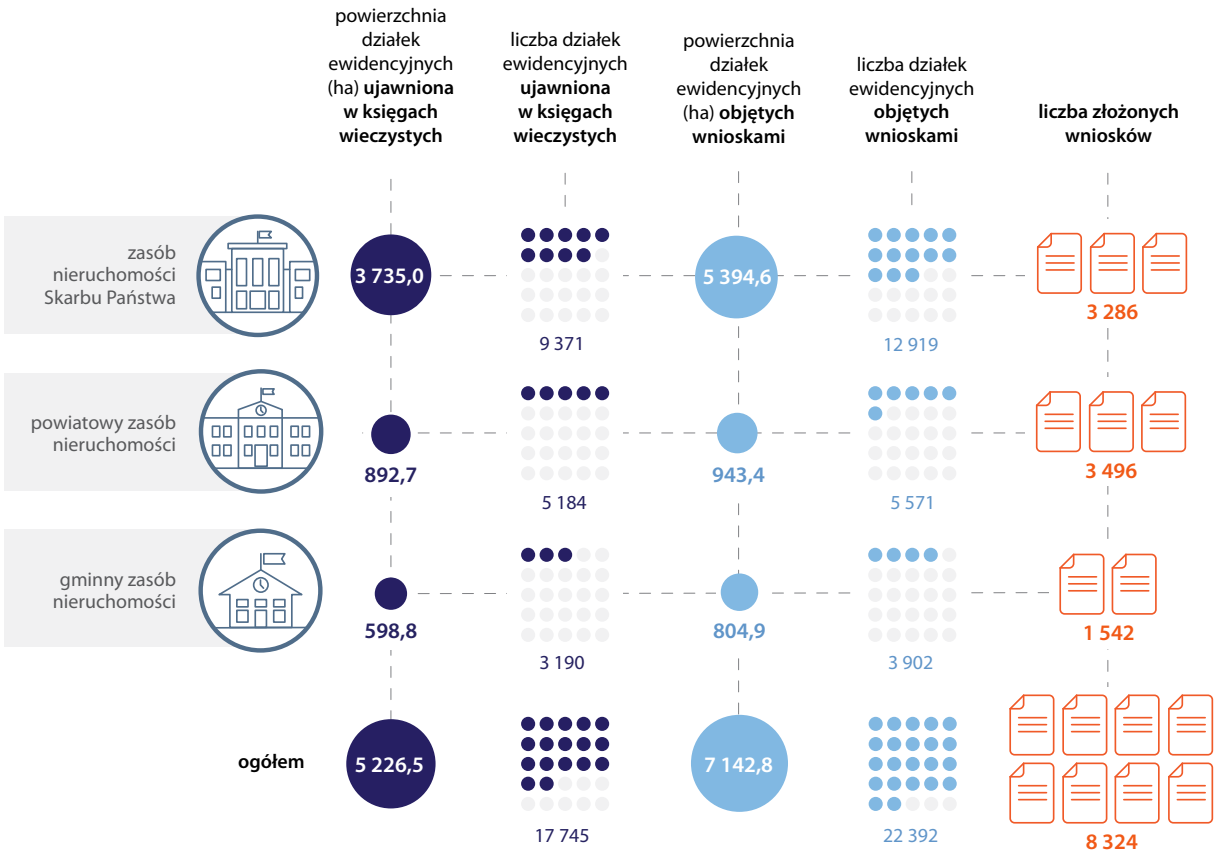
[16] Dotyczy to m.in. odpisów: prawomocnych orzeczeń sądu, aktów notarialnych, decyzji administracyjnych oraz zawiadomień o nowych wpisach w działach I i II księgi wieczystej.

sków o ujawnienie prawa własności nieruchomości, wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa (art. 2 ust. 1 i 3). W przypadku nieruchomości, które zostały objęte uzupełnionym wykazem sporządzonym przez starostę, obowiązek nałożony m.in. na starostów i wójtów, dotyczący złożenia wniosków o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości, winien być zrealizowany w terminie 72 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy, tj. do 19 listopada 2013 r. (art. 2a).

Od wejścia w życie ustawy ujawniającej do 30 czerwca 2018 r. skontrolowane starostwa i gminy złożyły do sądów rejonowych łącznie 8 324 wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych obejmujących 22 392 działek ewidencyjnych. Najwięcej wniosków złożono w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa (42%) oraz w odniesieniu do nieruchomości wchodzących w skład powiatowego zasobu (39,5%). W wyniku rozpatrzenia przez sądy złożonych wniosków, na 30 czerwca 2018 r. ujawniono w księgach wieczystych prawo własności 17 745 działek (79,2% działek objętych wnioskami).

Infografika nr 5

Dane o liczbie i powierzchni działek ewidencyjnych objętych wnioskami do sądu w celu ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości w kontrolowanych starostwach i gminach



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Szczegółowe dane dotyczące liczby złożonych wniosków w poszczególnych latach w poszczególnym zasobie nieruchomości przedstawiono w tabeli nr 2 w załączniku nr 6.5. do niniejszej informacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W myśl art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej.

