



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.002.03.2018
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. Łukasz Piotrowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/40/2018 z dnia 16 maja 2018 r. 2. Joanna Nurkiewicz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KAP/79/2018 z dnia 4 lipca 2018 r. 3. Paweł Łukasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/39/2018 z dnia 16 maja 2018 r. <p style="text-align: right;">[dowód: akta kontroli str.1 - 3]</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Sochaczewie, ul 1 Maja 16, 96-515 Sochaczew
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Osiecki, Burmistrz Miasta Sochaczew (dalej: Burmistrz) <p style="text-align: right;">[dowód: akta kontroli str.4]</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia¹ działania Burmistrza na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie od 6 listopada 2014 r. do 30 czerwca 2018 r. Burmistrz Sochaczewa nie zapewnił skutecznych i bezzwłocznych działań w celu wykonania ustawowego obowiązku uregulowania i ujawnienia w księgach wieczystych stanu prawnego nieruchomości. Pomimo posiadania doświadczonej kadry oraz wystarczających – w opinii Burmistrza - środków finansowych w okresie tym uregulowano i ujawniono w księgach wieczystych prawo własności do zaledwie 69 działek (głównie przeznaczonych pod inwestycje) z 736 działek wymagających uregulowania, ujętych w *Sprawozdaniu Głównego Geodety Kraju z procesu ujawniania nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego* z 6 listopada 2014 r. (dalej: sprawozdanie z 6 listopada 2014 r.). Niepodejmowanie działań dla uregulowania stanu prawnego zdecydowanej większości (ponad 90%) działek (w tym wobec 21 z objętych szczegółowym badaniem 50 działek) oraz opieszałość niektórych podjętych działań, NIK ocenia jako nierzetelność.

W odniesieniu do działek o uregulowanym stanie prawnym nie zapewniono niezwłocznego złożenia do sądu 20 z 25 badanych wniosków o ujawnienie prawa

¹ 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

własności, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece².

Ewidencja zasobu nieruchomości Miasta Sochaczew nie spełniała wymogów art. 23 ust.1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ (dalej u.o.g.n.), gdyż nie zawierała m.in. informacji o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Informacje o stanie mienia komunalnego za lata 2015 – 2017 sporządzono nierzetelnie, gdyż zaniżono bądź zawyżono w nich dane dotyczące zmian w powierzchni gruntów stanowiących własność Miasta Sochaczew.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości Miasta Sochaczew

Opis stanu
faktycznego

1.1.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego⁴ (dalej ustawa o ujawnieniu prawa własności nieruchomości) Starosta Sochaczewski zobowiązany był przekazać Burmistrzowi Miasta Sochaczew wykaz nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią własność jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia 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 kraju⁵, w związku z art. 1 ust.1 ustawy o ujawnieniu prawa własności nieruchomości, Starosta był zobowiązany przekazać w wersji elektronicznej uzupełniony wykaz nieruchomości będących we władaniu gminy.

W wyniku kontroli ustalono, że Starosta Powiatu Sochaczewskiego nie przekazał do Urzędu Miasta wykazu nieruchomości oraz jego uzupełnienia. Dane w tym zakresie pochodzące ze *Sprawozdania Głównego Geodety Kraju z procesu ujawniania nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego* z 6 listopada 2014 r., Urząd pozyskał ze Starostwa w trakcie kontroli NIK.

Burmistrz Miasta Sochaczew poinformował, iż *Urząd nie zwracał się do Starostwa Powiatowego o przekazanie tych dokumentów, a ich nieprzekazanie nie miało istotnego wpływu na regulację stanu prawnego nieruchomości. Gmina Miasto Sochaczew sama sukcesywnie prowadziła i prowadzi działania zmierzające do zasiedzeń nieruchomości Skarbu Państwa, których to postępowań uczestnikiem jest Starosta Sochaczewski.*

[dowód: akta kontroli str. 125, 187]

Według sprawozdania z 6 listopada 2014 r., stan nieruchomości na dzień jego sporządzenia wynosił 1007, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym 121. Liczba

² Dz.U. z 2017 r. poz. 1007, ze zm.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 1460.

