



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.002.02.2018
P/18/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/18/003 - Działania organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

1. Marcin Chojnacki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/51/2018 z dnia 24 maja 2018 r.
2. Maciej Bukowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/81/2018 z dnia 31 lipca 2018 r.
3. Sebastian Krawczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/83/2018 z dnia 6 sierpnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miasta Ostrów Mazowiecka, ul. 3 Maja 66, 07-300 Ostrów Mazowiecka

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Jerzy Bauer, Burmistrz Miasta Ostrów Mazowiecka (dalej: Burmistrz). Zbigniew Chrupek, Zastępca Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka (dalej: Zastępca Burmistrza)¹, Anna Wilczyńska Skarbnik², Bożena Szostak Sekretarz³.

(dowód: akta kontroli str. 1015, 1020, 1022, 1060-1077, 1206)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia⁴ działania Burmistrza na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych.

W okresie od 18 lipca 2012 r. do 30 czerwca 2018 r. Burmistrz nie zapewnił skutecznych i bezzwłocznych działań w celu wykonania ustawowego obowiązku uregulowania stanu prawnego nieruchomości i ujawnienia prawa własności Miasta Ostrów Mazowiecka (dalej: Miasto) w księgach wieczystych. Pomimo posiadania środków finansowych, w okresie tym uregulowano i ujawniono w księgach wieczystych prawo własności do zaledwie 52 działek (głównie będących przedmiotem obrotu cywilno-prawnego) z 633 działek wymagających uregulowania, ujętych w *Wykazie nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność* (dalej: Wykaz)⁵. NIK ocenia jako nierzetelność fakt, że w odniesieniu do zdecydowanej większości pozostałych działek ujętych w Wykazie (ponad 91%, w tym wobec 23 z objętych szczegółowym badaniem 50 działek) nie podejmowano działań w celu uregulowania ich stanu prawnego. Nie ujawniono

¹ W okresie objętym kontrolą Zastępca Burmistrza sprawował bezpośredni nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem i realizacją zadań przez badane komórki organizacyjne Urzędu, tj. Wydział Strategii, Planowania Przestrzennego, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa, obecnie Wydział Rozwoju Gospodarczego zajmujący się m.in. regulowaniem stanu prawnego nieruchomości.

² Skarbnik sprawowała bezpośredni nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem i realizacją zadań przez Wydział Realizacji Budżetu.

³ Sekretarz Gminy zapewniała sprawne funkcjonowanie Urzędu, organizowała jego pracę i nadzorowała w tym zakresie działalność komórek organizacyjnych Urzędu.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁵ Wykaz sporządzony przez Starostę Ostrowskiego 6 czerwca 2008 r. (zaktualizowany 18 lipca 2012 r.) na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy 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).

w księgach wieczystych prawa własności także do 173⁶ działek (tj. 92%) nabytych przez Miasto w latach 2015-2018.

W odniesieniu do działek o uregulowanym stanie prawnym nie zapewniono niezwłocznego złożenia do sądu dziewięciu wniosków (tj. wszystkich złożonych w okresie objętym kontrolą) o ujawnienie prawa własności, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁷. Zwłoka sięgała od 52 dni do blisko 28 lat.

Burmistrz nie wywiązał się z określonego w art. 23 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸ (dalej: u.o.g.n.), obowiązku ewidencjonowania gminnego zasobu nieruchomości, a prowadzona w Urzędzie ewidencja księgowa nieruchomości była nierzetelna i nie prowadzona jej na bieżąco, co naruszało art. 24 ust. 1, 2 i 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ (dalej: uor). Wpływało to negatywnie na rzetelność sprawozdawczości.

Informacje o stanie mienia komunalnego za lata 2015 – 2017 zostały sporządzone nierzetelnie, gdyż podawano w nich niezgodne ze stanem faktycznym dane o posiadanych gruntach.

Burmistrz nie przekazał Staroście Ostrowskiemu odpisu jednej z 15 zbadanych decyzji administracyjnych, o których mowa w art. 23 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁰ (dalej: p.g.i.k.), a kolejne cztery przekazał z opóźnieniem od 7 do 10 dni w stosunku do terminu wskazanego w art. 23 ust. 5 tej ustawy.

Powyższe nieprawidłowości świadczą, że warunki prawno – organizacyjne do regulowania stanu prawnego nieruchomości, a także nadzór nad tym procesem nie są wystarczające do efektywnego jego funkcjonowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości Miasta

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z Wykazem, Miasto wg stanu na 18 lipca 2012 r. posiadało 1062 nieruchomości składających się z 1732 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 255,0120 ha, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym było 633 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 123,3084 ha.

W latach 2015 – 2018 (do 30 czerwca) liczba działek o nieuregulowanym stanie prawnym systematycznie rosła i wynosiła na 1 stycznia: 2015 r. – 927, w 2016 r. – 968, w 2017 r. – 1046, w 2018 r. – 1080 i na 30 czerwca 2018 r. – 1085 działek. Równocześnie zwiększał się odsetek działek o nieuregulowanym stanie prawnym w odniesieniu do ogółu działek wchodzących do gminnego zasobu, i wynosił odpowiednio 50,6%, 51,5%, 53,9%, 54,5% i 54,6%. Powierzchnia działek o nieuregulowanym stanie prawnym również wzrastała i wynosiła odpowiednio: 166,6155 ha, 168,0118 ha, 169,1239 ha, 169,8149 ha oraz 169,8167 ha i stanowiła odpowiednio 62,2%, 62,4%, 64,9%, 65,0% i 65,0% ogółu powierzchni działek wchodzących do gminnego zasobu.

(dowód: akta kontroli str. 403, 404, 406, 407, 410, 483-490, 582-585, 1015-1018, 1026-1031, 1095, 1200, 1195, 1200, 1206)

Prawidłowość prowadzonych przez Burmistrza działań mających na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości gminnych zbadano na podstawie dokumentacji 88 działek o łącznej powierzchni 29,5994 ha (50 działek z Wykazu i 38 działek, które weszły do

⁶ Z tego 88 działek na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i 85 działek na podstawie decyzji o podziale i przyjęciu na własność działki.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1007, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.