W wyniku kontroli 890 wniosków (tj. 10,7% łącznie złożonych wniosków) stwierdzono, że tylko 410 wniosków (46,1%) zostało złożonych do sądu niezwłocznie po zgromadzeniu dokumentacji umożliwiającej ich złożenie, przy czym tylko w trzech z 20 skontrolowanych jednostek (Starostwo Powiatowe w Końskich, Urząd Miejski w Łowiczu i Urząd Gminy Raków) warunek bezzwłoczności[17] spełniono w odniesieniu do wszystkich objętych kontrolą wniosków. W przypadku pozostałych 480 wniosków ustalono, że były one składane do sądu w okresie od kilku dni do nawet kilkunastu lat, od momentu kiedy posiadano kompletną dokumentację i możliwe było ich złożenie. Przykładowo, w Starostwie Powiatowym w Ostrowi Mazowieckiej, gdzie wymagane dokumenty do złożenia w sądzie wniosku były dostępne w zasobach własnych, zwłoka w składaniu wniosków do sądu sięgała 15 lat od otrzymania prawomocnej decyzji wojewody, która była podstawą ujawnienia prawa powiatu ostrowskiego w księgach wieczystych. Opieszałość w składaniu wniosków tłumaczono najczęściej ograniczeniami kadrowymi i finansowymi. Niekiedy dotyczyło to działek objętych decyzją komunalizacyjną wojewody, w przypadku których oczekiwano na kolejne podobne decyzje, tak aby złożyć jeden wniosek obejmujący jak największą liczbę działek. Praktykę taką tłumaczono względami ekonomicznymi – opłata sądowa za złożenie wniosku jest taka sama niezależnie od liczby nieruchomości, których wniosek dotyczy. NIK uważa, że argument taki, choć nie pozbawiony racjonalności, nie może usprawiedliwiać niekiedy wieloletniej opieszałości w ujawnianiu prawa własności, stojącej w sprzeczności z zasadą bezzwłoczności wyrażonej w ustawie o księgach wieczystych i hipotece.

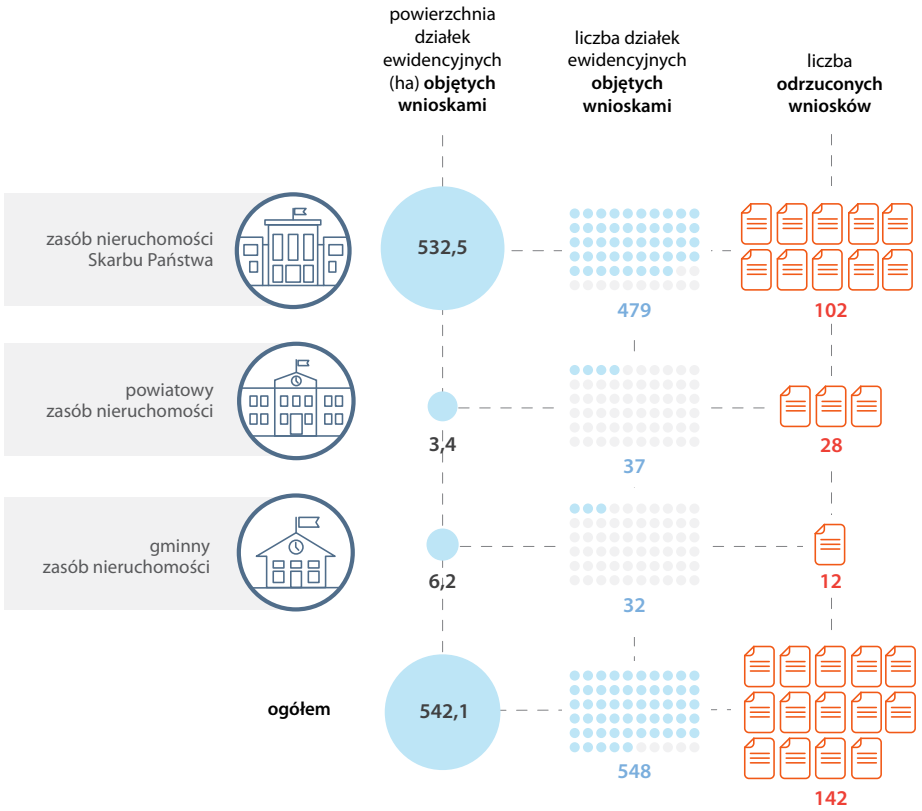
W dwóch skontrolowanych jednostkach (Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim i Urząd Gminy Tomaszów Mazowiecki), pomimo posiadania dokumentów umożliwiających złożenie w sądzie wniosku o ujawnienie prawa własności w księdze wieczystej, wnioski takie nie były składane. Dotyczyło to między innymi działek pod drogami, które stanowiły własność skontrolowanych jednostek. W ocenie kontrolowanych niezałożenie dla nich księgi wieczystej nie powodowało ryzyka zmiany stanu prawnego działki, bądź utraty tego prawa. Zdaniem NIK, chociaż ryzyko w takich przypadkach nie jest wysokie, to jednak takie podejście stoi w sprzeczności z wymienioną już wcześniej ustawową zasadą bezzwłoczności.

Spośród 4 411 wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych, które skontrolowane jednostki złożyły w sądach w latach 2015–2018 (I połowa), zaledwie 142 wnioski (3,2%) zostały przez sądy zwrócone do uzupełnienia/poprawy, bądź odrzucone (dotyczyło to 13 skontrolowanych jednostek). Szczegółowa kontrola 82 wniosków (57,7% ze 142 wniosków) wykazała, że przyczynami poprawiania/uzupełnienia bądź odrzucenia przez sądy było ich nierzetelne przygotowanie.

[17] Na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto 7-dniowy termin, jako spełniający warunek bezzwłocznego podejmowania czynności.

Najczęściej stwierdzano nieścisłości lub braki w złożonej dokumentacji (nieaktualne lub brak map, wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków). Wystąpiły także przypadki odrzucania wniosków z uwagi na niewniesienie prawidłowej opłaty.

