



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA 410.012.02.2018  
P/18/003

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach  
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice  
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30  
[lka@nik.gov.pl](mailto:lka@nik.gov.pl)

## 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 Delegatura w Katowicach

Kontrolerzy

Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>:  
Andrzej Pakuła - główny specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia nr LKA/167/2018 z dnia 15 maja 2018 r.  
Karol Pastuszka – inspektor kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia nr LKA/168/2018 z dnia 15 maja 2018 r

[Dowód: akta kontroli str. 1-4]

:Jednostka  
kontrolowana

Urząd Miasta i Gminy w Koniecpolu<sup>2</sup>, ul. Chrząstowska nr 6A, 42-230 Koniecpol,  
nr statystyczny Regon 000523809.

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Ryszard Suliga – Burmistrz Koniecpola<sup>3</sup>

[Dowód: akta kontroli str. 50-52]

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>4</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Negatywną ocenę uzasadnia:

- Nierzetelna i nieskuteczna realizacja zadań w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości gminnych, przejawiająca się niepodejmowaniem w badanym okresie działań celem uregulowania stanu prawnego nieruchomości gminnych, nieprowadzeniem ewidencji zasobu nieruchomości gminnych na zasadach określonych w art. 23 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>, niesporządzaniem planów wykorzystania zasobu tych nieruchomości, wymaganych art. 25 ust. 2 i 2a ugn, oraz stwierdzonym przypadkiem przekazania Staroście nieostatecznej decyzji, skutkującej zmianami danych objętych ewidencją gruntów i budynków.
- Przewlekłość w realizacji zadań w zakresie ujawniania w Księgach Wieczystych prawa własności nieruchomości gminnych, przejawiająca się składaniem w kontrolowanym okresie takich wniosków średnio po upływie 3 lat i 7 miesięcy (1 314 dni) od otrzymania ostatecznych decyzji stwierdzających nabycie prawa

<sup>1</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.

<sup>2</sup> Zwany dalej „Urzędem”.

<sup>3</sup> Od dnia 4 grudnia 2014 r., a poprzednio, w okresie od 5 lipca 1994 r. do 3 grudnia 2014 r., Burmistrzem był Józef Kałuża.

<sup>4</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>5</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm., zwana dalej: „ugn”.

własności tych nieruchomości, co naruszało art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>6</sup>.

Powyższej oceny nie zmienia pozytywna ocena w zakresie stworzenia w Urzędzie warunków do realizacji kontrolowanych zadań, poprzez określenie zadań i kompetencji w tym zakresie, dla komórki Urzędu i pracownika zaangażowanego w procesy ujawniania prawa własności. Zauważyć jednak należy, że Burmistrz powierzył realizację tych zadań tylko jednemu pracownikowi, który nie był dostatecznie przygotowany do ich wykonania, co przy niezapewnieniu podnoszenia jego kwalifikacji oraz zbyt niskich środkach finansowych w budżecie Gminy, spowodowało powstanie nieprawidłowości skutkującymi oceną negatywną realizacji kontrolowanych zadań przez Gminę.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Realizacja zadań w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości Gminy Koniecpol<sup>7</sup>

Opis stanu  
faktycznego

Wg stanu na koniec I półrocza 2018 r. z 2 016 nieruchomości o łącznej powierzchni 460,92 ha stanowiących zasób nieruchomości Gminy<sup>8</sup> pozostało łącznie 1 105 nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym o łącznej pow. 217,42 ha, co stanowiło 54,8% wszystkich gminnych działek i 47,2% ich powierzchni. W badanym okresie w niewielkim stopniu zmniejszała się ilość i powierzchnia nieruchomości gminnych o nieuregulowanym stanie prawnym, która wynosiła odpowiednio na pierwszy dzień okresu kontrolowanego (1 stycznia 2015 r.): 1 340 nieruchomości o pow. 286,72 ha, a w kolejnych latach (na dzień 1 stycznia lat 2016-2018) odpowiednio: 1 196 nieruchomości o pow. 257,08 ha, 1 156 nieruchomości o pow. 236,64 ha i 1 146 nieruchomości o pow. 232,01 ha. Na koniec I półrocza 2018 r. liczba i powierzchnia gminnych nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym stanowiła w dalszym ciągu aż 80,6% liczby (1 371 nieruchomości) i 69,9% powierzchni (311,10 ha) takich nieruchomości wykazanych przez Starostę w wykazie sporządzonym na dzień 31 maja 2010 r. i przekazanym Burmistrzowi<sup>9</sup> w wyniku realizacji ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego<sup>10</sup>.

W badanym okresie Burmistrz nie podjął działań na rzecz regulowania stanu prawnego terenów komunikacyjnych<sup>11</sup> oraz gruntów rolnych pod rowami<sup>12</sup>, 100% tych gruntów wskazanych w wykazie z 2010 r., tj. 436 działek i 98,11 ha terenów komunikacyjnych oraz 419 działek i 83,72 ha gruntów pod rowami miała na koniec I półrocza 2018 r. nadal nieuregulowany stan prawny. W małym stopniu uregulował stan prawny gruntów leśnych<sup>13</sup> (uregulowano zaledwie 0,12 ha, tj. 0,5% takich terenów wymienionych w wykazie z 2010 r.<sup>14</sup>) oraz wszystkich gruntów

<sup>6</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1007 ze zm., zwanej dalej „ustawa o kw”.