⁵ Dz.U. z 2012 r. poz. 1056.

działek ewidencyjnych wynosiła 2840, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym 736. Na dzień 30 czerwca 2018 r. stan ww. nieruchomości wynosił ogółem 1001, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym 106. Liczba działek ewidencyjnych wynosiła 2794, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym 667.

Ogółem, w okresie od 6 listopada 2014 r. do 30 czerwca 2018 r., Miasto Sochaczew uregulowało stan prawny 107 działek ewidencyjnych, w tym 69 działek ewidencyjnych, ujętych w sprawozdaniu z 6 listopada 2014 r. W poszczególnych latach liczba działek, które mają nieuregulowany stan prawny malała odpowiednio o 7 działek, w okresie do 6 listopada do 31 grudnia 2014 r., 22 działek w 2015 r., 12 działek w 2016 r., 29 działek w 2017 r. i 37 działki do 30 czerwca 2018 r.

[dowód: akta kontroli str. 126 - 131]

Prawidłowość prowadzonych przez Burmistrza działań mających na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości gminnych, zbadano na podstawie próby 60 spraw dotyczących 71 działek (w tym 45 działek ujętych w sprawozdaniu z 6 listopada 2014 r.) wybranych wg profesjonalnego osądu kontrolera. Kontrola wykazała, że:

- uregulowano stan prawny i ujawniono w księgach wieczystych prawo własności 23 działek (w tym 1 ujęta w sprawozdaniu z 6 listopada 2014 r.) ,
- wobec 21 działek⁶ (w tym 20 ujętych w sprawozdaniu z 6 listopada 2014 r.) Burmistrz nie podjął działań mających na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości (szczegółowy opis w punkcie *stwierdzone nieprawidłowości*),
- w przypadku 21 działek (w tym 18 ujętych w sprawozdaniu z 6 listopada 2014 r.) prowadzone były czynności związane z uregulowaniem ich stanu prawnego i wobec nich złożono do sądu wnioski o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości⁷,
- w przypadku 6 działek ujętych w sprawozdaniu z 6 listopada 2014 r. jako wymagające uregulowania stanu prawnego oraz ujętych w katastrze bez podania numeru księgi wieczystej, stwierdzono że posiadały one uregulowany stan prawny i ujawnione prawo własności na rzecz Miasta Sochaczew⁸. W trakcie kontroli NIK, Urząd wystąpił do Starostwa Powiatowego w Sochaczewie o sprostowanie danych w katastrze.

Prowadzenie spraw mających na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości przebiegało bez zbędnej zwłoki

[dowód: akta kontroli str.222 - 474]

1.2.

W Urzędzie nie ustalano pisemnych wewnętrznych zasad dotyczących sposobu prowadzenia ewidencji, o której mowa w art. 23 ust. 1c w związku z art. 25 ust. 1 i 2 u.o.g.n. Zastępca Burmistrza poinformował, że w Urzędzie Miejskim w Sochaczewie zwyczajowo przyjęto zasadę prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości poprzez umieszczanie tych nieruchomości na stronie internetowej.

⁶ Działki: 142801_1.0011.2195, 142801_1.0011.2985, 142801_1.0010.2944, 142801_1.0009/978/1, 142801_1.0008.498, 142801_1.0007.141, 142801_1.0005.80, 142801_1.0004.419, 142801_1.0003.135, 142801_1.0002.242/3, 142801_1.0001.881/1, 142801_1.0001.319/2, 142801_1.0001.773, 142801_1.0001.1285/1, 142801_1.0001.1692/2, 142801_1.0007147/2, 142801_1.0009.12/8, 142801_1.0009.2936/1, 142801_1.0009.999/19, 142801_1.0009.999/20, 142801_1.0011.2494/1.

⁷ Wniosek złożony 5 czerwca 2018 r. dotyczący jednej działki , wniosek złożony 9 stycznia 2018 r. dotyczący dwóch działek i wniosek złożony 30 maja 2017 r. dotyczący 18 działek

⁸ Działka 142801_1.0001.1082/8, ustalono nr KW PL10/00016288/1, działka 142801_1.0001.1443/49, ustalono nr KW PL10/00022124/9, działka 142801_1.0006.225, ustalono nr KW PL10/00018507/7, działka 142801_1.0001.80/2, ustalono nr KW PL10/00022524/3, działka 142801_1.0009.766/8, ustalono nr KW PL10/00019889/5, działka 142801_1.00016.131, ustalono nr KW PL10/00022417/4,

Powyższe dane są na bieżąco aktualizowane, co pozwala na śledzenie zmian przez osoby zainteresowane.

[dowód: akta kontroli str.12 - 13]

1.3.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 u.o.g.n., gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości polega w szczególności na ewidencjonowaniu nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości.

W latach 2015 – 2018 Gmina prowadziła ewidencję nieruchomości p.n. „Zasób nieruchomości Gminy Miasto Sochaczew” w formie rejestru w programach Word i Excel (dalej: ewidencja gminnego zasobu nieruchomości). Ponadto Gmina posiadała bieżący wgląd w ewidencję gruntów i budynków prowadzoną przez Starostę Sochaczewskiego (dalej: kataster)

Kontrola wykazała, że ewidencja gminnego zasobu nieruchomości, nie spełniała wymogów określonych w art. 23 ust. 1c u.o.g.n. (szczegółowy opis w punkcie *ustalone nieprawidłowości*).

[dowód: akta kontroli str. 475 - 531]

Analiza porównawcza danych dotyczących 40 działek ujętych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości oraz w katastrze wykazała, że:

- w przypadku jednej działki w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości podany był aktualny numer księgi wieczystej natomiast w katastrze figurował błędny numer księgi wieczystej pochodzący z decyzji Wojewody Skierniewickiego, na mocy której Gmina nabyła prawo własności⁹,
- w przypadku trzech działek w katastrze nie podano numeru księgi wieczystej, pomimo iż prawo własności tych działek zostało ujawnione w księgach wieczystych a numery ksiąg wieczystych wpisane do ewidencji gminnego zasobu nieruchomości¹⁰,
- w przypadku pięciu działek w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości została wykazana inna wielkość powierzchni, niż ta, która figurowała w katastrze¹¹, przy czym powierzchnia czterech działek wykazana w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości była prawidłowa
- nie wykazano w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości trzech działek¹², które w katastrze wykazane były jako działki Miasta Sochaczew. Burmistrz poinformował, że Gmina nie jest właścicielem a posiadaczem samoistnym tych działek.

[dowód: akta kontroli str. 532 – 618]

Burmistrz Miasta Sochaczew w trakcie kontroli podjął działania w celu zapewnienia zgodności danych w ww. ewidencjach występując do Starostwa Powiatowego w Sochaczewie m.in. o sprostowanie danych dotyczących numerów ksiąg wieczystych zawartych w katastrze.

[dowód: akta kontroli str. 168 - 180]

1.4.

Analiza porównawcza danych dotyczących 40 działek ujętych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości oraz w ewidencji środków trwałych (karta środka trwałego) katastrze wykazała, że dane były zgodne. Każda działka posiadała kartę środka

⁹ Działka: 142801_1.0011.2029

¹⁰ Działki: 142801_1.0007.169/1, 142801_1.0004.409/5 i 142801_1.0011.3412

¹¹ Działki: 142801_1.0007.169/1, 142801_1.0001.1504/1, 142801_1.0010.191, 142801_1.0010.448, 142801_1.0011.3412

¹² Działki: 142801_1.0001.1356/1, 142801_1.0009.2942 i 142801_1.0011.2284

trwałego z oznaczonym numerem inwentarza, który odpowiadał numer działki z katastru i ewidencji zasobu nieruchomości, powierzchnię oraz wartość.

[dowód: akta kontroli str. 475 – 531, 532 – 618, 673 - 836]

1.5.

Zgodnie z art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³ 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.

Gmina sporządziła Informacje o stanie mienia komunalnego za lata 2014-2017. W Informacjach zamieszczone zostały wymagane dane. Zostały one przedłożone Radzie Miasta Sochaczew w terminach określonych w ustawie o finansach publicznych.

[dowód: akta kontroli str. 837 - 840]

W wyniku porównania danych dotyczących powierzchni nieruchomości stanowiących własność Gminy Miasta Sochaczew wykazanych w Informacjach o stanie mienia komunalnego za lata 2015-2017 z zestawieniem nieruchomości zbytych i nabytych przez Miasto Sochaczew stwierdzono rozbieżności, które wskazano w punkcie *ustalone nieprawidłowości*.

[dowód: akta kontroli str. 144 –154, 837 - 840]

1.6.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy p.g.i.k. gmina zobowiązana była zgłaszać 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.

Zmiany dokonane w zasobie nieruchomości Gminy w latach 2015-2018 (I półrocze) wynikały z decyzji właściwego Wojewody w sprawie komunalizacji (31), decyzji Burmistrza Miasta Sochaczew (27) oraz rozstrzygnięć sądowych (4). W związku

¹³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

z powyższym do Starostwa Powiatowego w Sochaczewie nie były kierowane odrębne zgłoszenia.

[dowód: akta kontroli str. 841 - 937]

1.7

W latach 2015 – I poł. 2018 Burmistrz wydał 10 decyzji administracyjnych, na mocy których Gmina nabyła prawo własności nieruchomości, których odpisy (po nadaniu klauzuli ostateczności), zgodnie z art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. a i art. 23 ust. 5 ustawy p.g.i.k. Gmina obowiązana była przekazać Staroście w terminie 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji. We wszystkich przypadkach Gmina terminowo przekazała odpisy Staroście Sochaczewskiemu.

[dowód: akta kontroli str.143 – 154, 841 - 843]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Podejmowane przez Burmistrza w okresie od 6 listopada 2014 r. do 30 czerwca 2018 r. działania doprowadziły do uregulowania stanu prawnego 69 działek ujętych w sprawozdaniu z 6 listopada 2014 r., tj. zaledwie 9% działek wykazanych w tym sprawozdaniu, 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 gminie obowiązku ujawnienia prawa własności. Ocenę tę potwierdza badanie próby spraw, które wykazało, że aż w odniesieniu do 21 działek (30%) nie podejmowano żadnych działań w celu uregulowania ich stanu prawnego, Odnosnie przyczyn nie podjęcia działań mających na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości Zastępca Burmistrza Miasta Sochaczew wyjaśnił, że *Gmina Miasto Sochaczew podejmuje działania związane z regulacją stanu prawnego nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji prowadzonych przez Gminę, które to regulacje traktowane są priorytetowo.*

Ponadto, w odniesieniu do działek będących w posiadaniu samoistnym Gminy, których stan prawny nie został uprzednio uregulowany, a prawo własności na rzecz Skarbu Państwa nie zostało ujawnione w księgach wieczystych, Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że bez wcześniejszego uregulowania tego stanu, co następuje w drodze sądowej po złożeniu przez Gminę jako następcę prawnego Skarbu Państwa wniosku o zasiedzenie, nie jest możliwe złożenie do Wojewody wniosku o wydanie decyzji komunalizacyjnej, która to decyzja stanowi podstawę wpisu prawa własności Gminy do ksiąg wieczystych. Miasto Sochaczew w sposób ciągły prowadzi sprawy sądowe o zasiedzenie bezpośrednio przez Gminę. Sprawy te prowadzone są z udziałem Skarbu Państwa, jako uczestnikiem postępowania.

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. Dodać należy, że na długo przed wejściem w życie ww. ustawy, tj. od ustanowienia samorządu gminnego w maju 1990 r. gminy stały się posiadaczami nieruchomości¹⁴ i od tej chwili możliwe

¹⁴ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32 poz. 191, ze zm.).

było regulowanie ich stanu prawnego. Gminy zostały zobowiązane do sporządzenia spisów inwentaryzacyjnych posiadanych nieruchomości oraz do ich przekazania właściwym wojewodom (do końca 2005 r.) w celu umożliwienia wydania decyzji komunalizacyjnych, będących podstawą wpisu w księdze wieczystej.

NIK nie kwestionuje, że Gmina podejmuje działania w celu ujawnienia praw własności nieruchomości, jednak są to działania wybiórcze oraz, mimo upływu prawie 30 lat od przejęcia nieruchomości oraz wielokrotnych dyscyplinujących inicjatyw ustawodawcy, nieskuteczne.

[dowód: akta kontroli str. 126 – 129, 222 – 473, 160 – 163, 192 – 203]

2. Ewidencja zasobu nieruchomości Miasta Sochaczew nie spełniała wymogów określonych w u.o.g.n., tj. nie zawierała 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 informacji o przeznaczeniu nieruchomości ponieważ informacja ta 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 podał on, iż 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 nie podziela stanowiska Burmistrza bowiem na podstawie 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. 1c u.o.g.n. winno obejmować przynajmniej dane określone w pkt 1-7 tego przepisu.

Ponadto, ewidencja gminnego zasobu nieruchomości nie zawierała miejsca na zamieszczenie informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości (art. 23 ust. 1c, pkt 6 ustawy) oraz informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych (art. 23 ust. 1c, pkt 7 ustawy). Jako przyczynę tego stanu Zastępca Burmistrza wskazał, iż brak jest roszczeń do nieruchomości gminnych kierowanych bezpośrednio do gminy (jedno roszczenie skierowane zostało do Skarbu Państwa i toczy się przed właściwym Ministrem), jak również brak jest toczących się postępowań sądowych i administracyjnych.

NIK zauważa, że dotychczasowy brak toczących się postępowań sądowych i administracyjnych jak również brak roszczeń do nieruchomości gminnych, nie oznacza, że takie zdarzenia nie mogą wystąpić w przyszłości.

[dowód: akta kontroli str.475 – 531, 205 - 221]

3. Na podstawie art. 267 ust. 1 ustawy o finansach publicznych Zarząd Miasta był zobowiązany do corocznego przedstawiania Radzie Miasta informacji o stanie mienia komunalnego.

Informacje takie za lata 2015-2017 zostały sporządzone nierzetelnie, gdyż dane dotyczące zmian w stanie powierzchni objętej prawem własności gruntów nie odzwierciedlały stanu faktycznego, tj.:

- w Informacji o stanie mienia komunalnego za rok 2015 powierzchnia nabytych gruntów, do których Gmina ma prawo własności została zaniżona

- o 0,7481 ha (wykazano jedynie 6% faktycznego nabycia) a gruntów zbytych zawyżona o 0,5619 ha (wykazano o 115% więcej niż faktycznie zbyto),
- w Informacji o stanie mienia komunalnego za rok 2016 powierzchnia nabytych gruntów, do których Gmina ma prawo własności została zawyżona o 3,5748 ha (wykazano o 572% więcej niż faktycznie nabyto) a gruntów zbytych zaniżona o 0,0165 ha (wykazano o 1 % mniej niż faktycznie zbyto),
- w Informacji o stanie mienia komunalnego za rok 2017 powierzchnia nabytych gruntów, do których Gmina ma prawo własności została zaniżona o 4,0170 ha (wykazano jedynie 20 % faktycznego nabycia) a gruntów zbytych zawyżona o 3,7876 ha (wykazano o 1783 % więcej od faktycznego zbycia).

Zastępca Burmistrza Miasta Sochaczew jako przyczyny powyższych rozbieżności podał, iż ... *powierzchnia działek gruntu stanowiących drogi w ewidencji gruntów i budynków przypisana jest Gminie Miasto Sochaczew i wykazana w ogólnej powierzchni działek stanowiących własność gminy. Jednak nie do wszystkich działek Gmina Miasto Sochaczew posiada tytuł 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.*

Zdaniem NIK, Informacja o stanie mienia komunalnego winna być sporządzona 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. Kontrola wykazała, że w okresie który obejmowały informacje o stanie mienia następowało przekształcenie posiadania w prawo własności. Dlatego też zmiany polegające na przekształceniu posiadania w prawo własności gruntów powinny mieć stosowne odzwierciedlenie odrębnie w obu tych kategoriach. Tymczasem w Informacjach o stanie mienia komunalnego w pozycji posiadanie wykazywano niezmienną wartość 0,6490 ha.

[dowód: akta kontroli str.144 – 154, 189 – 190, 192 – 193,837 – 840]

Uwagi dotyczące badanej działalności

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 przez Burmistrza Miasta do Starosty o dokonanie zmian w katastrze. Kontrola wykazała, że w 30% przypadków działek (spośród poddanych badaniu NIK) dane zawarte w ewidencjach nie były zgodne.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Burmistrz Miasta Sochaczew tylko w niewielkim stopniu podejmował działania na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości, koncentrując się przede wszystkim na działkach o charakterze inwestycyjnym. Ewidencja zasobu nieruchomości Miasta Sochaczew prowadzona była nierzetelnie, gdyż nie zawierała niektórych elementów określonych w art. 23 ust. 1c u.o.g.n. Informacje o stanie mienia komunalnego za lata 2015-2017 sporządzono nierzetelnie.

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

Opis stanu faktycznego

2.1

W okresie od 6 listopada 2014 r. do 30 czerwca 2018 r., Miasto Sochaczew złożyło w Sądzie Rejonowym w Sochaczewie 54 wnioski o ujawnienie prawa własności 107 działek ewidencyjnych.

W odniesieniu do nieruchomości ujętych w sprawozdaniu z 6 listopada 2014 r. Gmina złożyła w Sądzie Rejonowym w Sochaczewie 25 wniosków, którymi objęto 69 działek. I tak:

- do 31 grudnia 2014 r. Gmina złożyła w sądzie 4 wnioski, którymi objęto 7 działek ewidencyjnych,
- w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. Gmina złożyła w sądzie 6 wniosków, którymi objęto 18 działek ewidencyjnych,
- w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. Gmina złożyła w sądzie 2 wnioski, którymi objęto 6 działek ewidencyjnych,
- w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. Gmina złożyła w sądzie 9 wniosków, którymi objęto 16 działek ewidencyjnych,
- w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. Gmina złożyła w sądzie 4 wnioski, którymi objęto 22 działki ewidencyjne.

[dowód: akta kontroli str.129 - 132]

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 próby 25 z 54 wniosków złożonych w sądzie o ujawnienie prawa własności wykazało, że w 20 przypadkach nie zostały one złożone niezwłocznie. Wnioski składano w okresie od 36 do 9398 dni od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia stanowiącego podstawę nabycia prawa własności (szczegółowy opis w punkcie *stwierdzone nieprawidłowości*).

[dowód: akta kontroli str.938 - 1300]

2.2

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 Sochaczew zbyło 49 działek lub udziałów w nich w drodze 43 aktów notarialnych oraz 1 ugody sądowej.

W tym okresie Gmina nabyła 97 działek, na podstawie 31 decyzji komunalizacyjnych, 10 decyzji o podziale i przejęciu na własność działki, 2 postanowień sądu oraz w drodze 34 aktów notarialnych.

Nie wystąpiły sytuacje które wymagałyby dodatkowego zawiadomienia sądu na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

[dowód: akta kontroli str.143 - 154]

2.3

Kontrola 25 wniosków dotyczących ujawnienia prawa własności nieruchomości złożonych przez Miasto Sochaczew do Sądu Rejonowego V Wydział Ksiąg Wieczystych w Sochaczewie wykazała, że w 2 przypadkach Sąd wezwał Miasto do

usunięcia braków formalnych. Po przesłaniu dodatkowych informacji wnioski zostały przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 938 - 941]

2.4

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 próby 25 spraw ustalono, że czas rozpoznania przez sąd powyższych spraw nie przekroczył miesiąca i wyniósł od 1 do 26 dni.

[dowód: akta kontroli str. 938 - 941]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu przez Burmistrza wymaganej art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece bezzwłoczności składania wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej. Badanie 25 z 54 wniosków złożonych w sądzie o ujawnienie prawa własności działek ujętych w sprawozdaniu z dnia 6 listopada 2014 r., wykazało, że w 20 przypadkach (tj. 80% próby) zostały one złożone ze zwłoką od 36 do 9398 dni od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia stanowiącego podstawę nabycia prawa własności. Średni czas jaki upłynął pomiędzy nabyciem prawa własności, a złożeniem wniosku o jego ujawnienie w księdze wieczystej wyniósł 4600 dni, tj. prawie 13 lat.

Zastępca Burmistrza Miasta Sochaczew wyjaśnił, iż w 19 przypadkach niezłożenia niezwłocznie wniosku o ujawnienie prawa własności w księdze wieczystej stosowne wnioski zostały złożone w Wydziale Ksiąg Wieczystych w wyniku przeprowadzonej weryfikacji dokumentów. W jednym przypadku działania podjęte zostały w latach 1991 – 1992 jednak ze względu na oddalenie wniosku przez Sąd nie zostały one wówczas zakończone. W uzupełnieniu wyjaśnień Zastępca Burmistrza podał m.in. iż nie zdarzyło się aby w wyniku opieszałości nastąpiła jakkolwiek utrata prawa własności przez Gminę Miasto Sochaczew w stosunku do nieruchomości, które zostały przez nią nabyte czy to na drodze administracyjnej, czy to cywilnoprawnej.

Ponadto w trakcie badania 60 spraw dotyczących regulowania stanu prawnego nieruchomości ustalono że w przypadku 3 działek nie ujętych w sprawozdaniu, od chwili uprawomocnienia się decyzji o nabyciu prawa własności nieruchomości, do wystąpienia z wnioskiem o ujawnienie prawa własności upłynęło od 5668 do 5767 dni¹⁵.

W ocenie NIK fakt, iż sprawy związane z ujawnianiem w księgach wieczystych nie były załatwiane na bieżąco a dopiero po dokonaniu weryfikacji stanu zaawansowania spraw, świadczy o nierzetelności działania Burmistrza w tym zakresie.

[dowód: akta kontroli str.156 – 163, 184 – 188, 224 – 231, 938 – 1300]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie proces ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Miasta Sochaczew, z uwagi na stwierdzoną w odniesieniu do większości badanych przypadków wieloletnią zwłokę

¹⁵ Dotyczy wniosku złożonego 22 maja 2018 r. (decyzja Wojewody Mazowieckiego stwierdzająca nabycie przez Gminę Miasto Sochaczew z mocy prawa nieodpłatnie własności nieruchomości stała się prawomocna 14 listopada 2002 r.) oraz wniosku złożonego 22 maja 2018 r. (decyzja Wojewody Mazowieckiego stwierdzająca nabycie przez Gminę Miasto Sochaczew z mocy prawa nieodpłatnie własności nieruchomości stała się prawomocna 7 sierpnia 2002 r.).

Opis stanu
faktycznego

w składaniu wniosków do sądu o ujawnienie prawa własności, stanowiącą rażące naruszenie ustawy o księgach wieczystych i hipotece i spowodowaną brakiem bieżącej kontroli zarządczej w zakresie prowadzenia spraw.

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

3.1

W latach 2015 - 2018, stosownie do postanowień § 30 ust. 20 regulaminu organizacyjnego¹⁶ Urzędu, zadania związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności przypisane były do Wydziału Mienia i Nadzoru Właścicielskiego. Czynności te wykonywało 3 pracowników (w ramach 3 etatów), stosownie do przypisanych im zakresów obowiązków.

Pracownicy ci posiadali od 18 do 25 lat stażu pracy na tych stanowiskach. W latach 2015 - 2018 tylko jeden z pracowników uczestniczył w dwóch szkoleniach, na których omawiana była problematyka związana z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości. Zastępca Burmistrza poinformował, że *pracownicy nie zgłaszali potrzeby przeprowadzenia szkoleń lub też warsztatów dotyczących regulowania stanu prawnego nieruchomości i ujawniania praw w księdze wieczystej.*

[dowód: akta kontroli str. 12 – 122, 135 – 140, 189 - 193]

3.2

Liczba spraw związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem tego prawa w księgach wieczystych, przypadających średnio na jednego pracownika w trakcie każdego roku wynosiła:

- od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. – 7,3 sprawy;
- od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. – 4 sprawy;
- od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. – 9,6 spraw;
- od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. – 12,3 spraw.

Różnice w ilości załatwianych spraw wynikały z ilości decyzji podziałowych wydawanych w poszczególnych latach, wewnętrznych działań weryfikacyjnych oraz czasu rozpatrywania wniosku o wydanie decyzji komunalizacyjnej przez Wojewodę.

[dowód: akta kontroli str.126 – 128, 135 - 137]

3.3

W latach 2015 - 2018 na regulowanie stanu prawnego nieruchomości i ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Gmina poniosła następujące wydatki:

- 2015 r. – 3.040 zł, tj. 76% planu po zmianach (4.000 zł);
- 2016 r. – 8.310 zł, tj. 92% planu po zmianach (9.000 zł);
- 2017 r. – 33.368 zł, tj. 98% planu po zmianach (34.000);
- 2018 r. (I półrocze) – 6.660 zł, tj. 19% planu po zmianach (35.000 zł).

Pierwotny plan wydatków na poszczególne lata na ww. cele wynosił w 2015 r. – 5.000 zł, w 2016 r. – 10.000 zł, w 2017 r. – 35.000 zł oraz w 2018 r. – 35.000 zł. Gmina nie występowała o udzielenie dotacji na ten cel.

¹⁶ W badanym okresie obowiązywał regulamin organizacyjny nadany Zarządzeniem Burmistrza Miasta Sochaczew nr 133/2017 z dn. 27 czerwca 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Sochaczewie, ze zm. a poprzednio Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta w Sochaczewie uchwalony przez Radę Miasta w dn. 28 marca 2000 r. (Uchwała nr XXII/2018/2000), wraz ze zm.

W ocenie Zastępcy Burmistrza posiadane środki finansowe niezbędne do regulacji stanu prawnego nieruchomości były wystarczające i są corocznie zabezpieczane w budżecie Miasta Sochaczew. W przypadku zachodzących konieczności środki zostają zwiększane. Gmina Miasto Sochaczew nie podejmowała działań w celu pozyskania na ten cel środków ze źródeł zewnętrznych.

[dowód: akta kontroli str. 133 – 134, 1301 – 1304]

3.4

Zastępca Burmistrza Miasta Sochaczew wskazał następujące „dobre praktyki” związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości:

1. wyszukiwanie dokumentów archiwalnych pozwalających na „bezpośrednie” ujawnianie prawa własności gminy (archiwalne księgi wieczyste, w których właścicielem była wpisana gmina już w okresie międzywojennym) oraz „pośrednie” ujawnianie prawa własności w księgach wieczystych (dokumenty pozwalające na stwierdzenie zasiedzenia przez sąd bezpośrednio na rzecz gminy),
2. szybkie działania zmierzające do ujawnienia prawa własności gminy w księgach wieczystych w oparciu o decyzje komunalizacyjne,
3. szybkie działania zmierzające do ujawnienia prawa własności działek gruntu przejętych z mocy prawa na podstawie decyzji burmistrza w oparciu o przepisy art. 98 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,
4. szybkie działania zmierzające do ujawnienia prawa własności gminy w oparciu o decyzje Wojewody wydawane na podstawie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną,
5. działania kontrolne zgodności danych znajdujących się w ewidencji gruntów i budynków z danymi znajdującymi się w księgach wieczystych i doprowadzenie do ujednoczenia tych danych.

[dowód: akta kontroli str. 12 - 13]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że pomimo posiadania wykwalifikowanej kadry oraz 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 zmiany praktyki organów gminy, polegającej na uzależnieniu prowadzenia sprawy od przydatności inwestycyjnej danej nieruchomości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

W regulaminie organizacyjnym Urzędu wskazano wydział, któremu przypisano realizację zadań związanych m.in. z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem prawa własności w księgach wieczystych, Pracownicy wydziału posiadali wieloletnie doświadczenie w realizacji tych zadań. Środki finansowe na realizację zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości wykorzystywano praktycznie w całości.

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 Kontroli¹⁷, wnosi o:

1. Zintensyfikowanie działań na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości.
2. Niezwłoczne składanie do sądu wniosków o ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności do nieruchomości
3. Ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z wymogami określonymi w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami.
4. Rzetelne sporządzanie Informacji o stanie mienia komunalnego.

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.

Kontroler/Kontrolerzy
Łukasz Piotrowski
starszy inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
Joanna Nurkiewicz
doradca prawny

.....
Paweł Łukasiewicz
doradca ekonomiczny
.....

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.