Infografika nr 6
Zestawienie danych o liczbie i powierzchni działek ewidencyjnychobjętych wnioskami, które sąd odrzucił (lub zwrócił) w latach 2015–2018 (I połowa)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Analiza 681 wniosków złożonych przez skontrolowane starostwa i gminy w sądach wykazała, że 283 wnioski (41,6%) zostały rozpoznane przez sądy w terminie miesiąca od dnia ich złożenia. Pozostałe wnioski były rozpoznawane w terminach od 31 do 368 dni. We wszystkich skontrolowanych jednostkach pracownicy samorządowi monitorowali stan sprawy po złożeniu wniosku do sądu.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, sądy, organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego oraz notariusze sporządzający akty poświadczenia dziedziczenia zawiadamiają sąd właściwy do prowadzenia księgi wieczystej o każdej zmianie właściciela nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta. Wzór zawiadomienia określony został w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie wzoru zawiadomienia o zmianie właściciela nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta[18].

[18] Dz. U. poz. 1395.

Starostwa i gminy w większości zawiadamiały sądy o zmianie właściciela nieruchomości

W latach 2015–2018 (I połowa) skontrolowane starostwa i gminy nabyły łącznie 2 185 działek oraz zbyły 851 działek. W przypadku gdy transakcja przeprowadzona była w formie aktu notarialnego, obowiązki związane ze złożeniem w sądzie zawiadomienia o zmianie właściciela nieruchomości wykonywali notariusze. Tylko w trzech skontrolowanych jednostkach (Starostwo Powiatowe w Ropczycach, Urząd Miasta Ostrów Mazowiecka i Urząd Miejski w Ropczycach) stwierdzono przypadki niedopełnienia obowiązku złożenia do sądu przez organ jednostki samorządu terytorialnego zawiadomienia o zmianie właściciela nieruchomości, co spowodowane było przeoczeniem pracowników zajmujących się tym sprawami.

Przykład

W Urzędzie Miasta Ostrów Mazowiecka w okresie objętym kontrolą miasto nabyło 188 działek. Kontrola wykazała, że w przypadku 173 działek przejętych na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i na podstawie decyzji podziałowych, nie zostały złożone do sądu zawiadomienia, o których mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece i tym samym nie ujawniono w księgach wieczystych prawa własności do tych działek. Burmistrz wyjaśnił, że urząd nie składał dokumentów związanych z ujawnieniem prawa własności w księgach wieczystych, gdyż pracownicy odpowiedzialni za wykonywanie tych zadań nie dopełnili swoich obowiązków wynikających z przepisów prawa z uwagi na zbyt szerokie zakresy swoich obowiązków i mocno absorbujące prace bieżące.

5.3. Zasoby jednostek do realizowania zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego

W starostwach i gminach zapewniono warunki do wykonywania zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości

We wszystkich skontrolowanych starostwach i gminach wprowadzono regulaminy organizacyjne, w których wyodrębniono komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości. Wszystkim pracownikom zajmującym się ww. sprawami przydzielono zakresy obowiązków.

Liczba pracowników (w przeliczeniu na pełne etaty) zajmujących się sprawami regulowania stanu prawnego nieruchomości wynosiła:

- w 2015 r. i w 2016 r. od jednego do dziewięciu pracowników,
- w 2017 r. i w I połowie 2018 r. od jednego do ośmiu pracowników.

Szkolenia dla pracowników związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości

W przypadku wszystkich 20 skontrolowanych jednostek, pracownicy, którzy realizowali zadania w zakresie objętym kontrolą posiadali doświadczenie w pracy związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości wynoszące od jednego do kilkudziesięciu lat. W przypadku ośmiu z 20 skontrolowanych jednostek (40%) wszyscy pracownicy zajmujący się ww. zadaniami uczestniczyli w szkoleniach, których tematyka związana była z procesem ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych, natomiast w przypadku 7 z 20 skontrolowanych jednostek (35%) tylko część pracowników uczestniczyła w tego rodzaju szkoleniach. W pozostałych pięciu z 20 jednostek (25%), pracownicy nie uczestniczyli w żadnych szkoleniach poświęconych tej tematyce, co wynikało z braku zgłaszania potrzeb w tym zakresie.

Kierownicy większości skontrolowanych jednostek (13 z 20) informowali, że liczba pracowników zaangażowanych w przygotowywanie dokumentacji, umożliwiającej wyjaśnienie stanu prawnego nieruchomości i złożenie w sądzie wniosku o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości, w ich ocenie jest wystarczająca, natomiast kierownicy pozostałych siedmiu jednostek wskazywali na niewystarczające w stosunku do skali zadań zasoby kadrowe.

Środki na zadania związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości wykorzystywano prawidłowo, ale w niepełnej wysokości

W latach 2015–2018 (I połowa) w 20 skontrolowanych jednostkach zaplanowano środki na zadania związane z gospodarowaniem gruntami i nieruchomościami w łącznej kwocie 58 918,5 tys. zł, z tego w powiatach – 56 918,2 tys. zł oraz gminach – 1 644,4 tys. zł. W wyniku dokonanych zmian kwota została zwiększona o 1 825,6 tys. zł (o 3,1%). Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 45 484,7 tys. zł, co stanowiło 74,9% planu po zmianach. Niepełna realizacja wydatków wynikała głównie z niższych niż planowano kosztów usług (m.in. rzeczoznawców, geodetów, postepowań sądowych), a także niższych wypłat odszkodowań z tytułu przejęcia gruntów pod infrastrukturę drogową.