⁹ Dz.U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2017, poz. 2101, ze zm.

gminnego zasobu w trakcie okresu objętego kontrolą). Analiza wykazała, że w odniesieniu do 61 działek o łącznej powierzchni 7,5614 ha Burmistrz nie podjął działań na rzecz ujawnienia prawa własności Gminy (szczegółowy opis w punkcie *ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 18-404, 406, 410-432, 557-560, 563-581, 740-742, 1015-1031, 1195-1201, 1206)

1.2. W Urzędzie nie ustalono wewnętrznych zasad, wytycznych czy procedur dotyczących prowadzenia ewidencji nieruchomości w sposób określony w art. 23 ust. 1c w związku z art. 25 ust. 1 i 2 u.o.g.n. Burmistrz poinformował, że *do zasad zwyczajowo przyjętych należało informowanie pisemnie pracownika Wydziału Realizacji Budżetu o dokonaniu zmian w Ewidencji Środków Trwałych, nabyciu, zbyciu lub podziale nieruchomości stanowiących własność Miasta Ostrów Mazowiecka.*

(dowód: akta kontroli str. 403-404, 408, 1015, 1021-1023)

1.3. W Urzędzie nie ewidencjonowano nieruchomości wchodzących do gminnego zasobu, co było niezgodne z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 u.n.o.g. (szczegółowy opis w punkcie *ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 10-17, 403, 404, 406, 407, 433-482, 557, 560-563, 582-585, 1195-1201, 1204, 1206)

1.4. Zgodnie z art. 24 ust.1 u.o.g.n. 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.

Z uwagi na brak ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, prawidłowość ujmowania danych o nieruchomościach przeprowadzono na próbie 24 działek objętych wnioskami o ujawnienie prawa własności Gminy, ujętych w ewidencji księgowej. Analiza wykazała, że księgi były prowadzone nierzetelnie i nie na bieżąco (szczegółowy opis w punkcie *ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 403-407, 433-482, 563, 582-586, 850-1014, 1195-1203, 1206)

1.5. Zgodnie z art. 267 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach publicznych¹¹ Burmistrz terminowo przedłożył Radzie Miasta Informacje o stanie mienia za lata 2015 – 2017¹².

W wyniku porównania danych dotyczących powierzchni nieruchomości stanowiących własność Miasta wykazanych w ww. Informacjach ze stanem faktycznym¹³ stwierdzono, że w Informacjach podawano zaniżone lub zawyżone dane o posiadanych gruntach (szczegółowy opis w punkcie *ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 529-556, 744-763, 1015-1022, 1026-1031, 1080-1201, 1206)

1.6. Zgodnie z art. 22 ust. 2 p.g.i.k. Burmistrz zobowiązany był zgłaszać właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm. Zgodnie z tym artykułem zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informacje o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego, zawierająca: dane dotyczące przysługujących jednostce samorządu terytorialnego praw własności; dane dotyczące: innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach w spółkach, akcjach; posiadania; dane o zmianach w stanie mienia komunalnego, w zakresie określonym w lit. a i b, od dnia złożenia poprzedniej informacji; dane o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania; inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia jednostki samorządu terytorialnego.

¹² Do Rady Miasta informacje o stanie mienia wpłynęły w dniach: 30 marca 2015 r. (za 2014 r.), 31 marca 2016 r. (za 2015 r.), 31 marca 2017 r. (za 2016 r.) i 28 marca 2018 r. (za 2017 r.).

¹³ Dane wykazane w Informacjach o stanie mienia dotyczące środków trwałych, w tym gruntów (będących przedmiotem własności lub użytkowania wieczystego) znacznie różniły się od danych wynikających z dokumentów źródłowych, które pracownicy Wydziału Rozwoju Gospodarczego przeglądali w toku kontroli celem sporządzenia tabeli nr 2 – Stan gminnego zasobu nieruchomości, ponieważ nie posiadali ewidencji gminnego zasobu nieruchomości.

od dnia powstania tych zmian¹⁴. Zastępca Burmistrza podał m.in., że brak ewidencji gminnego zasobu nieruchomości nie pozwala na określenie zmian danych ewidencji gruntów i budynków w okresie objętym kontrolą. Kontrolującemu przedłożono 7 zgłoszeń zmian w ewidencji gruntów i budynków, które nie były objęte obowiązkiem zgłoszenia, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 842-849, 1195-1201)

1.7. W latach 2015 – 2018 Burmistrz wydał łącznie 59 decyzji administracyjnych w zakresie nieruchomości (w tym 57 decyzji stwierdzających podział nieruchomości i nabycie własności oraz po 1 decyzji stwierdzającej zmiany własności i utratę własności). Kontrola wykazała, że 10 z 15 zbadanych decyzji (po nadaniu klauzuli ostateczności) przekazano Staroście z zachowaniem wymaganego 14 dniowego terminu od daty uprawomocnienia się decyzji, zgodnie z art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. a i art. 23 ust. 5 ustawy p.g.i.k. Pozostałe decyzje przedłożono nieterminowo (4 decyzje) lub nie przedłożono (1 decyzja) (szczegółowy opis w punkcie *ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 744, 746, 766-834, 1195-1201)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Podejmowane przez Burmistrza w okresie 18 lipca 2012 r. do 30 czerwca 2018 r. działania doprowadziły do uregulowania stanu prawnego 52 działek ujętych w Wykazie, tj. zaledwie 8% z 622 działek wykazanych, jako wymagające uregulowania stanu prawnego. W ocenie NIK działania te były nierzetelne, gdyż w odniesieniu do zdecydowanej większości posiadanych działek nie doprowadziły do wykonania ciążącego na Mieście obowiązku ujawnienia prawa własności. Ocenę potwierdza badanie przeprowadzone na próbie 88 działek (50 ujętych w Wykazie i 38, które weszły do gminnego zasobu w okresie objętym kontrolą), które wykazało, że:

- w przypadku 23 działek (o łącznej powierzchni 6,1291 ha) spośród 50 działek ujętych w Wykazie, tj. wszystkich, które na dzień aktualizacji Wykazu (18 lipca 2012 r.) nie miały uregulowanego stanu prawnego, nie podjęto żadnych działań pomimo upływu 3362 dni (tj. 9 lat, 2 miesiące i 14 dni)¹⁵. Burmistrz w wyjaśnieniach podał m.in. że: w przypadku 18 działek¹⁶ posiadano dokumenty, które mogłyby być podstawą do ujawnienia prawa własności w księdze wieczystej, *Miasto Ostrów Mazowiecka nie podejmowało działań zmierzających do założenia księgi wieczystej. Zaniedbanie pracowników odpowiedzialnych za regulację ksiąg wieczystych oraz braki kadrowe, spowodowały zaległości związane z regulowaniem stanów prawnych.* Natomiast w przypadku 5 działek¹⁷ o nieudokumentowanym stanie prawnym, *Miasto nie podejmowało działań zmierzających do ich uregulowania. Niedokończony proces komunalizacyjny, nieudokumentowany stan prawny nieruchomości oraz przeoczenie pracowników skutkowało brakiem działań w związanych z regulacją stanu prawnego,*
- w przypadku 38 działek, które weszły do gminnego zasobu w okresie objętym kontrolą stwierdzono, że w stosunku 32 działek o łącznej pow. 1,1449 ha¹⁸ Burmistrz, pomimo

¹⁴ 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.

