



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.002.07.2018

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednoczony  
zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli  
z dnia 10 grudnia 2018 r.

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](mailto:kap@nik.gov.pl)  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/003 – Działania organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Łukasz Malec, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/46/2018 (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Krzysztof Stasiak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/45/2018 (dowód: akta kontroli str. 3-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim (dalej: Starostwo lub Powiat), ul. Św. Antoniego 41, 97-200 Tomaszów Mazowiecki
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mirosław Kukliński – Starosta Tomaszowski od 1 grudnia 2014 r. (dalej: Starosta) (dowód: akta kontroli str. 5)
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	1. Realizacja zadań w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, 2. Realizacja zadań w zakresie ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, 3. Zasoby jednostki do realizowania zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 czerwca 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych <sup>1</sup> . W przypadkach koniecznych badaniami objęte zostały również zagadnienia wykraczające poza powyższe ramy czasowe, mające związek z przedmiotem kontroli.

---

<sup>1</sup> Tj. do 22 sierpnia 2018 r.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>2</sup> działania Starosty na rzecz ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa oraz Powiatu Tomaszowskiego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie od 23 maja 2013 r. do 30 czerwca 2018 r. Starosta nie zapewnił skutecznych i bezzwłocznych działań mających na celu wykonanie obowiązku ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- zaniechaniu działań lub przewlekłych, trwających niekiedy wiele lat, działaniach Starosty mających na celu skompletowanie dokumentacji umożliwiającej skierowanie do sądu wniosku o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych (w odniesieniu do 95,5% działek w próbie objętej szczegółowym badaniem), co w ocenie NIK świadczy o nierzetelności;
- zwłoce w składaniu lub niezłożeniu wniosków o ujawnienie prawa własności w księdze wieczystej, co naruszało art. 35 ust. 1 z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>3</sup> (dalej: ustawa KW) w odniesieniu do 94,4% działek w próbie objętej szczegółowym badaniem;
- prowadzeniu ewidencji nieruchomości znajdujących się w zasobie Powiatu, która nie spełniała wymogów określonych w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r.<sup>4</sup> (dalej: u.o.g.n.).

W pozostałym zakresie objętym kontrolą ustalono, że ewidencja nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa spełniała wymogi określone w art. 23 ust. 1c u.o.g.n. Rzetelnie sporządzono i terminowo przekazano właściwym organom informacje o stanie mienia komunalnego za lata 2014-2017 oraz roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za lata 2014-2017.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Realizacja zadań w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu Tomaszowskiego

#### 1.1

Opis stanu faktycznego

Starosta Tomaszowski, stosownie do 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<sup>5</sup> (dalej: ustawa ujawniająca), sporządził *Wykaz nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego* (dalej: Wykaz). Zgodnie z danymi zawartymi w Wykazie (wg. stanu na 23 maja 2013 r.) na terenie powiatu tomaszowskiego:

- zgodnie z ewidencją gruntów i budynków, zlokalizowanych było 727 nieruchomości, w skład których wchodziło 6 186 działek ewidencyjnych

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1007, ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 1460.

o łącznej powierzchni 2 904,9502 ha, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym było 4 076 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 1 083,9863 ha, będących we władaniu Skarbu Państwa.

- Starosta gospodarował zasobem nieruchomości Powiatu, składającym się ze 179 nieruchomości, w skład których wchodziły 434 działki ewidencyjne o łącznej powierzchni 474,2827 ha, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym było 316 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 412,7444 ha.

Na 30 czerwca 2018 r., na terenie powiatu tomaszowskiego, zgodnie z ewidencją gruntów i budynków zlokalizowanych było:

- 741 nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa, na które składało się 6 140 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 2 517,7565 ha, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym były 2 222 działki ewidencyjne o łącznej powierzchni 753,6397 ha (w tym 2 149 działek ujętych w Wykazie o łącznej powierzchni 734,4253 ha). W porównaniu do stanu na dzień 23 maja 2013 r. na dzień 30 czerwca 2018 r. liczba nieruchomości w zasobie Skarbu Państwa o nieuregulowanym stanie prawnym zmniejszyła się o 1 854 działki (tj. o 45,5%), a ich powierzchnia zmniejszyła się o 30,5%. Według stanu na 30 czerwca 2018 r. działki o nieuregulowanym stanie prawnym stanowiły 36,2% działek znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa,
- 203 nieruchomości stanowiących zasób Powiatu, na które składało się 536 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 505,4205 ha, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym było 306 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 393,7789 ha (w tym 249 działek ujętych w Wykazie o łącznej powierzchni 344,7469 ha). W porównaniu do stanu na dzień 23 maja 2013 r. na dzień 30 czerwca 2018 r. liczba nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym wchodzących do zasobu Powiatu zmniejszyła się o 10 działek (tj. o 3,2%), a ich powierzchnia zmniejszyła się o 4,6%. Według stanu na 30 czerwca 2018 r. działki o nieuregulowanym stanie prawnym stanowiły 57,1% działek znajdujących się w zasobie Powiatu.

W przedłożonych wyjaśnieniach Starosta poinformował, że sporządzony przez niego Wykaz zawiera dane z rejestru ewidencji gruntów z roku 2009, dlatego też może to powodować rozbieżności pomiędzy rzeczywistym stanem ujawnionym w ewidencji gruntów, a stanem wykazanym w Wykazie.

(dowód: akta kontroli str. 6-68, 104-111)

## 1.2

Badanie prawidłowości działań w celu uregulowania stanu prawnego nieruchomości oraz ujawnienia tego prawa w księgach wieczystych przeprowadzone na próbie 382 działek ewidencyjnych (295 działek Skarbu Państwa – w tym 277 ujętych w Wykazie i 87 z zasobu Powiatu – w tym 71 ujętych w Wykazie) wykazało, że działania Starosty w celu wyjaśnienia stanu prawnego 379 działek ewidencyjnych, tj. 99,2% badanej próby (292 z zasobu Skarbu Państwa, 87 z zasobu Powiatu) prowadzone były opieszale. (szczegółowy opis w części *ustalone nieprawidłowości*). Z uwagi na fakt, że na podstawie przekazanej do badania dokumentacji nie można było ustalić faktycznej daty podjęcia czynności regulujących stan prawny nieruchomości, NIK przyjęła, że czas ten liczony jest od dnia sporządzenia Wykazu.

(dowód: akta kontroli str. 6-43, 127-137)

## 1.3

W Starostwie nie opracowano wewnętrznych zasad, wytycznych, regulaminów lub procedur regulujących sposób prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz zasobu Powiatu. Ewidencję, o której mowa w art. 23 ust. 1c u.o.g.n.

prowadzono w oparciu o ogólne przepisy prawne normujące ewidencjonowanie nieruchomości, regulamin organizacyjny i przydzielone pisemnie zakresy czynności pracowników Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 6-22)

#### 1.4.

Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była z wykorzystaniem programu komputerowego „Mienie”, natomiast ewidencja zasobu Powiatu była prowadzona w formie arkusza kalkulacyjnego za pomocą programu „Open Office Calc”. Ewidencje te prowadzone były (jako odrębne rejestry) przez Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa. Natomiast w ujęciu wartościowym nieruchomości te skatalogowane były w ewidencji środków trwałych prowadzonej przez Wydział Finansowo Księgowy i Budżetu.

Kontrolę zgodności ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości Powiatu z katastrzem nieruchomości oraz kompletności danych ujmowanych w prowadzonych ewidencjach przeprowadzono na próbie 63 działek (40 z zasobu Skarbu Państwa oraz 23 z zasobu Powiatu).

Nieruchomości wchodzące do zasobu Skarbu Państwa ewidencjonowano zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 u.o.g.n., tj. zgodnie z katastrzem nieruchomości. W prowadzonej ewidencji ujmowano wszystkie elementy, o których mowa w art. 23 ust. 1c u.o.g.n. na podstawie dokumentów źródłowych, tj.: operatów ewidencyjnych, decyzji administracyjnych, aktów notarialnych i innych dokumentów dotyczących badanych nieruchomości. Poprawność danych ujętych w prowadzonej ewidencji, zapewniono poprzez bieżącą aktualizację polegającą na wprowadzaniu zmian będących wynikiem czynności związanych z regulacją stanu prawnego. Zmiany na bieżąco były wprowadzane do ewidencji gruntów i budynków i były podstawą do aktualizacji danych zapisanych w programie „Mienie”.