Dane dotyczące planowanych i zrealizowanych wydatków na zadania związane z gospodarowaniem gruntami i nieruchomościami przez skontrolowane powiaty i gminy przedstawiono w tabeli poniżej:

Tabela 1
Planowane i zrealizowane wydatki na zadana związane z gospodarowaniem gruntami i nieruchomościami przez kontrolowane powiaty i gminy

	Rok	Plan pierwotny	Plan po zmianach	Wykonanie	4:2	4:3
		[w tys. zł]			[w %]	
	1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
Starostwa Powiatowe	2015 r.	17 067,6	16 899,4	14 868,9	87,1	88,0
	2016 r.	13 159,8	16 062,8	13 168,0	100,1	82,0
	2017 r.	13 420,5	12 523,3	11 633,4	86,7	92,9
	2018 r. (I połowa)	13 270,2	13 393,9	5 285,4	39,8	39,5
Urzędy Gmin	2015 r.	356,0	384,0	132,9	37,3	34,6
	2016 r.	947,0	822,7	165,3	17,4	20,1
	2017 r.	425,8	360,0	177,7	41,7	49,4
	2018 r. (I połowa)	271,5	298,0	53,1	19,6	17,8

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W latach 2015–2018 (I połowa), 10 skontrolowanych starostów wykorzystało dotacje celowe na zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w łącznej kwocie 3 058,1 tys. zł, co stanowiło 89% kwoty otrzymanej (3 437,2 tys. zł). Niewykorzystane środki z dotacji w kwocie 257,1 tys. zł[19]

[19] Dotyczyło to Starostwa Powiatowego w: Kielcach, Końskich, Częstochowie (54,5 tys. zł), Łowiczu (17,4 tys. zł), Sochaczewie (0,9 tys. zł), Tomaszowie Mazowieckim (184,3 tys. zł).

(7,5% kwoty otrzymanej) zostały terminowo zwrócone na rachunki właściwych wojewodów. Niepełne wykorzystanie dotacji wynikało głównie z niższych niż planowano wydatków w ramach wypłat odszkodowań oraz oszczędności po przetargach na zlecenia geodezyjne lub odstąpienia podmiotów od umów na regulowanie stanów prawnych nieruchomości. Ustalono, że objęte kontrolą zarówno urzędy gmin jak i starostwa powiatowe nie korzystały z innych dotacji na regulowanie stanu prawnego nieruchomości wchodzących do gminnego i powiatowego zasobu nieruchomości.

W ramach wydatków ze środków własnych jak i dotacji celowych finansowano m.in. wynagrodzenia pracowników realizujących zadania z zakresu regulowania stanu prawnego nieruchomości, opłaty sądowe, mapy geodezyjne, sporządzanie wypisów z rejestru gruntów i wyrysów z map ewidencyjnych, jak również wypłaty odszkodowań z tytułu przejęcia gruntów pod infrastrukturę drogową.

W większości starostw i gmin środki finansowe na realizację zadań były wystarczające

W ocenie większości kierowników skontrolowanych jednostek (11 z 20), środki finansowe na realizację zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności były wystarczające i zapewniały bieżącą realizację zadań. Tylko w trzech skontrolowanych jednostkach wskazano, że środki finansowe zaplanowane w budżecie nie wystarczały na uregulowanie stanu prawnego wszystkich działek, co wynikało z dużej ich liczby i rozdrobnienia.

Dobre praktyki

Tylko w kilku skontrolowanych jednostkach (5 z 20) zidentyfikowano dobre praktyki, które związane były z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, jak i jej własnych.

Przykłady

Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim zawarło z gminami porozumienie, które dotyczyło obsługi prawnej wójtów w zakresie sporządzania wniosku i pełnej dokumentacji nabycia na rzecz Skarbu Państwa własności nieruchomości położonych w granicach administracyjnych danej gminy przez zasiedzenie, w celu późniejszej komunalizacji na rzecz danej gminy.

W Urzędzie Miejskim w Sochaczewie wskazano m.in., iż często wyszukiwane są dokumenty archiwalne, które pozwalają na bezpośrednie ujawnienie prawa własności gminy (archiwalne księgi wieczyste, w których właścicielem była wpisana gmina już w okresie międzywojennym) oraz na pośrednie ujawnianie prawa własności (dokumenty pozwalające na stwierdzenie zasiedzenia przez sąd bezpośrednio na rzecz gminy).

W Starostwie Powiatowym w Częstochowie w celu założenia księgi wieczystej dla działki, często wykorzystywano przepisy ustawy z dnia 21 marca 1804 r. Kodeks Napoleona[20], poprzez wskazanie, że położenie i obszar nieruchomości (dróg i placów) nie zmienił się od 1946 r. Stwierdzano to na podstawie analizy archiwów (w tym mn.in. Starostwa, gmin z terenu powiatu, Archiwum Map Wojskowych Instytutu Geograficznego z lat 1919–1939) i zlecanie sporządzenia analiz pokrycia w ww. planach istniejących nieruchomości. Pozwalało to na prostsze i w miarę tanie (w porównaniu do trybu zasiedzenia nieruchomości) zakładanie księgi wieczystej, głównie dla nieruchomości drogowych.

[20] KN 1808.1.1.3.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli była ocena, czy organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie realizują zadania w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości i ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Cele szczegółowe

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

1. Czy organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie realizują zadania w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego?
2. Czy organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie realizują zadania w zakresie ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego?
3. Czy organy administracji publicznej dysponują odpowiednimi zasobami umożliwiającymi sprawne i rzetelne realizowanie zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto 20 jednostek, z tego 10 starostw powiatowych i 10 gmin.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 20 jednostkach samorządu terytorialnego, na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W ramach przygotowania do kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano od Głównego Geodety Kraju informacje o samorządach, które według stanu na luty 2015 r. posiadały działki, dla których nie złożono wniosków o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych. Do kontroli wybrano starostwa i gminy, które miały najwięcej działek nieujawnionych w księgach wieczystych.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 czerwca 2015 r. do 1 czerwca 2018 r. W przypadkach koniecznych badaniami objęte zostały również zagadnienia wykraczające poza powyższe ramy czasowe, mające związek z przedmiotem kontroli.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 20 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 74 wnioski pokontrolne. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika[21], że zrealizowano 21 wniosków (28,4%) oraz podjęto działania w celu realizacji kolejnych 39 wniosków (52,7%). Nie przekazano informacji o realizacji 14 wniosków (18,9%).

Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych

Zastrzeżenia do ocen i wniosków pokontrolnych NIK zostały wniesione przez trzech kierowników jednostek.

[21] Dane według stanu na dzień 30 stycznia 2019 r.

Zastrzeżenie zgłoszone przez starostę ostrowskiego, dotyczące zmiany oceny ogólnej, uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli zostało oddalone w całości.

Spośród dziewięciu zastrzeżeń zgłoszonych przez Starostę Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego, uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli sześć zastrzeżeń zostało oddalonych w całości, a trzy, dotyczące zmian w ocenie ogólnej i ocenie cząstkowej, uwzględniono w części.

Dwa zastrzeżenia zgłoszone przez starostę tomaszowskiego dotyczące zmiany oceny działań starosty oraz liczby i powierzchni działek, uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli zostały uwzględnione w części.

Pozostałe informacje

Kontrola została przeprowadzona w trybie kontroli planowej koordynowanej z inicjatywy NIK w okresie od 16 maja 2018 r. do 31 października 2018 r. Poprzedziły ją analizy prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem prawa własności w księgach wieczystych.

W kontroli uczestniczyły: Departament Administracji Publicznej NIK oraz trzy Delegatury NIK.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności[22]
1.	Departament Administracji Publicznej	Starostwo Powiatowe w Ostrowi Mazowieckiej	Starosta Zbigniew Kamiński	Negatywna
2.		Starostwo Powiatowe w Sochaczewie	Starosta Jolanta Gonta	Negatywna
3.		Starostwo Powiatowe w Łowiczu	Starosta Krzysztof Figat	Negatywna
4.		Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim	Starosta Mirosław Kukliński	Negatywna
5.		Urząd Miasta Ostrów Mazowiecka	Burmistrz Jerzy Bauer	Negatywna
6.		Urząd Miejski w Sochaczewie	Burmistrz Piotr Osiecki	Negatywna
7.		Urząd Miejski w Łowiczu	Burmistrz Krzysztof Jan Kaliński	Opisowa
8.		Urząd Gminy Tomaszów Mazowiecki	Wójt Franciszek Szmigiel	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

[22] W kontroli zastosowanie miały następujące oceny: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. W wyjątkowych przypadkach, gdy nie zostały spełnione kryteria dla sformułowania powyższych ocen wynikających z zestawienia ocen cząstkowych, dopuszczone było zastosowanie oceny opisowej.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności[22]
9.	Delegatura NIK w Katowicach	Starostwo Powiatowe w Będzinie	Starosta Arkadiusz Watoła	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
10.		Starostwo Powiatowe w Częstochowie	Starosta Krzysztof Smela	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
11.		Urząd Miejski w Będzinie	Prezydent Miasta Łukasz Komoniewski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
12.		Urząd Miasta i Gminy w Koniecpolu	Burmistrz Ryszard Suliga	Negatywna
13.	Delegatura NIK w Kielcach	Starostwo Powiatowe w Kielcach	Starosta Michał Godowski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
14.		Starostwo Powiatowe w Końskich	Starosta Bogdan Soboń	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
15.		Urząd Gminy Raków	Wójt Alina Barbara Siwonia	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
16.		Urząd Miasta i Gminy w Końskich	Burmistrz Krzysztof Marek Obratański	Negatywna
17.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Starostwo Powiatowe w Ropczycach	Starosta Witold Darłak	Negatywna
18.		Starostwo Powiatowe w Dębicy	Starosta Andrzej Reguła	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
19.		Urząd Miejski w Ropczycach	Burmistrz Bolesław Bujak	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
20.		Urząd Miejski w Dębicy	Burmistrz Mariusz Szewczyk	Negatywna

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Kompetencje i obowiązki organów odpowiedzialnych za ujawnienia prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego 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 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece,
3) ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,
4) ustawie z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego weszła w życie 19 listopada 2007 r. Na mocy art. 1 ust. 1 tej ustawy starostowie zostali zobowiązani do sporządzenia i przekazania 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 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. Obowiązek ten winien być zrealizowany w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 19 maja 2009 r. (art. 1 ust. 1). Wykaz ten powinien obejmować: oznaczenie nieruchomości według danych katastru nieruchomości, informację o prowadzonej dla nieruchomości księdze wieczystej lub zbiorze dokumentów, o stanie danych należących do działu pierwszego i drugiego księgi wieczystej oraz inne informacje, niezbędne do ustalenia stanu prawnego nieruchomości (art. 1 ust. 5). Wzór wykazu – stosownie do art. 1 ust. 6 ustawy – został określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 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[23].

Starostowie – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz własność powiatu – i wójtowie – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy – zostali zobowiązani w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 19 listopada 2009 r., do złożenia w sądach rejonowych wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości, wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa (art. 2 ust. 1 i 3).

[23] Dz. U. Nr 23 poz. 143.

Starostowie, którzy przekazali niekompletny wykaz nieruchomości, zostali zobowiązani – w terminie 66 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy, tj. do 19 maja 2013 r. – do sporządzenia uzupełnienia wykazu (na dzień sporządzenia) i jego przekazania właściwym wojewodom, marszałkom województw, wójtom, burmistrzom I prezydentom miast oraz innym niż starostowie organom reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami (art. 1a ust. 1). W przypadku nieruchomości, które zostały objęte uzupełnieniem, obowiązek nałożony m.in. na starostów i wójtów, dotyczący złożenia wniosków o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości, winien być zrealizowany w terminie 72 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy, tj. do 19 listopada 2013 r. (art. 2a). Zakres, forma i tryb uzupełnienia wykazu winna następować w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 września 2012 r. w sprawie uzupełnienia i uaktualnienia zestawienia zbiorczego nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego dla obszaru całego kraju[24].