¹⁵ Licząc od dnia wpływu do Urzędu wykazu Starosty Powiatowego do dnia dokonania odpowiedzi przez Burmistrza (24 sierpnia 2018 r.) w tym zakresie.

¹⁶ Dotyczy to działki nr: 1702/4, 3796/11, 2639/19, 1591/15, 5294/2, 4565/2, 4907/8, 4111/1, 3372/1, 2486/1, 2477/1, 2282/1, 2469/4, 1713/4, 1407/2, 856/8, 4454 i 4467.

¹⁷ Dotyczy to działki nr: 2792, 386/12, 2 (poz.83 rejestru), 37766 i 2595/3.

¹⁸ Decyzja Burmistrza z 7 lutego 2018 r. zatwierdzająca podział nieruchomości – 1 działka nr 1497/12 o pow. 0,0325 ha (197 dni); Decyzja Burmistrza z 20 czerwca 2017 r. zatwierdzająca podział nieruchomości – 2 działki nr 4603/9, 4603/10 o pow. 0,1309 ha (410 dni); Decyzja Burmistrza z 28 sierpnia 2015 r. zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości – 1 działka nr 3836/8 o pow. 0,0509 ha (1072 dni); Decyzja Starosty Ostrowskiego z 14 listopada 2016 r. zezwalająca na realizację inwestycji drogowej – 12 działek nr: 631/2, 634/20, 637/8, 637/10, 639/2, 640/2, 641/5, 692/8, 708/1, 710/9, 714/6, 731/2 o pow. 0,1231 ha (610 dni); Decyzja Starosty Ostrowskiego z 22 października 2015 r. zezwalająca na realizację inwestycji

posiadania dokumentów stwierdzających prawo własności Gminy, nie podjął działań od 197 do 1072 dni (tj. od 6 miesięcy i 16 dni do 2 lat 11 miesięcy i 7 dni) w celu ujawnienia tego prawa w księgach wieczystych, a w stosunku do 6 działek o łącznej 0,2874 ha powierzchni Burmistrz nie podjął działań zmierzających do uregulowania praw własnościowych. Działania takie zostały podjęte po upływie 159 i 242 dni przez osobę fizyczną, będącą współwłaścicielem nieruchomości powstałych z podziału nieruchomości. Osoba ta złożyła wnioski do sądu rejonowego celem ujawnienia podziału w księdze wieczystej¹⁹.

W wyjaśnieniach Burmistrz podał m.in., że nie podjęto działań zmierzających do ujawnienia praw własności w księgach rachunkowych, ponieważ pracownicy Urzędu nie dopełnili swoich obowiązków.

Odnośnie przyczyn niepodjęcia działań mających na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *rażąco niska liczba złożonych wniosków wynika z faktu, że regulacja stanów prawnych prowadzona była w sposób doraźny do nieruchomości Miasta Ostrów Mazowiecka, które miały być przedmiotem obrotu cywilno-prawnego.*

NIK zwraca uwagę, że wynikający z art. 2 ust. 3 i art. 2a ustawy o ujawnieniu prawa własności obowiązek ujawnienia przez organy gmin tego prawa dotyczył wszystkich nieruchomości, a wyznaczone terminy na wykonanie tego obowiązku (ostatni, 19 listopada 2013 r. na ujawnienie nieruchomości ujętych w wykazach uzupełniających starostów) dawno upłynęły.

(dowód: akta kontroli str. 18-404, 406, 410-432, 557-560, 563-743, 1015-1031, 1195-1203, 1206)

2. 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 mogą one być traktowane jako ewidencja gminnego zasobu, a jedynie jako pomocnicze i robocze źródło informacji. Przedłożone do kontroli fragmentaryczne rejestry nieruchomości²⁰ przygotowywał pracownik Urzędu, który dowolnie decydował o zakresie informacji wpisywanych do rejestrów²¹.

Powyższe ustalenia potwierdziło badanie 20 działek losowo wybranych z Wykazu²² pod kątem prawidłowości ich ujęcia w ww. rejestrach. Analiza wykazała, że 5 działek (25%) nie ujęto w rejestrach, w stosunku do 11 działek (55%), ujęto po jednej informacji²³ natomiast w stosunku do 4 działek (20%) ujęto po dwie informacje²⁴ spośród siedmiu wymaganych w art. 23 ust. 1c, pkt 1-7 u.o.g.n.

Burmistrz podał, że *w spisach znajdują się jedynie szczątkowe informacje o nieruchomości, ponieważ pracownicy prowadzący dany spis zapisywali informacje, które uważali za potrzebne.* Wyjaśnił także m.in., że głównym źródłem informacji o nieruchomościach były i są dane uzyskane z prowadzonej przez Starostę Ostrowskiego ewidencji gruntów

drogowej – 16 działek nr: 4566/1, 4566/2, 4567/13, 4567/15, 4588/3, 4590/3, 4591/3, 4574/30, 4573/1, 4572/10, 4571/3, 4570/5, 4077/7, 4574/32, 4542/11, 4542/12 o pow. 0,7703 ha (1003 dni).

¹⁹ Decyzja Burmistrza z 19 grudnia 2017 r. zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości – 2 działki nr 920/16 i 920/17 o pow. 0,1436 ha (159 dni) i decyzja Burmistrza z 4 września 2017 r. zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości – 4 działki o pow. 0,1438 ha (242 dni).

²⁰ Do kontroli przedłożono prowadzone przez pracowników Wydziału Rozwoju Gospodarczego rozczłonkowane tematycznie 7 spisów/wykazów w wersji elektronicznej (wcześniej przepisane z dokumentów źródłowych o roboczych ewidencjach ręcznych), które zawierały: (1) spis ksiąg wieczystych Miasta, (2) spis decyzji komunalnych, (3) spis decyzji podziałowych, (4) wykaz opłat rocznych lokale, domy wspólnoty, (5) wykaz opłat rocznych działki, (6) wykaz wniosków do ksiąg wieczystych podziały i (7) wykaz sprzedanych lokali z lat 2015-2018.

²¹ Wykazy/spisy zawierały szczątkowe informacje w wybranym przez pracownika zakresie.