Ewidencja nieruchomości znajdujących się w zasobie Powiatu, nie spełniała wymogów określonych w art. 23 ust. 1c u.o.g.n., gdyż nie ujmowano w niej wszystkich wymaganych informacji o danej nieruchomości (szczegółowy opis w punkcie: *ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 101-103, 125-126, 139-209, 717)

#### 1.5.

Zapisy w ewidencjach nieruchomości prowadzonych w Starostwie były spójne z ewidencją środków trwałych prowadzoną na podstawie art. 4 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 13 ust. 1 i art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>6</sup>.

Na podstawie próby 63 działek ustalono, że dane ich dotyczące zostały uwzględnione w ewidencji środków trwałych, założone dla nich zostały „Karty środka trwałego”, umożliwiające ustalenie ich wartości początkowej, miejsce ich użytkowania, czy też zmiany ich wartości.

(dowód: akta kontroli str. 125-126, 408-453, 636-716)

#### 1.6.

Starosta, stosownie do wymogu określonego w art. 267 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup> sporządził za lata 2014-2017 informacje o stanie mienia Powiatu Tomaszowskiego i przedłożył je radzie powiatu w terminie ustawowym. Analiza danych zawartych w tych informacjach wykazała, że

<sup>6</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

zostały one sporządzone rzetelnie i zawierały m.in. dane o zmianach w zasobie nieruchomości zarówno w stanie ilościowym oraz wartościowym.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 29-30, 636-716)

### 1.7

Stosownie do wymogu określonego w art. 23 ust. 1a u.o.g.n. Starosta sporządził za lata 2015-2018 roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa oraz terminowo przekazał je Wojewodzie Łódzkiemu. Analiza sprawozdań wykazała, że zostały sporządzone rzetelnie poprzez wykazanie w nich działań, o których mowa w art. 23 ust.1 pkt 8 i 9 u.o.g.n.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 29-30, 211-216)

### 1.8

W latach 2015-2018 (I połowa) do Starosty wpłynęło łącznie 118 odpisów ostatecznych decyzji w sprawie o nabyciu, zmianie lub utracie prawa użytkowania wieczystego, trwałego zarządu lub innej formy władania nieruchomością. Na podstawie badania próby 14 zgłoszeń dokonanych przez Wójta Gminy Tomaszów Mazowiecki ustalono, że we wszystkich przypadkach zmiany w ewidencji były dokonywane niezwłocznie, z zachowaniem 30-dniowego terminu określonego w art. 23 ust. 7 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>8</sup> (dalej ustawa p.g.i.k.).

(dowód: akta kontroli str. 6-22, 138)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- 1 Ewidencja nieruchomości Powiatu nie spełniała wymogów określonych w art. 23 ust. 1c u.o.g.n. Przeprowadzone, na próbie 23 działek, badanie kontrolne ewidencji nieruchomości zasobu Powiatu, wykazało, że zawierała ona jedynie informacje dotyczące oznaczenia nieruchomości według katastru nieruchomości oraz powierzchnię nieruchomości. Nie zawierała natomiast 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 postępowaniach administracyjnych i sądowych (art. 23 ust.1c pkt 6 i 7 u.o.g.n.).

Starosta wyjaśnił, że obecnie prowadzone są prace mające na celu ewidencjonowanie zasobu nieruchomości Powiatu Tomaszowskiego w formie elektronicznej z jednoczesnym uzupełnieniem danych wymaganych przepisami u.o.g.n.

(dowód: akta kontroli str. 104-111, 125-126, 408-453, 636-716)

- 2 Badanie przeprowadzone na próbie 382 działek ewidencyjnych pod względem prawidłowości działań w celu uregulowania i ujawnienia ich stanu prawnego wykazało, że Starosta w stosunku do 379 działek ewidencyjnych (99,2% badanej próby) nie zapewnił bezzwłocznych działań, co NIK ocenia jako nierzetelność.

W odniesieniu do 292 działek z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa:

<sup>8</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.