Starostowie zostali zobowiązani również do złożenia wniosków do właściwych sądów o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez Skarb Państwa w przypadkach, gdy podstawą wpisu własności nieruchomości Skarbu Państwa w księgach wieczystych, zgodnie z przepisami odrębnymi, stanowi orzeczenie sądu stwierdzające nabycie nieruchomości z mocy prawa. Złożenie wniosku o stwierdzenie nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa, w odniesieniu do nieruchomości objętych wykazem nieruchomości, winien nastąpić w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, zaś nieruchomości objętych uzupełnieniem wykazu 72 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy. Natomiast wniosek o ujawnienie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa w księdze wieczystej winien być złożony w terminie miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia (art. 3 ust. 1 i art. 3a).

Wnioski o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej, złożone w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, winny być rozpoznawane przez sąd w terminie miesiąca od dnia jego złożenia (art. 5).

Organy zobowiązane do złożenia wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych zostały również zobligowane do składania sprawozdań z realizacji tego obowiązku. Sprawozdania te winny być przedkładane właściwym wojewodom, w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po upływie każdego półrocza (art. 4a ust.1)[25].

Ustawa o księgach wieczystych i hipotece

Księgi wieczyste prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości (art. 1 ust. 1). Księgi wieczyste są jawne. Nie można zasłaniać się nieznajomością wpisów w księdze wieczystej ani wniosków, o których uczyniono w niej wzmiankę (art. 2).

[24] Dz. U. poz. 1056.

[25] Biorąc pod uwagę fakt, iż obowiązek złożenia wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej winien być zrealizowany w terminie maksymalnym 72 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, to zobligowanie do składania sprawozdań również dotyczy tego okresu.

ZAŁĄCZNIKI

W razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe (rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych) (art. 5). Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych nie chroni rozporządzeń nieodpłatnych albo dokonanych na rzecz nabywcy działającego w złej wierze. W złej wierze jest ten, kto wie, że treść księgi wieczystej jest niezgodna z rzeczywistym stanem prawnym, albo ten, kto z łatwością mógł się o tym dowiedzieć. Jeżeli do dokonania rozporządzenia potrzebny jest wpis w księdze wieczystej, chwila złożenia wniosku o wpis jest rozstrzygająca dla oceny dobrej lub złej wiary nabywcy. Jednakże, gdy rozporządzenie dochodzi do skutku dopiero po dokonaniu wpisu, rozstrzyga dzień, w którym rozporządzenie doszło do skutku (art. 6).

W razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym osoba, której prawo nie jest wpisane lub jest wpisane błędnie albo jest dotknięte wpisem nieistniejącego obciążenia lub ograniczenia, może żądać usunięcia niezgodności. Roszczenie o usunięcie niezgodności może być ujawnione przez ostrzeżenie. Podstawą wpisu ostrzeżenia jest nieprawomocne orzeczenie sądu lub postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia. Do udzielenia zabezpieczenia nie jest potrzebne wykazanie, że powód ma interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia (art. 10).

Prowadzenie ksiąg wieczystych należy do właściwości sądów rejonowych. Czynności sądu w zakresie prowadzenia ksiąg wieczystych mogą wykonywać referendarze sądowi (art. 23). Przy każdej księdze wieczystej prowadzi się akta księgi wieczystej. Do akt tych składa się dokumenty i pisma dotyczące nieruchomości (art. 28).

Wpis w księdze wieczystej ma moc wsteczną od chwili złożenia wniosku o dokonanie wpisu, a w wypadku wszczęcia postępowania z urzędu – od chwili wszczęcia tego postępowania(art. 29). Wpis może być dokonany na podstawie dokumentu z podpisem notarialnie poświadczonym, jeżeli przepisy szczególne nie przewidują innej formy dokumentu. Wpis potrzebny do usunięcia niezgodności między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym może nastąpić, gdy niezgodność będzie wykazana orzeczeniem sądu lub innymi odpowiednimi dokumentami (art. 31).

Właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej. Jeżeli osoba trzecia doznała szkody na skutek nieujawnienia prawa własności w księdze wieczystej, właściciel ponosi odpowiedzialność za szkodę powstałą na skutek niewykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1, bądź na skutek opieszałości w jego wykonaniu (art. 35).

Sądy, organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego oraz notariusze sporządzający akty poświadczenia dziedziczenia, zawiadamiają sąd właściwy do prowadzenia księgi wieczystej o każdej zmianie właściciela nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta (art. 36 ust. 1).

Dla nieruchomości, które nie mają założonych ksiąg wieczystych albo których księgi zaginęły lub uległy zniszczeniu, prowadzi się we właściwych sądach rejonowych, do czasu założenia ksiąg, zbiory dokumentów przeznaczone do składania wniosków i dokumentów dotyczących ograniczonych praw rzeczowych i ograniczeń w rozporządzaniu tymi nieruchomościami (art. 123 ust. 1).

Ustawa o gospodarce nieruchomościami

Organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami – co do zasady – jest starosta, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze (art. 11 ust. 1). Organy działające za Skarb Państwa i jednostkę samorządu terytorialnego są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12).

Do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa (art. 21). Zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują, co do zasady, starostowie. Zadanie te wykonywane jest, jako zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 11 ust. 1). W szczególności do obowiązków starosty należy ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości (art. 23 ust. 1 pkt 1), podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie (art. 23 ust. 1 pkt 8) oraz składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej (art. 23 ust. 1 pkt 9). Starosta został również zobligowany do sporządzenia rocznego sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa i przekazania go do wojewody w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy (art. 23 ust. 1a).

Do powiatowego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności powiatu i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego powiatu (art. 25a). Powiatowym zasobem nieruchomości gospodaruje zarząd powiatu (art. 25b).

Do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy (art. 24 ust. 1). Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 25 ust. 1).