²² Nieruchomości ujęte pod poz. 15, 30, 115, 215, 315, 415, 515, 615, 716, 815, 915, 1015, 1115, 1215, 1315, 1415, 1515, 1615, 1715, 1716 w wykazie nieruchomości przedłożonym przez Starostwo Powiatowe.

²³ Ujęto: nr księgi wieczystej nieruchomości albo dokument potwierdzający posiadanie przez praw do nieruchomości lub datę ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości SP oddanych w użytkowanie wieczyste/datę ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami.

²⁴ Ujęto: nr księgi wieczystej nieruchomości, powierzchnia nieruchomości lub dokument potwierdzający posiadanie praw do nieruchomości.

i budynków. W wyjaśnieniach przyznał także, że Urząd Miasta nie prowadził gminnego zasobu nieruchomości, ponieważ *pracownicy (...) zajmujący się stanem prawnym nieruchomości przez przeoczenie i zaniedbanie nie dopełnili obowiązków wynikających z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.*

Odnośnie korzystania przez Miasto z ewidencji Starosty Ostrowskiego NIK zauważa, że pracownicy Urzędu posiadali podgląd elektroniczny do tej ewidencji bez możliwości wprowadzania do niej danych. Ponadto, w przypadku awarii systemu pozyskanie informacji byłoby niemożliwe i wymuszałoby konieczność sięgania do dokumentacji źródłowej.

(dowód: akta kontroli str. 403, 404, 406, 557, 560-563, 582-585, 1195-1201, 1204, 1206)

3. Informacje o stanie mienia za lata 2014 – 2017 zostały sporządzone nierzetelnie, gdyż podano w nich dane o powierzchni gruntów w poszczególnych kategoriach (np. użytki rolne, grunty leśne, grunty zabudowane i zurbanizowane) niezgodne ze stanem faktycznym²⁵. W efekcie:

- w Informacji o stanie mienia za 2014 r. wykazano powierzchnię ogólną 198,0000 ha, niższą o 69,7876 ha²⁶, niż faktyczna (267,7876 ha),
- w Informacji o stanie mienia za 2015 r. wykazano powierzchnię ogólną 204,0000 ha, niższą o 65,1164 ha²⁷, niż faktyczna (269,1164 ha),
- w Informacji o stanie mienia za 2016 r. wykazano powierzchnię ogólną 210,7198 ha, niższą o 49,7402 ha²⁸, niż faktyczna (260,4600 ha),
- w Informacji o stanie mienia za 2017 r. wykazano powierzchnię ogólną 212,0000 ha, niższą o 49,1665 ha²⁹, niż faktyczna (261,1665 ha).

W wyjaśnieniach Burmistrz, Zastępca Burmistrza i Skarbnik podali m.in., że za *przekazywanie Informacji o stanie mienia do Wydziału Realizacji Budżetu odpowiedzialny był pracownik (...), który od czerwca 2018 roku do 18 września 2018 r. był nieobecny w pracy. Powierzchnie przekazywane do Informacji były podawane w pełnych hektarach, a nie w metrach kwadratowych co znacząco utrudnia wykazanie różnic powstałych w poszczególnych latach.*

W wyjaśnieniach Burmistrz, Zastępca Burmistrza dodali, m.in., że *brak prowadzonej ewidencji gminnego zasobu nieruchomości oraz nieobecność pracownika odpowiedzialnego za przekazywanie informacji o stanie mienie rzutuje na brak odpowiedzi na pytanie z czego wynikają różnice w danych w poszczególnych kategoriach. Z analizy powierzchni ogólnej domniemywać można, iż pracownik przygotowujący dane o powierzchni nie uwzględnił w każdym roku powierzchni działek stanowiących własność Miasta Ostrow Mazowiecka, a przekazanych w użytkowanie wieczyste.*

Zdaniem NIK, nieobecność pracownika nie powinna być przeszkodą w wyjaśnianiu różnic, o ile Urząd posiadałby rzetelną ewidencję swojego zasobu nieruchomości oraz skuteczne procedury weryfikacji danych przez pracowników zarówno wydziału merytorycznego i finansowego. Informacja o stanie mienia komunalnego powinna być sporządzana rzetelnie, tj. z uwzględnieniem wszystkich danych wymaganych przez art. 267 ust. 1 pkt 3 u.f.p. (w tym dotyczących prawa własności i posiadania) oraz zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 529-556, 744-763, 1015-1022, 1026-1031, 1080-1201, 1206)

²⁵ Stan rzeczywisty został ustalony w trakcie kontroli przez pracowników, którzy na jej potrzeby sporządzili tabeli nr 2 – *Stan gminnego zasobu nieruchomości*, przeglądając całą dokumentację, zbierając dane o gminnym zasobie nieruchomości w oparciu o dokumenty źródłowe i posiadane dane w Urzędzie Miasta.

²⁶ W tym: powierzchnia: użytki/grunty rolne 57,0000 ha, niższa o 26,8367 ha (niż zasób 83,8367 ha), grunty leśne 5,0000 ha wyższa o 1,2162 ha (niż zasób 3,7838 ha), grunty zabudowane i zurbanizowane 133,0000 ha niższe o 38,5867 ha (niż zasób 171,5867 ha).

²⁷ W tym: użytki/grunty rolne 57,0000 ha, niższa o 26,8474 ha (niż zasób 83,8474 ha), grunty leśne 2,0000 ha niższe o 1,7838 ha (niż zasób 3,7838 ha), grunty zabudowane i zurbanizowane 133,0000 ha niższe o 39,9048 ha (niż zasób 172,9048 ha).

²⁸ W tym użytki/grunty rolne 60,0000 ha, niższa o 23,8810 ha (niż zasób 83,8810 ha), grunty leśne 3,0000 ha niższe o 0,7838 ha (niż zasób 3,7838 ha), grunty zabudowane i zurbanizowane 135,7198 ha niższe o 28,4950 ha (niż zasób 164,2148 ha).

²⁹ W tym użytki/grunty rolne 60,0000 ha, niższa o 23,1307 ha (niż zasób 83,1307 ha), grunty leśne 3,0000 ha niższe o 0,7850 ha (niż zasób 3,7850 ha), grunty zabudowane i zurbanizowane 138,0000 ha niższe o 27,6704 ha (niż zasób 165,6704 ha).

4. Dane w zakresie ujęcia 24³⁰ działek w posiadanych ewidencjach tj. w księdze inwentarzowej środków trwałych (prowadzonej przez Wydział Rozwoju Gospodarczego) i ewidencji księgowej (prowadzonej przez Wydział Realizacji Budżetu) były niespójne lub stwierdzono ich brak:

- w przypadku 12 działek³¹ (50%) różnice między datą ujęcia w księdze inwentarzowej środków trwałych i w ewidencji księgowej sięgały od 94 do 1640 dni; ponadto cztery z tych działek (objęte jednym wnioskiem nr C-3.6861.5.2015) ujęto osobno w ewidencji inwentarzowej w różnych okresach, tj. dwie³² pod datą 3 grudnia 2013 r. a dwie pozostałe³³ blisko 17 miesięcy później tj. 3 kwietnia 2015 r.;

- w przypadku 11 działek³⁴ (46%) nie można porównać danych z obu ewidencji z uwagi na brak daty przyjęcia środka trwałego (daty przyjęcia 10 działek na stan nie ujęto w księdze inwentarzowej i jednej w ewidencji księgowej);

- jednej działki³⁵ (4%) nie ujęto w obu ewidencjach.

W wyjaśnieniach Burmistrz, Zastępca Burmistrza i Skarbnik podali m.in., że przyczyną różnic w ujęciu 12 działek w księdze inwentarzowej środków trwałych i w ewidencji księgowej było zaniedbanie wydziału merytorycznego, który nie przekazał stosownych dokumentów do służb finansowych. NIK zwraca uwagę, że w tych przypadkach nie sporządzano na bieżąco dokumentów OT, będących podstawą do ujęcia działek w ewidencji księgowej, pomimo że ujęto je w księdze inwentarzowej. Urząd Miasta nie posiadał instrukcji obiegu dokumentów księgowych, który precyzowałyby zasady sporządzania, przekazywania i ujmowania środków trwałych na podstawie dokumentu OT. W trakcie kontroli NIK przyjęto Instrukcję w sprawie obiegu dokumentów finansowo – księgowych³⁶.

Przyczyną niemożności porównania danych dotyczących 11 działek, jak wyjaśniano, były przeoczenia pracownika dokonującego wpisu w ewidencji.

Wyjaśniając nieujęcie jednej działki (nr 4016/9) w ww. ewidencjach Zastępca Burmistrza podał m.in., że nie widnieje ona w ewidencji środków trwałych. Działkę nabyto na podstawie decyzji komunalnej w 1991 r., dokonano jej podziału w 1994 r. na 7 działek, które ujęto w ewidencji. Pracownicy nie przedłożyli stosownego dokumentu, aby wprowadzić na stan środków trwałych działkę 4016/9. Wniosek (z 10 sierpnia 2015 r.) do ksiąg wieczystych obejmował żądanie zmiany oznaczenia i powierzchni dla działki nr 4016/9 oraz wpis w miejsce działki 4016/9 działek nr 4863, 4864, 4865, 4866, 4867, 4868 i 4891.

Powyższe wyjaśnienia wskazują, że w ww. ewidencjach nie ujęto środka trwałego/działki nr 4016/9 od 1991 r., a podział jej z 1994 r. zgłoszono do sądu rejonowego po 24 latach.

NIK zauważa, że nieujmowanie w księdze inwentarzowej środków trwałych momentu/daty przyjęcia działek na stan mienia gminy stanowi także naruszenie przyjętej w urzędzie zasad polityki rachunkowości³⁷.

³⁰ Próba kontrolna obejmowała 100% działek ujętych we wnioskach o uregulowanie praw własności, które złożono do sądu rejonowego w latach 2015-2018.

³¹ Działki nr: 2040/6 (wniosek nr C-3.6861.8.2015), 3900/1, 3900/2 (wniosek nr C-3.6861.5.2015), 1667/1, 1667/2, 1666/3 i 1666/4 (wniosek nr C-3.6861.10.2017) ujęto w ewidencji księgowej z opóźnieniem sięgającym od 3 miesięcy i 2 dni (94 dni) do 6 miesięcy i 27 dni (210 dni) oraz działki nr: 3307/12, 3307/13 (wniosek nr C-3.6861.5.2015), 1655/7 i 1655/8 (wniosek nr C-3.6861.12.2015), 3758/4 (wniosek nr RG-Ś.6861.7.2018) ujęto w ewidencji księgowej z opóźnieniem sięgającym od 1 roku i 26 dni (393 dni) do 4 lat 5 miesięcy i 28 dni (1640 dni).

³² Dotyczy do działek nr 3307/12 i 3307/13.

³³ Dotyczy do działki nr 3900/1 i 3900/2.

³⁴ Działki nr: działki 3830/1, 3830/2, 3830/3, 3830/4 (wniosku nr C-3.6861.9.2015), 1655/2, 1655/5/ (wniosek C-3.6861.12.2015), 4897/4, 4897/6, 4897/7, 4897/9 (wniosek RG-Ś.6861.6.2018) brak daty w księdze inwentarzowej środki trwałe oraz działka nr 4897/1 (wniosek nr RG-Ś.6861.5.2018) nie ujęto w ewidencji księgowej.

³⁵ Działka nr 4016/91 objęta wnioskiem nr C-3.6861.6.2015.

³⁶ Zarządzenie nr 139/2018 z 18 września 2018 r. w sprawie zmiany dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości dla budżetu i Urzędu Miasta Ostrów Mazowiecka.

³⁷ Zarządzeniem nr 22/2013 Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 20 września 2013 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości dla budżetu i Urzędu Miasta Ostrów Mazowiecka w załączniku nr 4 wskazano (na str. 6) m.in. że zapisy w księdze inwentarzowej dokonuje się z podaniem co najmniej następujących danych: daty wpisu/przyjęcia do użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 582-586, 850-880, 884-1014, 1195-1203, 1206)

Zdaniem NIK, przyczyną nieprawidłowości ujętych w pkt 4 było nierzetelne i niebieżące prowadzenie księgi inwentarzowej środków trwałych przez komórkę merytoryczną (obecnie Wydział Rozwoju Gospodarczego). Brak dat przyjęcia działek na stan środków trwałych, nierzetelne ich ewidencjonowanie i niebieżące przekazywanie OT do służb finansowych skutkowało tym, że działki ujmowano w ewidencji księgowej z opóźnieniem sięgającym do 4,5 roku, a dane wykazane przez Miasto w rocznych sprawozdaniach oraz w bilansach (za okres 2015-2017) nie odzwierciedlały stanu faktycznego. Potwierdzają to także stwierdzone przez NIK różnice w Informacjach o stanie mienia z lat 2014-2017, w których wykazano mniejsze od faktycznych powierzchnie ogólne nieruchomości (i różnice w powierzchniach jednostkowych), których władze Miasta nie były w stanie wytłumaczyć, zważywszy na nieprowadzenie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości.

Powyższe narusza art. 24 ust. 1, 2 i 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁸ z których wynika m.in., że księgi rachunkowe powinny być prowadzone m.in. rzetelnie i bieżąco (ust. 1). Księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty (ust. 2). Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych (ust. 5).

5. Cztery odpisy ostatecznych decyzji administracyjnych Burmistrza³⁹ (z 15 zbadanych, tj. 27% próby) przekazano do Starostwa Powiatowego⁴⁰ z naruszeniem 14 dniowego terminu określonego w art. 23 ust. 5 p.g.i.k. w związku z art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. a p.g.i.k. (opóźnienia wyniosły od 7 do 10 dni), a w jednym przypadku⁴¹ (7% próby) odpisu decyzji z 2017 r. nie przekazano.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną opóźnień oraz nieprzedłożenie odpisu jednej z decyzji było przeoczenie pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 744, 746, 766-834, 1195-1201)

W skutek nieprzedłożenia odpisu ostatecznej decyzji Burmistrza o zmianie trwałego zarządu na działce 208/1 w rejestrze gruntów prowadzonym przez Starostwo Powiatowe przez blisko 11 miesięcy nie uwzględniono tej zmiany⁴².

Za ww. nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą merytoryczni pracownicy Urzędu⁴³ z Wydziału Strategii, Planowania Przestrzennego, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa (zobowiązanego m.in. do prowadzenia spraw związanych z gospodarką nieruchomościami, a w szczególności ujawniania prawa własności w księgach wieczystych na podstawie regulaminu organizacyjnego z 21 lipca 2011 r.), po reorganizacji Wydziału Rozwoju Gospodarczego, w którym powołano zespół do spraw gospodarki nieruchomościami i mieszkalnictwa. Był on zobowiązany⁴⁴ do zajmowania się sprawami

³⁸ Dz.U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.

³⁹ Decyzja (sygnatura: C-3.6831.6.2015) z 4 marca 2015 r. Burmistrza w sprawie nabycia własności stała się ostateczna 25 marca 2015 r., przedłożono ją w Starostwie Powiatowym 16 kwietnia 2015 r. (okres przekazywania 22 dni); decyzja (sygnatura: PNR.6831.3.2016) z 12 maja 2016 r. Burmistrza w sprawie nabycia własności stała się ostateczna 27 maja 2016 r., przedłożono ją w Starostwie Powiatowym 21 czerwca 2016 r. (okres przekazywania 25 dni); decyzja (sygnatura: PNR: 6831.9.2016) z 10 maja 2016 r. Burmistrza w sprawie nabycia własności stała się ostateczna 22 maja 2016 r., przedłożono ją w Starostwie Powiatowym 21 czerwca 2016 r. (okres przekazywania 22 dni) i decyzja (sygnatura: C-3: 6831.11.2015) z 17 kwietnia 2015 r. Burmistrza w sprawie nabycia własności stała się ostateczna 4 maja 2015 r., przedłożono ją w Starostwie Powiatowym 28 maja 2016 r. (okres przekazywania 24 dni). Osobą odpowiedzialną za nieterminowe przekazanie decyzji był inspektor ds. gospodarki nieruchomościami.

⁴⁰ Czas przekazywania trwał od 22 do 25 dni.

⁴¹ Decyzja (sygnatura: RG-N.6844.2.2017) z 12.10.2017 r. Burmistrza w sprawie wygaśnięcia trwałego zarządu nieruchomości na rzecz jednej z jednostek organizacyjnych i przekazanie tej nieruchomości innej jednostce organizacyjnej, stała się ostateczna 31.10.2017 r.

⁴² Wydruk z ewidencji gruntów i budynków na dzień 13 września 2018 r.

⁴³ W okresie objętym kontrolą pracownikami odpowiedzialnymi za regulowanie stanów prawnych nieruchomości byli inspektor ds. rolnictwa i opieki nad zwierzętami (zatrudniony od 18.07.1983 r.), podinspektor ds. gospodarki nieruchomościami (od 1 listopada 2017 r.) oraz za przygotowanie i przekazywanie decyzji podziałowych inspektor ds. gospodarki nieruchomościami.

⁴⁴ Ujęto to § 32 ust. 6 pkt 1-26 zarządzenia Burmistrza nr 97/2016 z dnia 5 sierpnia 2016 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego.

związanymi z ujawnieniem prawa własności i innych praw rzeczowych Miasta w księgach wieczystych oraz w katastrze nieruchomości. Odpowiedzialność z tytułu nadzoru nad pracą ww. wydziałów oraz ww. zespołu ponoszą Naczelnik i Dyrektor tych wydziałów oraz Zastępca Burmistrza zobowiązany do nadzoru na pracę tych komórek organizacyjnych Urzędu Miasta.

Dyrektor Wydziału Rozwoju Gospodarczego w wyjaśnieniach podał, m.in. że kontrola NIK potwierdziła tylko wieloletnie zaniedbania w zakresie regulacji własności działek. Prowadzony nadzór polegał na weryfikacji przygotowanej przez pracowników dokumentacji oraz kontroli terminowości prowadzonych spraw...*Wielokrotnie miałem zastrzeżenia do jakości pracy wieloletniego pracownika Urzędu Miasta, będącego w wieku „chronionym” przepisami Kodeksu Pracy, ponadto członkiem związków zawodowych. Moje uwagi były przyjmowane z pretensjami. Pracownik tłumaczył się brakiem czasu, jednak w mojej opinii był to brak właściwej organizacji pracy...Każde pismo przygotowane przez tą osobę zawierało błędy i wymagało poprawek...Zaniedbania pracownika doprowadziły do udzielenia mu kary porządkowej w postaci nagany.*

(dowód: akta kontroli str. 742, 743, 835-841, 1015, 1020-1025, 1060-1077, 1206)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pomimo stworzenia warunków prawno – organizacyjnych (regulaminów organizacyjnych, struktury) dla sprawowania nadzoru nad komórką zajmującą się regulowaniem stanów prawnych nieruchomości, stwierdzono, że był on pozorny. Zasadne jest przeprowadzenie pogłębionej analizy tego problemu, co pozwoliłoby podjąć skuteczne działania w celu zapobiegania występowaniu sytuacjom które opisano w punkcie *ustalone nieprawidłowości*.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze, co potwierdzają stwierdzone nieprawidłowości, w szczególności brak ewidencji gminnego zasobu nieruchomości oraz nierzetelna ewidencja księgowa i sprawozdawczość, a także nieskuteczność ujawniania w księgach wieczystych praw własności nieruchomości.

2. Realizacja zadań w zakresie ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Miasta Ostrów Mazowiecka

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r., w celu uporządkowania stanu prawnego nieruchomości stanowiących gminny zasób, złożono do sądu rejonowego właściwego dla prowadzenia ksiąg wieczystych łącznie 9 wniosków – dotyczących ujawnienia prawa własności Miasta, z czego w 2015 r. – 5 wniosków (14 działek), w 2017 r. – 1 wniosek (4 działki) i w 2018 r. (do 30 czerwca) – 3 wnioski (6 działek). Powyższymi wnioskami objęto łącznie 24 działki o łącznej powierzchni 5,0631 ha. W tym samym okresie liczba działek o nieuregulowanym stanie prawnym corocznie wzrastała. W 2015 r. było to 927 działek (o powierzchni 166,6155 ha), w 2016 r. - 968 działek (o powierzchni 168,0118 ha), w 2017 r. – 1046 działek (o powierzchni 169,1239 ha) i do 30 czerwca 2018 r. – 1085 działek (o powierzchni 169,8167 ha).

(dowód: akta kontroli str. 403-405, 582-743, 895-898, 1015-1023, 1026-1031, 1195-1203, 1206)

2.2. Zgodnie z 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.

Badanie wszystkich dziewięciu wniosków o ujawnienie prawa własności w księdze wieczystej wykazało, że wszystkie wnioski złożono do sądu z naruszeniem zasady niezwłoczności określonej w art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece (szczegółowy opis w punkcie *ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 403-405, 582-743, 895-898, 1015-1023, 1026-1031, 1195-1203, 1206)

2.3. 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.

W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) Miasto Ostrów Mazowiecka zbyło 43 działki lub udziały w nich, z tego: 38 działek w drodze aktów notarialnych, 2 działki w drodze przekształcenia prawa wieczystego w prawo własności, 3 działki zwrócono osobom prywatnym na podstawie decyzji.

W tym okresie Miasto nabyło 188 działek, z tego: 15 działek w drodze aktów notarialnych, 88 działek na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i 85 działek na podstawie decyzji podziałowych (o podziale i przyjęciu na własność działki).

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 (szczegółowy opis w punkcie *ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 403, 404, 406, 408-410, 557, 558, 563, 746-749, 755-758, 764, 765, 1195-1201, 1205, 1206)

2.4. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. nie wystąpiły przypadki odrzucenia lub zwrotu przez sąd wniosku złożonego przez Miasto, celem uzupełnienia bądź poprawy.

(dowód: akta kontroli str. 582, 585, 1015-1023, 1033, 1195-1201)

2.5. Zgodnie z art. 5 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, wniosek o ujawnienie prawa własności Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 2, sąd rozpoznaje w ciągu miesiąca od dnia jego złożenia.

Na podstawie dziewięciu wniosków o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych, które zostały złożone do sądu ustalono, że czas ich rozpoznania wyniósł od 5 do 111 dni od dnia jego złożenia. Termin miesięczny został dochowany w zakresie 7 wniosków (tj. 77,8%), pozostałe 2 wnioski sąd rejonowy rozpatrywał 49 dni i 117 dni od daty złożenia wniosku.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, m.in., że pracownicy Urzędu Miasta monitorowali stan spraw po złożeniu wniosków do sądu rejonowego, poprzez rozmowy telefoniczne, ale nie sporządzono z nich notatek służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 582-585, 587, 739, 895-898, 1195-1203)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wszystkie wnioski o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych przygotowane przez Urząd w okresie objętym kontrolą⁴⁵, zostały złożone do sądu po upływie od 52 do 10202 dni⁴⁶ (blisko 28 lat) od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia stanowiącego podstawę nabycia prawa własności. Stanowiło to naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, zgodnie z którym właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku. Średni czas jaki upłynął pomiędzy nabyciem prawa własności, a złożeniem wniosku o jego ujawnienie w księdze wieczystej wyniósł 4513 dni, tj. 12 lat.

Burmistrz w wyjaśnieniach podał m.in., *pracownik odpowiedzialny za regulowanie stanów prawnych zaniedbał swoich obowiązków w momencie, w którym wnioski mogły być złożone*

⁴⁵ To jest: 5 wniosków z 2015 r. (C-3.6861.8.2015, C-3.6861.5.2015, C-3.6861.12.2015, C-3.6861.9.2015, C-3.6861.6.2015), brak wniosków w 2016 r., 1 wniosek z 2017 r. (C-3.6861.10.2017) i 3 wnioski z 2018 r. (RG-Ś.6861.5.2018, RG-Ś.6861.6.2018 i RG-Ś.6861.7.2018).

⁴⁶ Sprawy o numerach wniosków: (1) C-3.6861.8.2015 – opóźnienie 341 dni, (2) C-3.6861.5.2015 - opóźnienie 4277 dni, (3) C-3.6861.12.2015 - opóźnienie 52 dni, (4) C-3.6861.9.2015 – opóźnienie 5880 dni, (5) C-3.6861.6.2015 – opóźnienie 7594 dni, (6) C-3.6861.10.2017 – opóźnienie 8303 dni, (7) RG-Ś.6861.5.2018 – opóźnienie 3524 dni, (8) RG-Ś.6861.6.2018 – opóźnienie 444 dni, (9) RG-Ś.6861.7.2018 – opóźnienie 10202 dni.

oraz w okresie późniejszym. Z powodu braku systematyczności narastały zaległości związane z regulowaniem stanów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 403-405, 582-743, 895-898, 1195-1203, 1206)

2. Nie ujawniono w księgach wieczystych prawa własności do 173 działek, co stanowiło 92% działek nabytych przez Miasto w latach 2015-2018. W odniesieniu do 88 działek podstawą ujawnienia były decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴⁷), a w odniesieniu do 85 pozostałych, decyzje o podziale i przyjęciu działki na własność (zgodnie z art. 98 ust. 2 u.o.g.n.).

W wyjaśnieniach Burmistrz i Zastępca Burmistrza podali m.in., że *Urząd Miasta nie składał dokumentów związanych z ujawnieniem prawa własności w księgach wieczystych dla 173 działek przejętych w latach 2015-2018, bo 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.*

(dowód: akta kontroli str. 403, 404, 406, 408-410, 557, 558, 563, 746-749, 755-758, 764, 765, 1195-1201, 1205, 1206)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia proces ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Miasta Ostrów Mazowiecka. Ocenę uzasadnia zarówno opieszałość (w większości przypadków wieloletnia) w składaniu do sądu wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Miasta, jak i niezłożenie takich wniosków w odniesieniu do 173 działek nabytych w latach 2015-2018 na podstawie decyzji administracyjnych. Zaniechania i opieszałość w powyższym zakresie występowały w sytuacji, gdy w Mieście z roku na rok zwiększała się skala nieujawnionych praw własności nieruchomości.

3. Zasoby jednostki do realizowania zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 1 września 2016 r. zadania związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności w Mieście zgodnie z regulaminem organizacyjnym wykonywał Wydział Strategii, Planowania Przestrzennego, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa. Od 1 września 2016 r. zadania te realizowane były przez zespół ds. gospodarki nieruchomościami i mieszkalnictwa w Wydziale Rozwoju Gospodarczego. Do zadań zespołu należało w szczególności:

- prowadzenie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości oraz sporządzanie planów jego wykorzystania,
- podejmowanie czynności związanych z ujawnianiem prawa własności i innych praw rzeczowych miasta w księgach wieczystych oraz w katastrze nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1022)

3.2. Wg stanu na 31 grudnia 2015 r. prowadzenie spraw z zakresu regulowania stanu prawnego nieruchomości gminnych powierzono dwóm osobom. Wg stanu na 31 grudnia 2016 r. powyższe zadania realizowane były przez jedną osobę. Wg stanu na 31 grudnia 2017 r. oraz na dzień 30 czerwca 2018 r. zadania w niniejszym zakresie realizowane były przez dwie osoby. Pracownikom tym zostały przydzielone pisemnie zakresy obowiązków, w których określono m.in. następujące zadania:

- udział w przygotowaniu dokumentacji geodezyjnej niezbędnej do uregulowań stanu prawnego nieruchomości komunalnych,

⁴⁷ Dz.U z 2018 r. poz. 1475.

- prowadzenie spraw z zakresu regulowania własności nieruchomości komunalnych; w tym występowanie do Sądu Rejonowego – Wydziału Ksiąg Wieczystych o wprowadzenie stosownych zapisów w związku z regulowaniem własności nieruchomości komunalnych,
- podejmowanie czynności związanych z ujawnianiem prawa własności i innych praw rzeczowych miasta w księgach wieczystych oraz w katastrze nieruchomości.

Staż pracy tych pracowników wynosił od trzech do 33 lat. Żaden nie uczestniczył w szkoleniach, seminariach bądź konferencjach w zakresie związanym z niniejszą kontrolą. Pracownicy nie zgłaszali również potrzeby doszkalania w badanym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1022, 1211-1221, 1224, 1225)

3.3. W kontrolowanym okresie kwota planowanych i wykorzystanych przez Miasto środków na realizację zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości przedstawiała się następująco:

- 2015 r. – plan pierwotny 12,0 tys. zł, plan po zmianach 9,0 tys. zł, wykonanie 3,1 tys. zł, tj. 34,6% planu po zmianach,
- 2016 r. – plan pierwotny 16,0 tys. zł, wykonanie 0 zł,
- 2017 r. – plan pierwotny 12,0 tys. zł, plan po zmianach 11,0 tys. zł, wykonanie 0,3 tys. zł, tj. 2,4% planu po zmianach,
- 2018 r. (I półrocze) – plan pierwotny 15,0 tys. zł, plan po zmianach 14,5 tys. zł, wykonanie 2,1 tys. zł, tj. 14,7% planu po zmianach.

Przyczyną niskiego wykorzystania wydatków było, jak wynika z uzyskanych wyjaśnień, niepełne wykonanie zaplanowanych zadań wynikające z braków kadrowych oraz przypisania pracownikom zajmującym się tym zadaniem zbyt szerokiego zakresu innych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 1032, 1036, 1043-1058)

3.4. W okresie objętym kontrolą Gmina nie ubiegała się o dotacje ani o inne środki zewnętrzne na realizację zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że pracownicy działu merytorycznego nie zgłaszali zapotrzebowania na przydział tych środków z racji braku gminnego zasobu nieruchomości i wiedzy na temat stanu prawnego wszystkich nieruchomości. Przystąpienie do realizacji zadań objętych dotacją celową obligowało do oszacowania jej zakresu i wysokości wydatków oraz zapewnienia pełnego i terminowego wywiązania się z powierzonych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1034, 1078, 1079)

Ocena cząstkowa

W regulaminach organizacyjnych Urzędu wskazane zostały komórki organizacyjne właściwe w sprawach regulowania stanu prawnego nieruchomości, a pracownikom tych komórek wskazane zostały zakresy obowiązków, które uwzględniały realizację zadań w badanym zakresie. Środki finansowe były wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednak, że przyczyną powstania stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości były m.in. zaniedbania pracowników oraz braki kadrowe. Działania prowadzące do zwiększenia obsady kadrowej do realizacji zadań w zakresie regulacji stanu prawnego nieruchomości, pomimo wieloletnich zaniedbań i niskiej jakości wykonywanych zadań, zostały podjęte dopiero w 2017 r. Pomimo zapewnienia finansowania, proces ujawniania prawa własności gminy do posiadanych nieruchomości jest daleki od zakończenia zaległych, przeważnie od wielu lat, spraw. Wykonanie obowiązku ujawnienia praw własności nie będzie możliwe w najbliższych latach bez radykalnej poprawy efektywności wykorzystania dostępnych w Mieście zasobów.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁸, wnosi o:

1. Prowadzenie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości zgodnie z wymogami określonymi w art. 23 ust. 1c u.o.g.n.
2. Zintensyfikowanie i prowadzenie bez zbędnej zwłoki postępowań mających na celu uregulowania stanu prawnego nieruchomości, będących w zasobie Miasta.
3. Ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności do 173 działek nabytych na podstawie art. 98 ust. 2 u.o.g.n. i art. 12 ust. 3 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.
4. Niezwłoczne przekazywanie Staroście Ostrowskiemu odpisów ostatecznych decyzji administracyjnych, zgodnie z art. 23 ust. 5 p.g.i.k. w związku z art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. a p.g.i.k.
5. Rzetelne i bieżące ujmowanie danych o nieruchomościach w ewidencji księgowej.
6. Rzetelne sporządzanie Informacji o stanie mienia komunalnego, stosownie do wymogów określonych w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

⁴⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia września 2018 r.

Kontrolerzy:
Maciej Bukowski
specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
Krawczyk Sebastian
specjalista k.p.

.....
Marcin Chojnacki
główny specjalista k.p.
.....