- w przypadku 278 działek o łącznej powierzchni 17,4471 ha (w tym 269 działek ujętych w Wykazie), dokumentację umożliwiającą złożenie wniosku o ujawnienie prawa własności Skarbu Państwa w księgach wieczystych Starosta gromadził od 626 do 1672 dni licząc od dnia sporządzenia Wykazu,

W odniesieniu do 87 działek ewidencyjnych z zasobu nieruchomości Powiatu:

- w przypadku 77 działek ewidencyjnych (w tym 71 działek ujętych w wykazie) pomimo, że Starosta posiadał dokumenty umożliwiające ujawnienie prawa własności Powiatu w księgach wieczystych (m.in. ostateczne decyzje komunalizacyjne Wojewody z lat 2005 – 2012), nie podjął żadnych działań na rzecz ujawnienia tego prawa w księgach wieczystych,
- w przypadku 10 działek (w tym jedna działka ujęta w Wykazie) ewidencyjnych Starosta wystąpił do Wojewody o wydanie decyzji komunalizacyjnych po upływie 350 i 383 dni od sporządzenia Wykazu.

Z wyjaśnień udzielonych przez Starostę w kwestii długiego czasu prowadzenia działań mających na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości wynika, że regulacja stanu prawnego nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa prowadzona jest w sposób systematyczny. Starosta podkreślił, że jest to złożony proces, który wymaga przeprowadzenia szeregu czynności, związanych z poszukiwaniem dokumentów, co rozkłada się w czasie. Ponadto Starostwo dysponuje ograniczoną liczbą etatów zajmujących się regulowaniem stanu prawnego nieruchomości, a także ograniczonymi środkami finansowymi.

NIK zauważa, że wskazanie przez Starostę, jako ograniczenie możliwości działania, czynnika finansowego nie znajduje potwierdzenia w ustaleniach kontrolnych, bowiem w latach 2015-2018 (I połowa), Starostwo nie wykorzystywało w pełni środków zaplanowanych na regulowanie stanu prawnego nieruchomości (szczegółowy opis w pkt 3.2 niniejszego wystąpienia).

NIK zwraca uwagę, że wynikający z art. 2 ust. 1, 3 i art. 2a ustawy ujawniającej obowiązek ujawnienia prawa własności 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 powiatowego w 1999 r. powiaty stały się posiadaczami nieruchomości powiatowych i zarządzającymi nieruchomościami Skarbu Państwa. Od tej chwili możliwe było regulowanie stanu prawnego takich nieruchomości.

Tymczasem, pomimo upływu wielu lat (w tym pięciu lat od powstania obowiązku wynikającego z ustawy ujawniającej), zdecydowana większość nieruchomości wymagających ujawnienia w księgach wieczystych dalej posiada nieuregulowany stan prawny. Jak wykazało badanie próby spraw, znacząca ich część przez wiele lat oczekiwała na załatwienie, a wiele dalej pozostaje niezłatwionych. W ocenie NIK taka skala opieszałość świadczy o nierzetelności działań.

(dowód: akta kontroli str. 6-43, 104-111, 127-137)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Starosty w skontrolowanym obszarze. Negatywną ocenę uzasadnia przede wszystkim przewlekłe gromadzenie przez Starostę dokumentacji umożliwiającej złożenie wniosku o ujawnienie prawa własności w księdze wieczystej (sięgające nawet ponad czterech lat), zaniechania składania wniosków pomimo posiadania dokumentacji a także ewidencjonowanie nieruchomości Powiatu niezgodnie z przepisami.

## **2. Realizacja zadań w zakresie ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu Tomaszowskiego**

Opis stanu faktycznego

### **2.1**

W okresie od dnia sporządzenia Wykazu, tj. 23 maja 2013 r. do 30 czerwca 2018 r. Starosta złożył w sądzie rejonowym 230 wniosków o ujawnienie prawa własności Skarbu Państwa w księdze wieczystej, którymi objętych zostało 696 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 226,3232 ha. W okresie tym, w wyniku pozytywnego rozpatrzenia przez sąd wniosków zostało ujawnione prawo własności Skarbu Państwa w księgach wieczystych w odniesieniu do 693 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 227,8976 ha.

W analogicznym okresie (tj. od 23 maja 2013 r. do 30 czerwca 2018 r.) Starosta złożył do Sądu tylko jeden wniosek o ujawnienia prawa własności Powiatu (został przesłany do Sądu w dniu 5 czerwca 2017 r.), którym objęto jedną działkę ewidencyjną o powierzchni 0,0737 ha.