Gospodarowanie powiatowym i gminnym zasobem nieruchomości polega w szczególności na: ewidencjonowaniu nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości art. 25 ust. 2 i art. 25b w zw. z art. 23 ust. 1), podejmowaniu czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczą-

cych własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie (art. 25 ust. 2 i art. 25b w zw. art. 23 ust. 1 pkt 8) oraz na składaniu wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości oraz o wpis w księdze wieczystej (art. 25 ust. 2 i art. 25b w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 9).

Ustawa – Prawo geodezyjne i kartograficzne

Ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości) – to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami (art. 2 pkt 8).

Ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje dotyczące:

- gruntów – ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzą grunty (art. 20 ust. 1 pkt 1);
- budynków – ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych (art. 20 ust. 1 pkt 2);
- lokali – ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej (art. 20 ust. 1 pkt 3).

W ewidencji gruntów i budynków wykazuje się także m.in.:

- właścicieli nieruchomości, a w przypadku:
  - ✓ nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego – oprócz właścicieli inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości (art. 20 ust. 2 pkt 1 lit. a),
  - ✓ gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli – osoby lub inne podmioty, które władają tymi gruntami na zasadach samoistnego posiadania (art. 20 ust. 2 pkt 1 lit. b).

Ewidencję gruntów i budynków prowadzą starostowie (art. 22 ust. 1).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1460).
2. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2018 r. poz. 1916, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.).
5. 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.).
6. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133 poz. 872, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034, ze zm.).
9. Ustawa o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, Praktyczny komentarz, Ewa Bończak-Kucharczyk, Wolters Kluwer 2011.

6.4. Dane dotyczące zasobu nieruchomości skarbu państwa, powiatowego i gminnego zasobu nieruchomości

Tabela nr 1

Zestawienie danych o zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, powiatowym i gminnym zasobie nieruchomości w kontrolowanych powiatach i gminach

Lp.	Wyszczególnienie	Działki ewidencyjne wykazane w Wykazach sporządzonych na podstawie art. 1 ust. 1 oraz art. 1a ust. 1 ustawy ujawniającej				Działki ewidencyjne według stanu na 1 stycznia 2015 r.				Działki ewidencyjne według stanu na 30 czerwca 2018 r.				Liczba działek o nieuregulowanym stanie prawnym z Wykazu na 30 czerwca 2018 r.	Powierzchnia działek o nieuregulowanym stanie prawnym z Wykazu na 30 czerwca 2018 r. (ha)	15:4 [%]	12:8 [%]	16:6 [%]	14:10 [%]
		ogółem	w tym o nieuregulowanym stanie prawnym	powierzchnia ogółem (ha)	w tym o nieuregulowanym stanie prawnym (ha)	ogółem	w tym o nieuregulowanym stanie prawnym	powierzchnia ogółemw (ha)	w tym o nieuregulowanym stanie prawnym (ha)	ogółem	w tym o nieuregulowanym stanie prawnym	powierzchnia ogółemw (ha)	w tym o nieuregulowanym stanie prawnym (ha)						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	120
1.	**Liczba działek ewidencyjnyh wchodzących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa razem, w tym:**	**115 938**	**36 518**	**133 262,7542**	**15 064,8753**	**82 764**	**26 487**	**65 463,8802**	**11 723,2703**	**77 140**	**19 556**	**64 049,9046**	**6 257,1201**	**18 960**	**5 895,4019**	**51,9**	**73,8**	**39,1**	**53,4**
1.1.	grunty rolne, w tym:	46 636	12 553	32 963,0831	4 901,5840	37 401	10 725	14 917,8061	4 175,0632	36 115	8 847	14 455,2840	2 385,3131	8 497	2 182,0331	67,7	82,5	44,5	57,1
1.1.1.	grunty pod rowami	4 083	3 308	1 967,0722	1 385,1254	4 130	3 364	1 972,8802	1 383,7781	4 100	2 803	1 969,3635	606,7164	2 678	576,5354	81,0	83,3	41,6	43,8
1.2.	grunty leśne	11 770	2 625	48 369,3045	1 882,4286	12 469	3 094	37 280,8088	2 138,4868	10 911	2 525	36 693,9691	1 618,2802	2 479	1 571,5896	94,4	81,6	83,5	75,7
1.3.	tereny komunikacyjne	24 297	13 663	10 078,0881	5 919,7641	25 706	8 917	8 193,4422	3 818,9940	22 958	5 019	8 009,3655	1 194,5621	4 936	1 089,5109	36,1	56,3	18,4	31,3
2.	**Liczba działek ewidencyjnyh wchodzących do powiatowego zasobu nieruchomości razem, w tym:**	**9 324**	**3 730**	**4 981,5027**	**1 775,0657**	**10 996**	**3 806**	**5 340,6582**	**1 833,1073**	**15 768**	**3 217**	**5 547,1434**	**1 359,4603**	**2 691**	**1 167,6064**	**72,1**	**84,5**	**65,8**	**74,2**
2.1.	grunty rolne	563	91	399,3740	13,9370	794	138	426,9068	4,7821	922	59	441,5355	1,5597	45	1,4014	49,5	42,8	10,1	32,6
2.1.1.	grunty pod rowami	19	6	1,7345	0,4487	19	3	1,7054	0,2689	18	4	1,7236	0,1789	2	0,1789	33,3	133,3	39,9	66,5
2.2.	grunty leśne	668	13	26,2041	2,6000	744	15	25,7857	2,7200	68	11	19,6667	1,3400	10	1,1600	76,9	73,3	44,6	49,3
2.3.	tereny komunikacyjne	6 930	3 582	4 318,8785	1 753,1516	9 453	3 570	4 576,5183	1 729,7837	14 406	2 898	4 756,0979	1 365,8793	2 605	1 161,6127	72,7	81,2	66,3	79,0
3.	**Liczba działek ewidencyjnyh wchodzących do gminnego zasobu nieruchomości razem, w tym:**	**23 172**	**6 549**	**3 983,8023**	**1 229,0741**	**21 344**	**5 474**	**4 407,7683**	**1 141,4449**	**25 918**	**4 335**	**4 347,3181**	**832,3803**	**4 039**	**642,5079**	**61,7**	**79,2**	**52,3**	**72,9**
3.1.	grunty rolne	5 689	2 183	1 217,6690	427,5739	5 594	1 829	1 402,8436	378,5018	4 987	1 388	1 318,4921	249,3145	1 105	184,2626	50,6	75,9	43,1	65,9
3.1.1.	grunty pod rowami	742	444	101,4234	87,1688	790	463	100,6673	87,0276	755	443	99,3211	86,9752	419	83,7365	94,4	95,7	96,1	99,9
3.2.	grunty leśne	234	25	268,9354	29,1104	297	32	272,7325	36,2294	295	22	266,7541	28,4112	9	25,9083	36,0	68,8	89,0	78,4
3.3.	tereny komunikacyjne	6 769	2 184	1 125,6499	516,1665	7 374	2 821	1 278,7011	544,4031	7 393	2 143	1 322,9025	394,0963	1 365	274,1865	62,5	76,0	53,1	72,4
4.	**Liczba działek ewidencyjnyh ogółem, w tym:**	**148 434**	**46 797**	**142 228,0592**	**18 069,0151**	**115 104**	**35 767**	**75 212,3067**	**14 697,8225**	**118 826**	**27 108**	**73 944,3661**	**8 448,9607**	**25 690**	**7 705,5162**	**54,9**	**75,8**	**42,6**	**57,5**
4.1.	grunty rolne	52 888	14 827	34 580,1261	5 343,0949	43 789	12 692	16 747,5565	4 558,3471	42 024	10 294	16 215,3116	2 636,1873	9 647	2 367,6971	65,1	81,1	44,3	57,8
4.1.1.	grunty pod rowami	4 844	3 758	2 070,2301	1 472,7429	4 939	3 830	2 075,2529	1 471,0746	4 873	3 250	2 070,4082	693,8705	3 099	660,4508	82,5	84,9	44,8	47,2
4.2.	grunty leśne	12 672	2 663	48 664,4440	1 914,1390	13 510	3 141	37 579,3270	2 177,4362	11 274	2 558	36 980,3899	1 648,0314	2 498	1 598,6579	93,8	81,4	83,5	75,7
4.3.	tereny komunikacyjne	37 996	19 429	15 522,6165	8 189,0822	42 533	15 308	14 048,6616	6 093,1808	44 757	10 060	14 088,3659	2 954,5377	8 906	2 525,3101	45,8	65,7	30,8	48,5