<sup>7</sup> Zwanej dalej: „Gmina”.

<sup>8</sup> Zwanego dalej: „gminnym zasobem”, obejmujący nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Gminy.

<sup>9</sup> zwanym dalej: „wykazem z 2010 r.”

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1460, zwanej dalej: „ustawą o ujawnieniu w KW prawa własności”.

<sup>11</sup> W rozumieniu § 67 ust. 4, 6 i 7 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów.

<sup>12</sup> W rozumieniu § 67 i § 68 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r., poz. 1034 ze zm.), zwanego dalej: „rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów”.

<sup>13</sup> W rozumieniu § 67 i § 68 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów.

<sup>14</sup> 23,57 ha.

zabudowanych i zurbanizowanych<sup>15</sup> (uregulowano stan prawny zaledwie czterech działek o pow. 1,38 ha, tj. 1,1% takich terenów wymienionych w wykazie z 2010 r.<sup>16</sup>).

W kontrolowanym okresie działania Burmistrza w zakresie regulowania stanu prawnego dotyczyły głównie gruntów rolnych<sup>17</sup> (z wyłączeniem gruntów pod stawami i rowami), których liczba działek o nieuregulowanym stanie prawnym w kontrolowanym okresie zmniejszyła się o 262<sup>18</sup> o 68,06 ha<sup>19</sup>, co stanowiło 6,0% powierzchni takich nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym na dzień 1 stycznia 2015 r. i 4,5% takich nieruchomości wymienionych w wykazie z 2010 r.<sup>20</sup>

[Dowód: akta kontroli – str. 106-109, 230-235]

Na próbie 60-ciu nieruchomości (o łącznej pow. 16,66 ha), które obejmowały 60 działek<sup>21</sup> Gminy Koniecpol o nieuregulowanym stanie prawnym na koniec I półrocza 2018 r. ustalono, że we wszystkich badanych przypadkach w Urzędzie nie podejmowano w kontrolowanym okresie żadnych działań celem wyjaśnienia i uregulowania stanu prawnego tych nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli – str. 63-81]

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w przypadku wszystkich ww. badanych 60 nieruchomości, Urząd nie odnalazł żadnej dokumentacji, która uprawniałaby Urząd do podjęcia działań celem uregulowania ich stanu prawnego. Dodatkowo wyjaśnił, że regulacja stanów prawnych wymaga dużych nakładów finansowych, w związku z koniecznością prowadzenia postępowań sądowych, co w sytuacji gdy Gmina do końca 2017 r. objęta była postępowaniem naprawczym nie było możliwe.

[Dowód: akta kontroli – str. 160-161]

W Urzędzie, do dnia zakończenia kontroli nie zostały opracowane na piśmie wewnętrzne zasady dotyczące sposobu prowadzenia ewidencji, o której mowa w art. 23 ust. 1c w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ugn.

[Dowód: akta kontroli – str. 190]

W badanym okresie Urząd nie prowadził ewidencji gminnego zasobu nieruchomości zgodnego z katastrzem nieruchomości, w sposób wymagany art. 23 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ugn oraz nie sporządził planów wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych, zgodnie z wymaganiami art. 23 ust. 1 pkt 3, w związku z art. 25 ust. 2 ugn. W Referacie Gospodarki Komunalnej, Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu<sup>22</sup> prowadzone były: „Rejestr gruntów komunalnych, które oddano w użytkowanie wieczyste” oraz „Rejestr gruntów Skarbu Państwa” (gruntów przekazanych na Skarb Państwa w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku przez rolników w zamian za emerytury). Ewidencje te nie były prowadzone zgodnie z ugn, w szczególności nie obejmowały danych wymaganych przepisem art. 23 ust. 1c pkt 4-7 ugn. W ww. „Rejestrze gruntów Skarbu Państwa”

<sup>15</sup> W rozumieniu § 67 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów.

<sup>16</sup> 103,12 ha.

<sup>17</sup> W rozumieniu § 67 i § 68 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r., poz. 1034 ze zm.), zwanego dalej: „rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów”.

<sup>18</sup> Z 365 na 1.01.2015 r. do 134 na koniec I półrocza 2018 r.

<sup>19</sup> Z 72,40 ha na 1.01.2015 r. do 4,34 ha na koniec I półrocza 2018 r.

<sup>20</sup> 96,80 ha.

<sup>21</sup> W tym 24 działek na terenie Miasta Koniecpol (13 działek gruntowych zabudowanych i zurbanizowanych w całości lub części i 11 działek rolnych i leśnych) o nr 4917, 1831, 1876/4, 1849, 2577/1, 1, 2774/2, 1801/3, 3917, 973, 3775/1, 6546/2, 5928/2, 8280/2, 5363/2, 637, 3647/1, 1992/3, 1992/4, 1570/9, 6913/2, 8902/1, 3651/6 i 3782/3 o łącznej pow. 8,08 ha oraz 36 działek na terenie Gminy (sołectw) gruntowych ornych o nr geodezyjnych: 1126, 1313, 482, 182, 227 (Obręb Satry Koniecpol), 495, 726, 810 (Obręb Łysiny), 1346, 1537, 157, 34, 1070 (Obręb Okołowice), 782, 105, 215, 648, 706, 762, 821, 1033, 447/2 (Obręb Wąsosz), 52, 387, 477, 654, 752, 821, 833, 862, 1143 (Obręb Radoszewnica), 375, 704/2, 829/1, 966/3 (Obręb Kuźnica Grodziska) i 588 (Obręb Luborcza) o łącznej pow. 8,58 ha.

<sup>22</sup> Zwanym dalej: „Referatem Komunalnym”.

ewidencjonowano nieruchomości Skarbu Państwa, które w przypadku ich komunalizacji lub zwrotu właścicielom były z niego wykreślane, z odnotowywaniem numerów takich decyzji. Jak wyjaśniła inspektor ds. gospodarki gruntami, w przypadku pozyskania nieruchomości gminnych, na podstawie dokumentów źródłowych, sporządzała każdorazowo dowód „OT” i przekazywała go do rachunkowości Urzędu, celem ujęcia takiej nieruchomości w ewidencji środków trwałych.

[Dowód: akta kontroli – str. 110-114]

Kontrola 20 losowo wybranych nieruchomości gminnych o uregulowanym stanie prawnym wykazała, że w prowadzonej przez Referat Finansowo–Księgowy Urzędu ewidencji środków trwałych<sup>23</sup>, badane nieruchomości ujęto zgodnie z 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>24</sup> na koncie środków trwałych Urzędu<sup>25</sup> z określeniem: numeru inwentarzowego, nr działek i ich powierzchni, ich lokalizacji oraz wartości początkowej.

[Dowód: akta kontroli – str. 163-174]

Burmistrz sporządził i przekazał Radzie Miejskiej, z zachowaniem terminu ustalonego w art. 267 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>26</sup>, informację o stanie mienia komunalnego za lata 2014-2017<sup>27</sup>. W informacjach podano m.in. dane (wg stanu na koniec ww. lat) dot. łącznej powierzchni nieruchomości gruntowych, zabudowanych i lokalowych Gminy<sup>28</sup> oraz sposobu ich wykorzystywania (w tym: powierzchnię gruntów gminnych oddanych w użytkowanie wieczyste, w zarząd i wydzierżawionych oraz pozostających we władaniu gminnych jednostek organizacyjnych i gminnych spółek). W informacjach tych wskazano też, zgodnie z art. 267 ust. 3 ustawy o finansach publicznych dane dot. przyrostów i ubytków w ilości i powierzchni gruntów w poszczególnych latach (ze wskazaniem: liczby decyzji komunalizacyjnych i pow. nieruchomości uzyskanych w tym trybie<sup>29</sup>, liczby i pow. działek nabytych decyzjami podziałowymi<sup>30</sup>, liczby i pow. uzyskanych w postępowaniach cywilnych<sup>31</sup> oraz liczby i pow. nieruchomości pozyskanych i zbytych<sup>32</sup> w wyniku dokonanych transakcji sprzedaży, nabycia i zamiany nieruchomości).

[Dowód: akta kontroli – str. 82-94]

W kontrolowanym okresie nastąpiło 75 zmian danych w nieruchomościach gminnych, objętych ewidencją gruntów i budynków, w tym 67 zmian wynikało z decyzji Wojewody Śląskiego w sprawie komunalizacji działek (55 decyzji) i z zawartych przez Gminę umów notarialnych dot. zbycia lub nabycia nieruchomości. Na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo

<sup>23</sup> Od 2016 r. prowadzona w systemie informatycznym YUMA.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm., zwaną dalej: „ustawą o rachunkowości”.

<sup>25</sup> Na kontak: 0-01-010 Grunty orne, 0-01-014 Grunty rolne zabudowane, 0-01-020 Lasy, 0-03-030 Tereny mieszkaniowe, 0-03-031 Tereny przemysłowe, 0-03-032 Inne tereny zabudowane, 0-03-033 Zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy, 0-03-034 Tereny rekreacyjno – wypoczynkowe oraz 0-04-040 Drogi.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm., zwanej dalej ustawą o finansach publicznych”.

<sup>27</sup> Odpowiednio w dniach: 24 marca 2015 r., 21 marca 2016 r., 28 marca 2017 r. i 29 marca 2018 r.

<sup>28</sup> Które wg ww. informacji na koniec lat 2014-2017 przedstawiały się następująco:

- powierzchnia gruntów komunalnych ogółem odpowiednio: 181,4 ha, 212,1 ha, 233,0 ha i 237,4 ha,  
- ilość lokali mieszkalnych odpowiednio: 42 na koniec lat 2014-2016 i 51 na koniec 2017 r.

<sup>29</sup> Odpowiednio w latach 2014-2017: 20,08 ha, 31,86 ha, 21,30 ha i 4,45 ha.

<sup>30</sup> Trzy działki o łącznej pow. 0,01 ha w 2014 r.

<sup>31</sup> W 2017 r. postępowanie o zasiedzenie nieruchomości składających się z dwóch działek o łącznej pow. 0,19 ha.

<sup>32</sup> Ze wskazaniem kwot przychodów z tych transakcji.

geodezyjne i kartograficzne<sup>33</sup> zmiany te podlegały wyłączeniu z obowiązku zgłaszania ich przez Burmistrza Staroście Częstochowskiemu. Osiem z ww. zmian danych wynikało natomiast z wydanych przez Burmistrza czterech decyzji<sup>34</sup> zatwierdzających podział nieruchomości z przeniesieniem praw własności (w trybie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1988 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>35</sup>, oraz jednej decyzji<sup>36</sup> (obejmującej cztery działki<sup>37</sup>), przekształcające prawo użytkowania wieczystego w prawo własności. Ww. decyzje Burmistrz przekazał Staroście z zachowaniem terminu określonego w art. 22 ust. 2 p.g.i.k., w tym: dwie<sup>38</sup> w dniu ich prawomocności, jedną<sup>39</sup> po dziewięciu dniach od jej uprawomocnienia i jedną<sup>40</sup> po 17 dniach od dnia jej uprawomocnienia. W przypadku jednej z ww. decyzji<sup>41</sup> Burmistrz przekazał Staroście jej kopie po trzech dniach od jej wydania, ale na 20 dni przed stwierdzeniem jej ostateczności.

[Dowód: akta kontroli – str. 174-188]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Niepodejmowanie przez Burmistrza w okresie objętym kontrolą postępowań w sprawie wyjaśnienia stanu prawnego działek gminnych, podlegających komunalizacji. Na dzień 30 czerwca 2018 r. 1 105 nieruchomości gminnych o łącznej pow. 217,42 ha nie miało uregulowanego stanu prawnego. Stanowiło to 54,8% wszystkich gminnych działek i 47,2% ich powierzchni (z 2 016 nieruchomości o łącznej pow. 460,92 ha) na ten dzień. Na koniec I półrocza 2018 r. nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym stanowiły aż 80,6% łącznej liczby (1 371) oraz 69,9% powierzchni (311,10 ha) nieruchomości gminnych wykazanych w ww. wykazie sporządzonym przez Starostę Częstochowskiego w 2010 r. W badanym okresie Burmistrz uregulował stan prawny zaledwie 235 działek o pow. 69,30 ha, w tym 231 działek rolnych (bez działek pod rowami)<sup>42</sup> i cztery działki zabudowane i zurbanizowane<sup>43</sup>.

[Dowód: akta kontroli – str. 106-19]

Burmistrz w swoich wyjaśnieniach wskazał, że regulacja stanów prawnych nieruchomości na terenie Gminy związana jest w znacznym stopniu z prowadzeniem postępowań sądowych (o zasiedzenie nieruchomości), co wymaga znacznych nakładów finansowych, co w przypadku realizowanego do końca 2017 r. programu naprawy finansów Gminy (ograniczającego wydatki na wiele zadań) nie było możliwe. Ponadto w swoich wyjaśnieniach wskazywał, że przygotowanie

<sup>33</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm., zwanego dalej p.g.i.k.

<sup>34</sup> Nr BIOŚ.NM.6831.11.2014.2015 z 5.05.2015 r. dot. podziału działki nr 2798/3 Obręb Koniecpol o pow. 0,11 ha, Nr BIOŚ.NM.6831.8.2016 z 1.08.2016 r. dot. podziału działki nr 1848/8 Obręb Koniecpol o pow. 0,10 ha, Nr BIOŚ.NM.6831.5.2016 z 22.09.2016 r. dot. podziału działki nr 3668/7 Obręb Koniecpol o pow. 1,24 ha, Nr BIOŚ.NM.6831.19.2017 z 13.12.2017 r. dot. podziału działki nr 3540 o pow. 0,11 ha,

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

<sup>36</sup> Nr BIOŚ.NM.6810.1.1uw.2016 z 20.06.2016 r.

<sup>37</sup> Nr 8597/2, 8597/5, 8597/12 i 8597/13 Obręb Koniecpol o łącznej pow. 0,40 ha.

<sup>38</sup> Nr BIOŚ.NM.6831.11.2014.2015 z 5.05.2015 r. i Nr BIOŚ.NM.6831.19.2017 z 13.12.2017 r. odpowiednio w dniach: 25.05.2015 r. i 19.12.2017 r.

<sup>39</sup> Nr BIOŚ.NM.6810.1.1uw.2016 z 20.06.2016 r. w dniu 20.07.2016 r.

<sup>40</sup> Nr BIOŚ.NM.6831.5.2016 z 22.09.2016 r. w dniu 15.11.2016 r., gdy stwierdzenie jej prawomocności nastąpiło 28.10.2016 r.

<sup>41</sup> Nr BIOŚ.NM.6831.8.2016 z 1.08.2016 r.

<sup>42</sup> O łącznej pow. 68,07 ha, tj. 62,6% liczby takich działek o nieuregulowanym stanie prawnym wymienionych w wykazie z 2010 r. (396) i 70,3% ich powierzchni wg tego wykazu (96,8 ha).

<sup>43</sup> O łącznej pow. 1,38 ha, tj. 0,7% liczby takich działek o nieuregulowanym stanie prawnym wymienionych w wykazie z 2010 r. (546) i 1,3% ich powierzchni wg tego wykazu (103,12 ha).

dokumentacji (w tym w zakresie regulacji stanu nieruchomościami pod drogami, wskazanie od kilkudziesięciu do nawet kilkuset uczestników postępowania) wymaga pełnego zaangażowania pracownika, który ma bardzo obszerny zakres obowiązków. W wyjaśnieniach tych wskazał, że Gmina poprzez pełnomocnika (kancelarię prawną) podjęła w 2018 r. działania w tym zakresie i wystąpiła do Sądu Rejonowego w Myszkowie<sup>44</sup> o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości (stanowiące drogi publiczne) przez zasiedzenie. Wg tych wyjaśnień, wnioski te dotyczyły działek przewidzianych w pierwszej kolejności do uregulowania ich stanu prawnego.

[Dowód: akta kontroli – str. 220-222]

NIK uwzględniając ograniczenia finansowe wynikające z realizacji w latach 2014-2017 programu naprawczego a także możliwości kadrowe Urzędu, zwraca jednak uwagę, że brak uregulowania stanu prawnego nieruchomości ogranicza efektywność ich wykorzystania oraz utrudnia inwestycje gminne, w tym inwestycje drogowe i infrastrukturalne. Ponadto, zakładając utrzymanie realizowanego w okresie objętym kontrolą tempa regulacji stanu prawnego nieruchomości gminnych (średnio 18,2 ha rocznie w badanym okresie), pełne ich uregulowanie może nastąpić dopiero za ok. 11 lat.

2. Nieprowadzenie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, pomimo wymogu określonego w art. 23 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ugn oraz niesporządzenie planów wykorzystania zasobu tych nieruchomości, które wymagane są art. 25 ust. 2 i 2a ugn.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie zapewnił realizacji obowiązku wynikającego z art. 25 ust. 2 ugn, polegającego na prowadzeniu gminnej ewidencji nieruchomości, obejmującej w swoim zakresie informacje określone w art. 23 ust. 1c ugn. Prowadzone w Urzędzie „Rejestr gruntów komunalnych, które oddano w użytkowanie wieczyste”, „Rejestr gruntów Skarbu Państwa” oraz ewidencja księgowa nieruchomości gminnych (jako element ewidencji środków trwałych), zawierały jedynie część z informacji wymaganych na podstawie art. 23 ust. 1c ugn (tj.: oznaczenie nieruchomości i powierzchnie nieruchomości<sup>45</sup>). Rejestry te nie zawierały danych wymaganych przepisem art. 23 ust. 1c pkt 4-7 ugn, dot. przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym (a w przypadku ich braku w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości i o toczących się postępowaniach administracyjnych lub sądowych.

W badanym okresie Burmistrz nie sporządził również wymaganych na podstawie art. 25 ust. 2 ugn planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli str. 110-114]

Według wyjaśnień inspektor ds. gospodarki gruntami, odpowiedzialnej za prawidłową realizację tych zadań, nieprowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości gminnych wynika z trwających i niezakończonych prac związanych z dostosowaniem istniejących rejestrów do przepisów ugn. Według tych wyjaśnień, powyższe spowodowane było również dużym zakresem jej obowiązków służbowych (powiększonym w latach 2016 – 2018 m.in. o prowadzenie spraw związanych z podziałami i rozgraniczeniami nieruchomości oraz zasobem lokalowym Gminy). Niesporządzenie w kontrolowanym okresie planów wykorzystania zasobów

<sup>44</sup> Zwanego dalej: „właściwym Sądem”.

<sup>45</sup> W części wymogi określone w art. 23 ust. 1c pkt 1 i 2 ugn.

nieruchomości gminnych, wyjaśniła natomiast brakiem wiedzy w tym zakresie (brakiem odbytych szkoleń).

[Dowód: akta kontroli – str. 115-116]

Kierownik Referatu Komunalnego (od dnia 1 lutego 2016 r.) wyjaśniła natomiast, że od połowy 2017 r. trwają czynności mające na celu dostosowanie istniejących rejestrów do przepisów ugn, a przyczyną braku ww. planów wykorzystania zasobów nieruchomości gminnych, była niewiedza w tym zakresie jej oraz pracownika merytorycznego. W wyjaśnieniach swoich podała również, że opracowanie ewidencji zasobu nieruchomości gminnych oraz planów ich wykorzystania planowane jest na połowę lipca 2018 r.

[Dowód: akta kontroli – str. 117-119]

Burmistrz w swoich wyjaśnieniach nie potrafił wyjaśnić przyczyn nieprowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości gminnych. W wyjaśnieniach tych wskazał, że od 1 lutego 2016 r. powołał ww. Kierownika Referatu Komunalnego, który odpowiadał za prowadzenie tych spraw oraz że zgodnie z informacją uzyskaną od tego kierownika sporządzenie ewidencji zasobu nieruchomości gminnych, spełniających wymogi ugn oraz opracowanie planów wykorzystania zasobów nieruchomości gminnych nastąpi do połowy lipca 2018 r.

[Dowód: akta kontroli – str. 120-121]

Do dnia zakończenia kontroli w Urzędzie nie sporządzono ewidencji zasobu nieruchomości gminnych spełniającej wymogi ugn. W dniu 16 lipca 2018 r. Burmistrz przyjął<sup>46</sup> plan wykorzystania zasobów nieruchomości gminnych na lata 2018-2020.

[Dowód: akta kontroli – str. 162]

3. Nierzetelne działanie Burmistrza polegające na przekazaniu Staroście nieprawomocnej decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości z przeniesieniem praw własności (skutkującej zmianami danych objętych ewidencją gruntów i budynków) na 20 dni przed stwierdzeniem jej ostateczności. Burmistrz w dniu 4 sierpnia 2016 r., przekazał elektronicznie kopie swojej decyzji<sup>47</sup> (której stronami oprócz Gminy było łącznie 10 współwłaścicieli tej nieruchomości), tj. po trzech dniach od jej wydania. Jednakże dopiero w dniu 24 sierpnia 2016 r. decyzja ta stała się ostateczna i skutkowała zmianą danych dot. numeracji, powierzchni i właścicieli tej nieruchomości.

Jak wspólnie wyjaśnili Burmistrz, Kierownik Referatu Komunalnego Urzędu oraz inspektor ds. gospodarki gruntami: powyższa decyzja została przekazana do Starostwa Częstochowskiego przez nieuwagę. W swoich wyjaśnieniach wskazali, że strony tego postępowania miały zapewniony 14-dniowy termin wniesienia odwołania, z którego żadna ze stron nie skorzystała.

[Dowód: akta kontroli – str. 185-189]

NIK zauważa, że chociaż w badanym przypadku strony tej decyzji (10 osób fizycznych) nie złożyły od niej odwołania i decyzja ta nie uległa zmianie, to jednak przekazanie Staroście nieostatecznej decyzji, może (w przypadku złożenia odwołania) prowadzić do ujmowania w ewidencji gruntów i budynków danych niezgodnych ze stanem faktycznym.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Powyższą ocenę uzasadnia: niepodejmowaniem w badanym okresie działań celem uregulowania stanu prawnego nieruchomości gminnych,

<sup>46</sup> Zarządzeniem Nr 86/2018.

<sup>47</sup> Nr BIOŚ.NM.6831.8.2016 z 1.08.2016 r. dot. zatwierdzenia podziału działki nr 1848/8 o pow. 0,10 ha.



nieprowadzeniem na zasadach określonych w ugn ewidencji zasobu nieruchomości gminnych oraz stwierdzonym przypadkiem przekazania Staroście nieostatecznej decyzji skutkującej zmianami danych objętych ewidencją gruntów i budynków, celem dokonania zmian tej ewidencji.

## 2. Realizacja zadań w zakresie ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Gminy

W okresie od dnia sporządzenia wykazu z 2010 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. Burmistrz złożył w Wydziale Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Myszkowie<sup>48</sup> zaledwie jeden wniosek o ujawnienie prawa własności Gminy dla działki o pow. 20,08 ha. Natomiast w kontrolowanym okresie Burmistrz złożył łącznie 42 takie wnioski (w tym cztery w 2016 r., 22 w 2017 r. i 16 w I półroczu 2018 r.) dla 42 nieruchomości składających się łącznie z 226 działek o łącznej pow. 67,68 ha<sup>49</sup>, dla których otrzymał decyzje Wojewody Śląskiego<sup>50</sup> stwierdzające nieodpłatne nabycie z mocy prawa tych nieruchomości<sup>51</sup>. We wszystkich ww. przypadkach w KW ujawniono własność Gminy, żaden z ww. wniosków nie został odrzucony lub zwrócony do uzupełnienia przez właściwy Sąd.

W kontrolowanym okresie Burmistrz złożył cztery wnioski do właściwego Sądu o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie. Trzy z tych wniosków dotyczyło nieruchomości pod drogami gminnymi<sup>52</sup>, a jeden obszaru niezabudowanego<sup>53</sup>. Do dnia zakończenia kontroli żadne z ww. postępowań nie zostało zakończone. W jednym z ww. czterech postępowań, właściwy Sąd wydał zarządzenie<sup>54</sup> o zwrocie wniosku<sup>55</sup>, w związku z niewskazaniem wszystkich uczestników postępowania. W związku z powyższym, w dniu 18 lipca 2018 r. pełnomocnik Gminy<sup>56</sup> złożył wniosek o wstrzymanie zwrotu ww. wniosku i wpisanie sprawy pod nową sygnaturę (do którego dołączył żądany wykaz 66 uczestników tego postępowania). Do dnia zakończenia kontroli właściwy Sąd nie rozparzył ww. wniosku.

[Dowód: akta kontroli – str. 95-96, 104-105 i 122-157]

Pomimo składania ww. wniosków, liczba nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w badanym okresie uległa zmniejszeniu w nieznacznym stopniu, tj. zaledwie o 17,5% (tj. o 235 działki z 1340 takich działek wg stanu na 1 stycznia 2015 r.)<sup>57</sup>. Badania 20 losowo wybranych nieruchomości<sup>58</sup>, wskazały że Burmistrz nie podejmował działań celem uregulowania ich stanu prawnego, ponieważ nie posiadał (w archiwum Urzędu) żadnych dokumentów to umożliwiających. Wg wyjaśnień merytorycznego pracownika Urzędu ds. gospodarki nieruchomościami, uregulowanie stanu prawnego ww.

<sup>48</sup> Zwany dalej: „właściwym Sądem”.

<sup>49</sup> W tym: czterech nieruchomości składających się z 35 działek o łącznej pow. 10,60 ha w 2016 r., 22 nieruchomości składających się z 94 działek o łącznej pow. 20,79 ha w 2017 r. i 16 nieruchomości składających się z 97 działek o łącznej pow. 36,29 ha w I półroczu 2018 r.

<sup>50</sup> Zwanego dalej: „Wojewoda”

<sup>51</sup> Zwane dalej: „decyzjami komunalizacyjnymi”.

<sup>52</sup> Z 14.11.2017 r. dot. działki nr 1201 w Koniecpolu o pow. 0,09 ha, z 17.04.2018 r. dot. działki nr 383 w Łysinach o pow. 0,80 ha i z 17.04.2018 r. dot. dwóch działek nr 635 i 852 w Okolowicach o łącznej pow. 0,95 ha.

<sup>53</sup> Z 17.04.2018 r. dot. działki nr 30 w Koniecpolu o pow. 0,05 ha.

<sup>54</sup> Nr Syg. Akt I Ns 363/18 z 23.05.2018 r.

<sup>55</sup> Z 17.04.2018 r.

<sup>56</sup> Kancelaria adwokacka Certa Iuris sp. komandytowa z Częstochowy.

<sup>57</sup> Obszarowo o 69,5 ha, tj. 24,2% powierzchni wszystkich działek o nieuregulowanym stanie prawnym (286,72 ha) na dzień 1 stycznia 2015 r.

<sup>58</sup> Działek: w Obrębie Koniecpol Miasto o nr: 6729 o pow. 0,09 ha, 6966 o pow. 0,17 ha, 7576 o pow. 0,05 ha, nr 6 o pow. 1,66 ha, 3638 o pow. 0,15 ha, 4570/1 o pow. 0,18 ha, 4941 o pow. 0,08 ha, 7082/2 o pow. 16,24 ha, 2274 o pow. 0,16 ha, 1598/2 o pow. 0,12 ha i 4570/1 o pow. 0,18 ha oraz nr 640 Obręb Okolowice o pow. 0,17 ha, nr 757 Obręb Radoszewnica o pow. 0,18 ha, nr 983 Obręb Wąsosz o pow. 0,09 ha, nr 903/2 Obręb Kuźnica Grodzińska o pow. 0,07 ha, nr 635 Obręb Łysiny o pow. 0,26 ha, nr 41 Obręb Koniecpol Stary o pow. 0,01 ha, nr 812 Obręb Kuźnica Wąsowska o pow. 0,57 ha, nr 189 Obręb Piaski o pow. 1,13 ha i nr 88 Obręb Załęże o pow. 0,5 ha.

20 nieruchomości wymaga przeprowadzenia postępowań sądowych celem ich zasiedzenia.

[Dowód: akta kontroli – str. 191-192]

Spośród ww. 42 wniosków złożonych w badanym okresie we właściwym Sądzie o ujawnienie w KW prawa własności nieruchomości na podstawie otrzymanych decyzji komunalizacyjnych, osiem dotyczyło decyzji otrzymanych przez Urząd przed dniem 1 stycznia 2015 r., a 34 wniosków dot. takich decyzji otrzymanych w kontrolowanym okresie<sup>59</sup>. Wnioski te zostały złożone przez Burmistrza średnio po 3 latach i 7 miesiącach (1 314 dniach) od otrzymania przez Urząd uprawomocnionych decyzji komunalizacyjnych lub od potwierdzenia ich prawomocności, z czego w przypadku ośmiu wniosków dot. decyzji otrzymanych przez Urząd przed dniem 1 stycznia 2015 r. - średnio po 12,4 latach (4 530 dniach<sup>60</sup>), a w przypadku 34 decyzji otrzymanych przez Urząd w badanym okresie - średnio po 1,5 roku (557 dniach<sup>61</sup>). Ponadto do dnia zakończenia kontroli, w przypadku czterech ostatecznych decyzji komunalizacyjnych Burmistrz nie złożył wniosków o ujawnienie w KW prawa własności Gminy do nieruchomości objętych tymi decyzjami, pomimo upływu od 9 miesięcy<sup>62</sup> do nawet 2 lat i 3 miesięcy od otrzymania przez Urząd ostatecznej decyzji komunalizacyjnej<sup>63</sup>. W wyniku ww. wniosków właściwy Sąd dokonał wpisów do KW średnio po 18 dniach<sup>64</sup> od złożenia tych wniosków.

[Dowód: akta kontroli – str. 193-209]

W okresie objętym kontrolą Gmina: sprzedała łącznie dziewięć nieruchomości (składających się z 12 działek) o łącznej pow. 1,85 ha<sup>65</sup>, zbyła użytkowanie wieczyste jednej nieruchomości (w 2016 r.), składającej się z czterech działek<sup>66</sup> o pow. 0,39 ha oraz nabyła (w 2016 r.) dwie nieruchomości o łącznej pow. 0,09 ha i udział 3/80 w nieruchomości o pow. 9,46 ha. Z ww. 12 transakcji tylko w jednym przypadku (zbycie w 2016 r. prawa użytkowania wieczystego nieruchomości<sup>67</sup>) Burmistrz przesłał akt notarialny potwierdzający tę transakcję do właściwego Sądu w terminie 30 dni od jego sporządzenia.