(dowód: akta kontroli str. 6-43)

### **2.2**

Kontrolą objęto 43 wnioski (42 dotyczące zasobu Skarbu Państwa, jeden zasobu Powiatu) złożone przez Starostę w sądzie w celu ujawnienia prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej, którymi objęto 296 działek o łącznej powierzchni 25,1560 ha (295 działek o powierzchni 25,0823 ha dotyczyło zasobu Skarbu Państwa oraz jedna działka o powierzchni 0,0737 ha dotyczyła zasobu Powiatu). Badanie wykazało, że we wszystkich przypadkach Starosta składał wnioski od 8 do 1647 dni od dnia zgromadzenia kompletu dokumentacji umożliwiającej ich złożenia do sądu (szczegółowy opis w punkcie: *ustalone nieprawidłowości*).

Ponadto, badanie 17 spraw, które obejmowały 86 działek o łącznej powierzchni 105,0985 ha, wchodzących do powiatowego zasobu nieruchomości wykazało, że we wszystkich przypadkach Starosta, pomimo posiadania prawomocnych decyzji komunalizacyjnych Wojewody Łódzkiego stwierdzającej nabycie nieruchomości do powiatowego zasobu, nie złożył do sądu wniosku o ujawnienie swojego prawa w księdze wieczystej (szczegółowy opis w punkcie: *ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 127-137)

### **2.3**

Art. 36 ust 1 ustawy KW, stanowi że 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 okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. Powiat zbył (w formie umowy sprzedaży lub darowizny) 11 nieruchomości (składających się z 12 działek o łącznej powierzchni 10,3440 ha) wchodzących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. W odniesieniu do zasobu powiatu nie stwierdzono przypadków zbywania lub nabywania nieruchomości. Wszystkie transakcje zostały przeprowadzone w formie aktu notarialnego, a Starosta nie składał do sądu wniosków wieczystoksięgowych,



ponieważ na podstawie art. 79 pkt 8a i art. 92 § 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. prawo o notariacie<sup>9</sup> obowiązek ten wykonywali notariusze.

(dowód: akta kontroli str. 114-115, 718-720)

## 2.4

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 4 czerwca 2018 r. Starosta złożył w sądzie 139 wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa i jeden wniosek dotyczący ujawnienia prawa własności nieruchomości wchodzącej w skład zasobu Powiatu.

Ustalono, że Sąd odrzucił dziewięć<sup>10</sup> ze 139 złożonych przez Starostę wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa z uwagi na braki w złożonej wraz z wnioskiem dokumentacji lub błędne wskazanie we wniosku stanu faktycznego lub prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 6-43, 210)

## 2.5

Zgodnie z art. 5 ustawy ujawniającej, wniosek 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 43 wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej ustalono, że czas ich rozpoznania przez sąd wyniósł od dwóch do 368 dni.

Z wyjaśnień złożonych przez Starostę wynika, że pracownicy Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim w przypadkach przedłużającego się czasu rozpatrywania wniosku o założenie księgi wieczystej przez Sąd Rejonowy w Tomaszowie Mazowieckim monitorują stan sprawy poprzez kontakt telefoniczny oraz osobisty z pracownikami Wydziału Ksiąg Wieczystych.

(dowód: akta kontroli str. 113, 127-137)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na zwłoce w składaniu wniosków oraz niezłożeniu wniosków o ujawnienie prawa własności w księdze wieczystej, co naruszało art. 35 ust. 1 ustawy KW, zgodnie z którym właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku. I tak:

- w przypadku 296 działek o łącznej powierzchni 25,1560 ha (w tym 295 działek z zasobu Skarbu Państwa, jedna z zasobu Powiatu) Starosta złożył do sądu wnioski o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księdze wieczyste po upływie od 8 do 1647 dni od dnia uzyskania dokumentacji pozwalającej na złożenie wniosku;
- w przypadku 86 działek o łącznej powierzchni 105,0985 ha z zasobu Powiatu, Starosta pomimo skompletowania dokumentacji (ostateczne decyzje komunalizacyjne wojewody), nie złożył do sądu wniosku o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej. Na dzień zakończenia kontroli czas ten wyniósł od 1380 do 4635 dni.

Starosta wyjaśnił, że: *Regulacja stanu prawnego nieruchomości należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Starosta Tomaszowski przeprowadzana jest systematycznie. Przyczyny długiego czasu prowadzenia czynności mających na celu uregulowanie stanu prawnego lub braku podjęcia*

<sup>9</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2291 ze zm.

<sup>10</sup> Postanowienia sądu: Dz. Kw. 7024/15, Dz. Kw. 6053/17, Dz. kw. 4337/17, Dz. Kw. 7030/15, Dz. KW.7596/16, Dz. KW. 5314/16, Dz. Kw. 7028/15, Dz.Kw.7029/15, Dz.Kw.7023/15.

czynności pozwalających na założenie księgi wieczystej wynikają między innymi z ograniczonych możliwości personalnych.

Natomiast w sprawie niezłożenia wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości Starosta wyjaśnił, że: *wskazane nieruchomości stanowią wyłącznie nieruchomości drogowe. Powiat posiada decyzje potwierdzające ich własność. Nie założenie księgi wieczystej dla nieruchomości drogowych nie powoduje ryzyka zmiany jej stanu prawnego, utraty tego prawa*

Zdaniem NIK, merytorycznie nieuzasadnione, niekiedy wieloletnie przedłużanie ujawniania praw własności nieruchomości stoi w sprzeczności z wyrażoną w ustawie zasadą niezwłoczności. Sprawność w kierowaniu wnioskami była tym bardziej istotna, że ustawowe terminy na ujawnienie tych praw (także w odniesieniu do nieruchomości pod drogami) dawno upłynęły.

(dowód: akta kontroli str. 104-111, 127-137)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Starosta składał do sądu w większości przypadków prawidłowo sporządzone wnioski o ujawnienie prawa gminy w księdze wieczystej (tylko 6,5% złożonych wniosków zostało przez sąd odrzuconych, w tym żaden nie wystąpił w badanej próbie 60 spraw). Nie zapewnił jednak niezwłoczności, o której mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, a w niektórych przypadkach pomimo zgromadzenia potrzebnych dokumentów zaniechał złożenia wniosku.

### **3. Zasoby Starostwa do realizowania zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu Tomaszowskiego**

#### **3.1**

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2018 (I połowa) w Starostwie zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu<sup>11</sup>, zadania związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności przypisane były do Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami (wcześniej Wydział Geodezyjno-Budowlany).

Czynności związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości wykonywały:

- w 2015 r. dwie osoby, ze stażem zawodowym 31 i 36 lat (jedna z nich wzięła udział w dwóch szkoleniach);
- w 2016 r. cztery osoby, ze stażem zawodowym od ośmiu do 37 lat (jedna z nich wzięła udział w jednym szkoleniu);
- w 2017 r. trzy osoby, ze stażem zawodowym od 0 do 33 lat (jedna z nich wzięła udział w 4 szkoleniach, zaś jedna w jednym szkoleniu);
- w 2018 r. dwie osoby, ze stażem zawodowym jednego roku i 20 lat (obie wzięły udział w dwóch szkoleniach).

Starosta poinformował, że pracownicy starostwa odpowiedzialni za gospodarowanie nieruchomościami należącymi do zasobu Skarbu Państwa oraz powiatowego

<sup>11</sup> W badanym okresie obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony Uchwałą Nr 681/2017 Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim ze zm., (wcześniej obowiązywały regulaminy wprowadzone: Uchwałą Nr 283/2016 Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim ze zm., Uchwałą Nr VI/54/2015 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim ze zm. i Uchwałą Nr VI/50/2007 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim ze zm.

zasobu nieruchomości w okresie objętym kontrolą posiadali wystarczające doświadczenie, ze względu na swój wieloletni staż pracy oraz odbyte szkolenia, natomiast nowo zatrudnieni pracownicy systematycznie nabywali niezbędne doświadczenie. Starosta wskazał także, iż liczba pracowników odpowiedzialnych za gospodarowanie nieruchomościami należącymi do zasobu Skarbu Państwa oraz Powiatu Tomaszowskiego nie jest aktualnie wystarczająca i podjęte zostały stosowne działania w tym zakresie (rozstrzygnięto jeden nabór oraz ogłoszono kolejny). Dodał także, że pracownicy systematycznie będą kierowani na szkolenia umożliwiające poszerzanie ich dotychczasowej wiedzy w zakresie wykonywanych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 6-22, 69-100, 104-112, 217-374)

### 3.2

Na regulowanie stanu prawnego nieruchomości i ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości w okresie od 1 stycznia 2015 do 30 czerwca 2018 r. Starostwo poniosło wydatki w łącznej kwocie 279,6 tys. zł, z tego:

- w 2015 r. – 181 174 zł, tj. 50,9% planu po zmianach (356 239 zł);
- w 2016 r. – 64 006 zł, tj. 99,4% planu po zmianach (64 404 zł);
- w 2017 r. – 32 889 zł, tj. 79,7% planu po zmianach (41 245 zł);
- w 2018 r. (I półrocze) – 1 438 zł, tj. 3,9% planu po zmianach (36 994 zł).

W ramach wydatków finansowano m.in. opłaty sądowe, mapy geodezyjne, sporządzanie wypisów i wyrysów oraz ogłoszenia w prasie.

Starostwo corocznie występowało do Wojewody Łódzkiego o dotacje na realizację zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. W latach 2015-2018 otrzymano dotacje w łącznej kwocie 452 250 zł, (łącznie kwota dotacji wykorzystanej wyniosła 210 793, tj. 46,6% kwoty otrzymanej) z tego:

- w 2015 r. – 162 923 zł, tj. 43,4% kwoty otrzymanej (375 000 zł);
- w 2016 r. – 32 000 zł, tj. 100%;
- w 2017 r. – 15 870 zł, tj. 66,1% kwoty otrzymanej (34 000 zł);
- w 2018 r. – w I półroczu nie wykorzystano żadnych środków z przyznanej dotacji w kwocie 21 250 zł.

W ocenie Starosty posiadane środki finansowe były wystarczające jeśli chodzi o realizowanie zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości, gdyż były one adekwatne do możliwości organizacyjnych, personalnych i technicznych, jakie posiada organ. Jednakże kwoty otrzymywanych dotacji na zadania zlecone dotyczące regulacji nieruchomości Skarbu Państwa były zazwyczaj niższe niż kwoty wnioskowane. Przyznanie niższych dotacji powodowało m.in. nie zajmowanie się niektórymi sprawami – bardziej skomplikowanymi lub wymagającymi np. uzyskania specjalistycznej ekspertyzy czy opinii.

NIK zauważa, że nie zajmowanie się przez Starostę niektórymi sprawami, nie może być tłumaczone brakiem środków finansowych, gdyż Starosta przy regulowaniu stanu prawnego nieruchomości nie wykorzystał w pełni posiadanych na ten cel środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 6-43, 104-111, 375-635)

### 3.3

Starosta jako dobre praktyki stosowane w Urzędzie wskazał zawarcie porozumień pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Starostę Tomaszowskiego, a gminami. Porozumienia dotyczą 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.

(dowód: akta kontroli str. 6-22, 116-124)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W regulaminie organizacyjnym Starostwa wskazano wydział, któremu przypisano realizację zadań związanych m.in. z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem prawa własności w księgach wieczystych. Pracownicy tego wydziału odbywali szkolenia w zakresie realizacji tych zadań, jednak nie zapewnili bezwzględności prowadzonych postępowań.

Zaplanowane własne środki finansowe oraz corocznie pozyskiwane dotacje na realizację zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości, pomimo wieloletnich znaczących zaległości w załatwianiu takich spraw, nie były w pełni wykorzystywane.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli<sup>12</sup>, wnosi o:

1. Zintensyfikowanie i prowadzenie bez zbędnej zwłoki postępowań mających na celu regulowanie stanu prawnego nieruchomości w odniesieniu do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz do powiatowego zasobu nieruchomości.
2. Niezwłoczne składanie do sądu wniosków o ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności do nieruchomości w księgach wieczystych, stosownie do wymogu określonego w art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece.
3. Rzetelne prowadzenie ewidencji powiatowego zasobu nieruchomości, stosownie do wymogów określonych w art. 23 ust. 1 ust. 1c u.o.g.n.

## 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.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.

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            grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor  
Bogdan Skwarka

.....  
*Podpis*