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

6.5. Dane dotyczące wniosków do sądu w celu ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości

Tabela nr 2
Zestawienie danych o liczbie i powierzchni działek ewidencyjnych objętych wnioskami do sądu w celu ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości

Lp.	Wyszczególnienie	Lata	Zasób nieruchomości Skarbu Państwa	Powiatowy zasób nieruchomości	Gminny zasób nieruchomości	Ogółem
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
1.	Liczba złożonych wniosków	do końca 2014 r.*)	1 461	1 445	1 007	3 913
		w 2015 r.	617	526	188	1 331
		w 2016 r.	668	405	135	1 208
		w 2017 r.	408	718	148	1 274
		w 2018 r. (I połowa)	132	402	64	598
		Razem	**3 286**	**3 496**	**1 542**	**8 324**
2.	Liczba działek ewidencyjnych objętych wnioskami	do końca 2014 r.*)	6 593	2 274	2 166	11 033
		w 2015 r.	2 890	753	673	4 316
		w 2016 r.	2 050	762	514	3 326
		w 2017 r.	1 007	1 171	347	2 525
		w 2018 r. (I połowa)	379	611	202	1 192
		Razem	**12 919**	**5 571**	**3 902**	**22 392**
3.	Powierzchnia działek ewidencyjnych objętych wnioskami [w ha]	do końca 2014 r.*)	2 426,7988	371,1012	395,4464	3 193,3464
		w 2015 r.	1 072,0860	86,6458	123,3793	1 282,1111
		w 2016 r.	914,6580	137,8207	144,3326	1 196,8113
		w 2017 r.	852,0108	235,5394	78,5793	1 166,1295
		w 2018 r. (I połowa)	129,0097	112,2491	63,1729	304,4317
		Razem	**5 394,5633**	**943,3562**	**804,9105**	**7 142,8300**
4.	Liczba działek ewidencyjnych ujawnionych w księgach wieczystych	do końca 2014 r.*)	4 694	2 029	1 703	8 426
		w 2015 r.	2 325	734	532	3 591
		w 2016 r.	1 257	771	516	2 544
		w 2017 r.	817	1 105	285	2 207
		w 2018 r. (I połowa)	278	545	154	977
		Razem	**9 371**	**5 184**	**3 190**	**17 745**
5.	Powierzchnia działek ewidencyjnych ujawnionych w księgach wieczystych [ha]	do końca 2014 r.*)	1 701,9470	314,1019	251,6373	2 267,6862
		w 2015 r.	791,8641	91,5522	96,1008	979,5171
		w 2016 r.	704,7570	143,7847	138,0310	986,5727
		w 2017 r.	437,8112	229,4743	69,3957	736,6812
		w 2018 r. (I połowa)	98,5855	113,7811	43,6596	256,0262
		Razem	**3 734,9648**	**892,6942**	**598,8244**	**5 226,4834**

*) oznacza dane od dnia sporządzenia Wykazu do 31 grudnia 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

6.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
11. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji