



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.002.08.2018

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

<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/47/2018 (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Krzysztof Stasiak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/48/2018 (dowód: akta kontroli str. 3-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Tomaszów Mazowiecki (dalej: Urząd lub Gmina)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Franciszek Szmigiel – Wójt Gminy Tomaszów Mazowiecki od 16 listopada 2014 r. (dalej: Wójt) (dowód: akta kontroli str. 5)
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	1. Realizacja zadań w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, 2. Realizacja zadań w zakresie ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, 3. Zasoby jednostki do realizowania zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 czerwca 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹ . W przypadkach koniecznych, badaniami objęte zostały również zagadnienia wykraczające poza powyższe ramy czasowe mające związek z przedmiotem kontroli.

¹ Tj. do 22 sierpnia 2018 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działania Wójta na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości gminnych w księgach wieczystych.

W latach 2015-2018 (I połowa) ewidencja gminnego zasobu nieruchomości w Urzędzie była prowadzona zgodnie z katastrzem nieruchomości, a jej zapisy były spójne z ewidencją środków trwałych. Na pozytywną ocenę zasługuje również terminowe zgłaszanie Staroście Powiatu Tomaszowskiego zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, stosownie do wymogu określonego w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne³ (dalej ustawa p.g.i.k.).

Wójt zapewnił kompetentną osobę do regulowania stanu prawnego nieruchomości gminnych, która jednak, z uwagi na dużą ilość spraw nie była w stanie zapewnić ich bezzwłocznego załatwienia.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- przypadkach przewlekłych, trwających niekiedy wiele lat, działań Wójta mających na celu wypełnienie obowiązku ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości oraz nierzetelnym ich dokumentowaniu;
- zwłoce w składaniu wniosków do sądu o ujawnienie prawa własności nieruchomości (po upływie od 25 do 349 dni po otrzymaniu ostatecznej decyzji komunalizacyjnej Wojewody Łódzkiego), co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (dalej: ustawa KW)⁴;
- nierzetelnym sporządzeniu informacji o stanie mienia komunalnego za lata 2014 – 2017, polegającym na nieujmowaniu w nich niektórych danych wymaganych art. 267 ust. 1 pkt 3 lit e ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (dalej: ufp).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości Gminy Tomaszów Mazowiecki

1.1

Zgodnie z danymi zawartymi w *Wykazie nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność* (dalej: wykaz) sporządzonym przez Starostę Tomaszowskiego (wg. stanu na 23 maja 2013 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 terytorialnego⁶, Gmina Tomaszów Mazowiecki posiadała 601 nieruchomości składających się z 656 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 219,6192 ha, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym było 455 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 142,3466 ha.

Na 30 czerwca 2018 r., Wójt gospodarował 628 nieruchomościami, na które składało się 847 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 207,6698 ha, w tym

² 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.

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 1007, ze zm.

⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 1460 (dalej: ustawa o ujawnianiu w księgach wieczystych).

o nieuregulowanym stanie prawnym były 323 działki ewidencyjne o łącznej powierzchni 81,2005 ha, tj. odpowiednio o 29,1% i o 43,9% mniej niż według stanu na 23 maja 2013 r. Według stanu na 30 czerwca 2018 r. działki o nieuregulowanym stanie prawnym stanowiły 38,1% działek znajdujących się w posiadaniu Gminy.

Odnośnie przyczyn nie podjęcia działań mających na celu uregulowanie stanu prawnego 323 działek Wójt wyjaśnił, że: (...) *Gmina nie posiada dokumentów na podstawie, których mogłaby przedłożyć wniosek do sądu o ujawnienie własności w księgach wieczystych i założenie ksiąg wieczystych. W tym przypadku systematycznie prowadzone są postępowania dotyczące regulacji stanu prawnego (pozyskania odpowiednich dokumentów na podstawie, których można dokonać wpisu). Natomiast dla nieruchomości, dla których Gmina posiada dokumenty stwierdzające własność, również regularnie w miarę możliwości składane są wnioski o ujawnienie własności i założenie ksiąg wieczystych.*

(dowód: akta kontroli str. 6-32, 50-55, 78-83)

1.2

Prawidłowość prowadzonych przez pracowników Urzędu działań mających na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości gminnych zbadano na próbie wybranych, na podstawie osądu kontrolera, 60 spraw, obejmujących 84 działki, w tym 67 działek ujętych w wykazie. Z uwagi, że nie wszystkie czynności były udokumentowane w sposób umożliwiający ustalenie kiedy podjęto czynności regulujące stan prawny nieruchomości, NIK przyjęła, że czas ten liczony jest od dnia sporządzenia wykazu.

Ustalono, że w przypadku:

- 32 spraw dotyczących 42 działek o łącznej powierzchni 30,9849 ha (w tym 29 działek ujętych w wykazie), zostały złożone do wojewody wnioski o wydanie decyzji komunalizacyjnej⁷, w tym w 22 przypadkach (tj. 68,8% spraw tego rodzaju) jedynym dokumentem, na podstawie którego złożono wniosek do wojewody, był wypis z rejestru gruntów. Czas załatwienia tych spraw wyniósł od 549 do 1729 dni;
- 12 spraw dotyczących 24 działek o łącznej powierzchni 10,4863 ha (wszystkie były ujęte w wykazie), zostały złożone do sądu wnioski o stwierdzenie nabycia własności przez zasiedzenie nieruchomości. W dokumentacji tych spraw znajdowały się m.in. mapy i wypisy z ewidencji gruntów, zaznania świadków, zaświadczenia z sądu o braku księgi wieczystej. Ustalono, że czas w jakim dokonano złożenia wniosku w sądzie wyniósł od 1626 do 1835 dni;
- 16 spraw dotyczących 18 działek o łącznej powierzchni 5,5046 ha (w tym 15 działek ujętych w wykazie), Wójt nie zakończył prowadzenia sprawy i nie złożył stosownego wniosku do wojewody lub sądu. Z badanej dokumentacji wynika, że w przypadku pięciu spraw gromadzono dokumentację niezbędną do złożenia do sądu wniosku o stwierdzenie nabycia nieruchomości przez zasiedzenie, a w pozostałych 11 sprawach (11 działek ujętych w wykazie) w dokumentacji znajdował się jedynie wypis z rejestru gruntów. Czas prowadzenia tych spraw, (tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych) wyniósł 1889 dni.

Badanie kontrolne wykazało, że działania w celu uregulowania stanu prawnego wybranych nieruchomości prowadzone były w sposób długotrwały, a poszczególne czynności podejmowane przez pracowników urzędu nie były rzetelnie dokumentowane (szczegółowy opis w pozycji: *ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 6-32, 85-88, 135-249)

⁷ na podstawie której można złożyć do sądu wniosek o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej.

1.3

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych zasad, wytycznych, regulaminów lub procedur regulujących sposób prowadzenia ewidencji gminnego zasobu nieruchomości. Ewidencję o której mowa w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r.⁸ (dalej u.o.g.n.), prowadzono w oparciu o ogólne przepisy normujące ewidencjonowanie nieruchomości, regulamin organizacyjny gminy i przydzielone pisemnie zakresy czynności pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 6-11, 13-14)

1.4.

Ewidencja gminnego zasobu nieruchomości prowadzona była, przez Referat Infrastruktury i Spraw Właścicielskich Urzędu, z wykorzystaniem programu MS Office Excel.

Kontrola wykazała, że ewidencja gminnego zasobu nieruchomości odpowiadała wymogom, określonym w art. 23 ust. 1c u.o.g.n. Zgodność danych ujętych w prowadzonej ww. ewidencji, z danymi wykazanymi w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostę (dalej: kataster) zapewniano poprzez bieżącą aktualizację, polegającą na wprowadzaniu zmian będących wynikiem czynności związanych z regulacją stanu prawnego. Zmiany te były zgłaszane Staroście Tomaszowskiemu, który na ich podstawie aktualizował kataster.

Gmina posiadała również bieżącą możliwość wglądu do ewidencji gruntów i budynków prowadzonej w systemie GEOPORTAL.

Badanie poprawności i kompletności ujmowania danych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości przeprowadzone na próbie 40 działek wykazało, że pracownicy Urzędu ewidencjonowali nieruchomości zgodnie z katastem 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.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 31-32, 46-49, 89-130)

1.5.

Nieruchomości stanowiące gminny zasób zostały skatalogowane w ujęciu wartościowym w ewidencji środków trwałych którą prowadził Referat Finansowy Urzędu 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 rachunkowości⁹.

Zapisy w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości były spójne z ewidencją środków trwałych.

Dane dotyczące nieruchomości (objętych badaniem w próbie opisanej w pkt. 1.4 wystąpienia) zostały uwzględnione w ewidencji środków trwałych, dla każdej założono „Kartę środka trwałego”, umożliwiającą ustalenie wartości początkowej, miejsca użytkowania, czy zmiany wartości.

(dowód: akta kontroli str. 31-32, 67-68, 89-130, 250-292)

1.6.

Stosownie do art. 267 ust. 1 ufp Wójt przedstawia, w terminie do 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego, zawierającą:

- dane dotyczące przysługujących jednostce samorządu terytorialnego praw własności,
- dane dotyczące:

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2018r. poz. 395, ze zm.

- 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. Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, obejmuje również wykaz jednostek budżetowych, o których mowa w art. 223 ufp.

Analiza danych ujętych w Informacjach o stanie mienia komunalnego Gminy Tomaszów Mazowiecki za lata 2014 – 2017 wykazała, że zostały one sporządzone nierzetelnie (szczegółowy opis w punkcie 2 *ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 31-32, 56-77)

1.7

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.

Ustalono, że w latach 2015-2018 (I połowa) w odniesieniu do wszystkich zmian wymagających zgłoszenia (14 przypadków), Wójt terminowo zgłaszał Staroście Tomaszowskiemu wszelkie zamiany danych objętych ewidencją, w tym dane wynikające z wydzielenia działek, ich podziału, zmiany powierzchni lub rodzaju gruntu uwidocznionych w trakcie prac geodetów.

(dowód: akta kontroli str. 131-249)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Podejmowane przez Wójta w okresie od 23 maja 2013 r. do 30 czerwca 2018 r. działania doprowadziły do uregulowania stanu prawnego 143 działek ujętych w wykazie, tj. zaledwie 31,4% działek wskazanych w wykazie, jako wymagające uregulowania stanu prawnego. W ocenie NIK działania te były nierzetelne, gdyż w odniesieniu do zdecydowanej większości posiadanych działek nie doprowadziły do wykonania ciężącego na gminie obowiązku ujawnienia prawa własności. Ocenę tą potwierdza badanie próby spraw, które wykazało, że w odniesieniu do 11 działek ujętych w wykazie (tj. 16,4% zbadanej próby) nie podejmowano żadnych działań w celu uregulowania ich stanu prawnego. Także w odniesieniu do większości spraw zakończonych wnioskiem do wojewody o wydanie decyzji komunalizacyjnej, pomimo braku konieczności zebrania obszernej dokumentacji, działania znacząco przekraczały rok od sporządzenia wykazu, co w ocenie NIK świadczy o opieszałości.

Ponadto, badanie próby wykazało, że dokumentacja tworząca akta spraw nie została oznaczona znakiem sprawy oraz nie dokumentowano dat i zakresu podejmowanych czynności (stwierdzono m.in. brak dat wpływu dokumentów do urzędu, brak kopii załączników dołączanych do składanych wniosków, brak

notatek z podejmowanych czynności). NIK stwierdziła, że sposób postępowania z dokumentacją był niezgodny z § 5 oraz Rozdziałem 3 Załącznika Nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych¹⁰ (dalej: Instrukcja kancelaryjna). Niezgodny z Instrukcją kancelaryjną sposób postępowania z dokumentacją tworzącą akta spraw uniemożliwił określenie czasu oraz prawidłowości podejmowanych czynności.

W kwestii długotrwałego prowadzenia działań mających na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości Wójt wyjaśnił, że: *„Składanie wniosków do wojewody związane jest z procesem komunalizacji [...] Biorąc pod uwagę nieruchomości z wykazu z 2013 roku, które zostały wpisane na rzecz Gminy Tomaszów Mazowiecki, jako samoistne posiadanie – nie miały uregulowanego stanu pierwotnego zgodnie z w/w ustawą. W związku z tym proces regulacji poprzez komunalizację został spowolniony, gdyż najpierw należy uregulować stan prawny nieruchomości poprzez zasiedzenie na rzecz Skarbu Państwa [...]. Ponadto czas pozyskiwania dokumentacji do złożenia wniosku do wojewody zależy jest od kilku czynników, a przede wszystkim od szybkości realizacji wydania odpowiednich dokumentów przez inne urzędy oraz od przepisów na podstawie których będzie nabyta działka. [...] W każdym z wyżej wymienionych przypadków niezbędne jest przeprowadzenie analizy na podstawie której dokonywany jest wybór przepisów oraz dokumentów na podstawie których składany jest wniosek do wojewody bądź do sądu. Dlatego też przebieg regulacji stanu prawnego jest procesem żmudnym i długoterminowym, którego nie można generalizować oraz wkładać w ramy czasowe. W miarę możliwości gmina systematycznie reguluje stan swoich nieruchomości oraz dokonuje niezbędnych wpisów z księgi wieczystej.*

NIK nie kwestionuje faktu, że prowadzenie spraw z zakresu regulowania własności nieruchomości jest zadaniem żmudnym i długotrwałym. Zwraca jednak 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 nieruchomości¹¹ i od tej chwili możliwe było regulowanie ich stanu prawnego, w tym skierowanie do wojewody wniosków o wydanie decyzji komunalizacyjnej będącej podstawą do ujawnienia własności w księdze wieczystej. Dodatkowo, gminy zostały zobowiązane do sporządzenia spisów inwentarzowych posiadanych nieruchomości oraz do ich przekazania właściwym wojewodom (do końca 2005 r.) w celu umożliwienia wydania decyzji komunalizacyjnych.

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

(dowód: akta kontroli str. 6-32, 78-83, 85-88, 135-249)

¹⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 ze zm.

¹¹ 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.)

2. Wójt nierzetelnie sporządził informacje o stanie mienia komunalnego za lata 2014-2017. W informacjach tych nie zostały bowiem ujęte dane o posiadanych gruntach (powierzchnia nieruchomości czy liczba działek), a także informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia jednostki samorządu terytorialnego. Było to niezgodne z art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. e ufp.

W złożonych wyjaśnieniach Wójt oraz Skarbnik Gminy podali m.in., że: *Informacje o stanie mienia Gminy Tomaszów Mazowiecki za lata 2015-2017 sporządzane były przez pracownika referatu finansowego, w związku z tym, że zajmował się on ewidencją i rozliczaniem środków trwałych. [...] Mając na względzie uwagi kontrolujących, informacja o stanie mienia Gminy Tomaszów Mazowiecki za rok 2018 będzie sporządzona ze szczególnością wskazaną w art. 267 ust. 1 pkt ustawy o finansach publicznych.*

(dowód: akta kontroli str. 31-32, 56-77)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Działania Wójta mające na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości w niektórych przypadkach prowadzone były w sposób przewlekły i były nierzetelnie dokumentowane. Informacje o stanie mienia komunalnego za lata 2014-2017 sporządzono nierzetelnie. Prawidłowo prowadzono ewidencję gminnego zasobu nieruchomości oraz terminowo zgłaszano Staroście Tomaszowskiemu wszelkie zamiany danych objętych ewidencją.

2 Realizacja zadań w zakresie ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Gminy Tomaszów Mazowiecki

2.1

Opis stanu faktycznego

W okresie od 23 maja 2013 r. (data sporządzenia wykazu) do 30 czerwca 2018 r. Wójt złożył w sądzie rejonowym 26 wniosków o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności Gminy do nieruchomości, którymi objęto 33 działki o powierzchni 29,5815 ha. W wyniku pozytywnego rozpatrzenia przez sąd wniosków zostało ujawnione prawo własności Gminy w księgach wieczystych w odniesieniu do 26 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 24,7626 ha. W odniesieniu do pozostałych siedmiu działek postępowanie w sądzie nie zostało jeszcze zakończone.

(dowód: akta kontroli str. 6-32, 85-88, 135-249)

2.2

Kontrolą objęto wszystkie wnioski złożone przez Wójta, w sądzie rejonowym w celu ujawnienia prawa własności nieruchomości. Badanie wykazało, że we wszystkich przypadkach Wójt, pomimo posiadania prawomocnej decyzji komunalizacyjnej Wojewody Łódzkiego stwierdzającej nabycie nieruchomości do gminnego zasobu, składał wnioski po upływie od 25 do 349 dni¹² od dnia, w którym decyzja wojewody stała się ostateczna (szczegółowy opis w pozycji: *ustalone nieprawidłowości*).

Ustalono ponadto, że w dwóch przypadkach¹³ (dwie nieruchomości składające się z 3 działek o powierzchni 0,8765 ha) pomimo posiadania ostatecznej decyzji komunalizacyjnej Wojewody Łódzkiego, stwierdzającej nabycie nieruchomości do

¹² Jako podstawę wyliczenia czasu złożenia przez Wójta wniosku do sądu rejonowego, przyjęto zamieszczoną na niej przez wojewodę datę w której decyzja stała się ostateczna. Jednocześnie jako niezwłoczność określona w art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece NIK przyjął termin 7 dni od momentu, w którym decyzja stała się ostateczna.

¹³ Badanie 60 spraw opisanych w pkt. 1.2 wystąpienia.

gminnego zasobu, Wójt Gminy do dnia zakończenia kontroli NIK¹⁴ (tj. 63 i 90 dni od daty nadania decyzji klauzuli ostateczności) nie złożył do sądu wniosku o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej,

(dowód: akta kontroli str. 6-32, 85-88, 135-249)

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 2015 r. do 30 czerwca 2018 r Gmina zbyła 14, a nabyła dziewięć nieruchomości. Wszystkie te transakcje zostały przeprowadzone w formie aktu notarialnego. We wszystkich powyższych przypadkach Wójt nie składał do sądu wniosków wieczystoksięgowych, ponieważ podstawie art. 79 pkt. 8a i art. 92 § 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. prawo o notariacie¹⁵ obowiązek ten wykonali notariusze.

(dowód: akta kontroli str. 84)

2.4

Badanie 22 złożonych przez Wójta w latach 2015-2018 (I połowa) do sądu wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości (w wyniku których sąd dokonał wpisu) wykazało, że sąd nie odrzucił, ani nie wezwał do uzupełnienia złożonych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 85-88)

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 22 wniosków o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych, które zostały złożone do sądu ustalono, że czas ich rozpoznania wyniósł od 34 do 192 dni od dnia jego złożenia.

Z wyjaśnień złożonych przez Wójta wynika, że w przypadku, gdy sąd nie rozpoznał sprawy w czasie 30 dni od dnia złożenia przez niego wniosku, pracownik Urzędu monitorował stan sprawy telefonicznie.

(dowód: akta kontroli str. 83, 85-88)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, która polegała na zwłoce w składaniu 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:

- a) w przypadku zbadanych 26 spraw dotyczących 33 działek o łącznej powierzchni 29,5815 ha Wójt posiadał ostateczną decyzję komunalizacyjną wojewody, na podstawie której mógł niezwłocznie złożyć do sądu wniosek o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej. Ustalono, że czas w jakim Wójt składał do sądu wniosek (tj. od dnia ostatecznej decyzji wojewody do dnia złożenia w sądzie wniosku) wynosił od 25 do 349 dni;

¹⁴ Tj. do 22 sierpnia 2018 r.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2291 ze zm.

- b) w dwóch sprawach dotyczących trzech działek, Wójt pomimo skompletowania dokumentacji (ostateczne decyzje komunalizacyjne Wojewody Łódzkiego), nie złożył do sądu wniosku o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej. Na dzień zakończenia kontroli czas ten wyniósł 63 i 90 dni.

W przypadku wszystkich ww. spraw, na ostatecznych decyzjach komunalizacyjnych Wojewody Łódzkiego nie zamieszczano daty ich wpływu do Urzędu, co było niezgodne z § 40 ust. 1 Instrukcji kancelaryjnej. Z uwagi na brak daty wpływu, termin jaki upłynął do daty złożenia wniosku o ujawnienie prawa własności, został wyliczony od daty, kiedy decyzja stała się ostateczna.

W wyjaśnieniach odnośnie terminów składania wniosków Wójt podał, że: (...) za złożenie jednego wniosku do sądu o dokonanie wpisu praw, założenie księgi wieczystej – koszt wynosi 260 zł, niezależnie od ilości działek. Dlatego też, w niektórych przypadkach czekamy na inne decyzje komunalizacyjne (województwa) tak, aby złożyć jeden wniosek do sądu z większą ilością działek, co ma uzasadnienie w racjonalnym gospodarowaniu finansami publicznymi.[...]

Zdaniem NIK, praktyka taka, powodująca merytorycznie nieuzasadnione, niekiedy wielomiesięczne przedłużanie ujawniania praw własności stoi w sprzeczności z wyrażoną w ustawie zasadą niezwłoczności i dodatkowo zwiększa ryzyko powstania utrudnień w gospodarczym obrocie majątkiem gminy.

(dowód: akta kontroli str. 6-32, 80-83, 85-88, 135-249)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Wójt składał do sądu prawidłowe wnioski o ujawnienie prawa gminy w księdze wieczystej (żaden z ich nie został przez sąd odrzucony lub zwrócony do uzupełnienia). Nie zapewnił jednak niezwłoczności, o której mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

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

3.1

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności przypisane były do Referatu Infrastruktury i Spraw Właścielskich w ramach jednego stanowiska. Osoba zatrudniona na tym stanowisku realizowała zadania zgodnie z powierzonym jej zakresem czynności. Pracownik zajmujący się regulowaniem stanu prawnego do 30 czerwca 2015 r. posiadał 22 letni staż pracy. Natomiast kolejny pracownik wykonujący te zadania od 13 lipca 2015 r. posiadał jednoroczny staż pracy i w okresie objętym kontrolą uczestniczył w trzech szkoleniach związanych z zagadnieniami regulowania stanu prawnego nieruchomości.

Wójt poinformował, że jego zdaniem pracownicy gminy posiadają wystarczającą wiedzę umożliwiającą sprawne wyjaśnianie stanu prawnego nieruchomości oraz doświadczenie w sprawie składania wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości. Stwierdził również, że liczba pracowników zaangażowanych w przygotowanie dokumentacji o złożeniu wniosku do sądu jest wystarczająca.

(dowód: akta kontroli str. 13, 33-45, 78-82)

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. gmina poniosła wydatki w łącznej kwocie 46 877 zł, z tego:

- w 2015 r. – 7 080 zł, tj. 70,8% planu po zmianach (10 000 zł);
- w 2016 r. – 18 107 zł, tj. 75,4% planu po zmianach (24 000 zł);
- w 2017 r. – 15 578 zł, tj. 59,9% planu po zmianach (26 000 zł);
- w 2018 r. (do 30 czerwca) – 6 112 zł, tj. 14,2% planu po zmianach (43 000 zł).

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

Wójt przy regulowaniu stanu prawnego nieruchomości nie korzystał ze środków zewnętrznych pochodzących np. z dotacji i nie podejmował działań, w celu pozyskiwania środków ze źródeł zewnętrznych na realizację tego zadania.

Wójt poinformował, że środki finansowe na realizację zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego były wystarczające i nie stanowią przeszkody w realizowaniu zadań związanych z regulacją stanu prawnego nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 29, 293-346)

3.3

Wójt Gminy jako „dobre praktyki” związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości stosowane w Urzędzie wskazał:

1. Posiadanie uprawnień dostępu do zbiorów danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przez poszczególnych pracowników gminy,
2. Zawarte porozumienia z dnia 10 stycznia 2007 r. pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Starostę Tomaszowskiego a Gminą Tomaszów Mazowiecki reprezentowaną przez Wójta Gminy, dotyczące zasad sporządzania i wnoszenia do sądu wniosków o stwierdzenie na rzecz Skarbu Państwa nabycia własności nieruchomości położonych w granicach administracyjnych Gminy Tomaszów Mazowiecki przez zasiedzenie.

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

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 nie spowodował zakończenia zaległych, niekiedy od wielu lat spraw. Wykonanie obowiązku ujawnienia praw własności nie będzie możliwe w najbliższych latach bez zwiększenia zaangażowania dostępnych w gminie zasobów.

Ocena cząstkowa

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 doświadczenie oraz odbywali szkolenia w zakresie realizacji tych zadań.

IV. Wnioski i uwagi

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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Zintensyfikowanie i prowadzenie bez zbędnej zwłoki postępowań mających na celu regulowanie stanu prawnego nieruchomości będących w zasobie Gminy.
2. Niezwłoczne składanie do sądu wniosków o ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności do nieruchomości stosownie do wymogu określonego w art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece.
3. Rzetelne sporządzanie informacji o stanie mienia komunalnego stosownie do wymogów określonych w art. 267 ust. 1 pkt 3 ufp.
4. Dokumentowanie prowadzonych spraw zgodnie z wymogami Instrukcji kancelaryjnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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
Łukasz Malec
starszy inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis

.....
Podpis

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