Zawiadomienia o sporządzeniu aktów notarialnych dot. ww. dziesięciu transakcji, notariusze je sporządzający, przesłali do wydziałów ksiąg wieczystych właściwych sądów<sup>68</sup> w dniu ich sporządzenia (4 przypadki) lub od jednego do pięciu dni od daty ich sporządzenia.

[Dowód: akta kontroli – str. 97]

Pracownica Urzędu prowadząca sprawy gospodarowania nieruchomościami Gminy oraz Kierownik Referatu Komunalnego Urzędu wyjaśniły, że po każdej

<sup>59</sup> Spośród łącznie 55 decyzji komunalizacyjnych otrzymanych przez Urząd w kontrolowanym okresie.

<sup>60</sup> Od 1 264 do 7968 dniach.

<sup>61</sup> Od 78 do 1168 dniach.

<sup>62</sup> Dot. decyzji: NWXV.7532.1.238.2016 z 27.06.2017 r. i NWXV.7532.1.122.2016 z 27.09.2017 r., których uprawomocnione kopie Urząd otrzymał odpowiednio: 10.11.2017 r. i 14.11.2017 r.

<sup>63</sup> Dot. decyzji NWXV.7510.1.214.2013 z 02.11.2015 r., której ostateczność potwierdzono w dniu 19.04.2016 r.

<sup>64</sup> Od 2 do 54 dni.

<sup>65</sup> W 2015 r. czterech nieruchomości, tj.: działki nr 1471/1 w Obrębie Koniecpol o pow. 0,2937 ha, działki nr 681/2 w Obrębie Łysiny o pow. 0,12 ha, działki nr 173/1 w Obrębie Łysaków o pow. 0,125 ha oraz składającej się z czterech działek o nr 44, 46, 48 i 66 w Obrębie Łysaków o łącznej pow. 0,46 ha, w 2017 r. jednej nieruchomości składającej się z działki nr 1568/1 w Obrębie Koniecpol o pow. 0,0606 ha oraz w 2018 r. czterech nieruchomości, tj. działki nr 1288/5 w Obrębie Koniecpol o pow. 0,3425 ha, działki nr 1471/3 w Obrębie Koniecpol o pow. 0,1556 ha, działki nr 3200/8 w Obrębie Koniecpol o pow. 0,233 ha oraz działki nr 184 w Obrębie Łabędź o po. 0,06 ha.

<sup>66</sup> Nr ewidencyjny 8597/2, 8597/5, 8597/12 i 8597/13 w Obrębie Koniecpol.

<sup>67</sup> Składającej się z czterech działek o łącznej pow. 0,39 ha.

<sup>68</sup> Sadu Rejonowego w Częstochowie lub Sądu Rejonowego w Myszkowie.

z ww. transakcji na wniosek stron, w tym Gminy, notariusze dokonywali czynności polegającej na złożeniu wniosku wieczystoksięgowego, w tym zawiadomienia właściwego Sądu o zmianie właściciela. Natomiast Burmistrz wyjaśnił, że Gmina realizowała obowiązek zawiadamiania właściwego sądu o dokonanej transakcji, wynikający z art. 36 ust. 1 ustawy o kw za pośrednictwem notariusza sporządzającego akty notarialne, który występował w tym zakresie jako „pomocnik strony”, zgodnie z obowiązującą ustawą z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie<sup>69</sup>. Wg tych wyjaśnień złożenie takiego wniosku przez notariusza następuję za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, co umożliwia dokonanie przez sąd natychmiastowej wzmianki w KW.

[Dowód: akta kontroli – str. 98-103]

Kierownik Referatu Komunalnego wyjaśniła, że monitorowanie stanu spraw, po złożeniu wniosków do właściwego Sądu odbywało się poprzez kontakty z kancelarią prawną obsługującą w tym zakresie Urząd<sup>70</sup>. Wg tych wyjaśnień Urząd na bieżąco otrzymywał od tej kancelarii informacje o żądanych przez właściwy Sąd dodatkowych informacjach w trakcie prowadzonych postępowań (m.in.: dot. poprzednich właścicieli nieruchomości oraz właścicieli nieruchomości sąsiednich i złożenia dodatkowych wypisów i wyrysów z ewidencji nieruchomości). Według tych wyjaśnień monitorowanie postępowań o wydanie decyzji komunalizacyjnych przez ŚUW, odbywa się poprzez częste kontakty telefoniczne z pracownikiem merytorycznym ŚUW odpowiedzialnym za prowadzenie konkretnej sprawy.

[Dowód: akta kontroli str. 210-213]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Przewlekłość w składaniu w badanym okresie wszystkich 42 wniosków wieczystoksięgowych o regulację KW w zakresie ujawnienia prawa własności Gminy do nieruchomości, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy o kw, zobowiązującego właściciela nieruchomości do niezwłocznego złożenia takiego wniosku. W okresie objętym kontrolą Burmistrz złożył do właściwego Sądu wnioski o ujawnienie prawa własności Gminy do nieruchomości na podstawie otrzymanych decyzji komunalizacyjnych średnio po upływie 3 lat i 7 miesiącach (1 314 dniach) od otrzymania przez Urząd uprawomocnionych decyzji komunalizacyjnych lub od potwierdzenia ich prawomocności. Z tego: żaden wniosek nie został złożony przed upływem jednego miesiąca od ww. zdarzeń, cztery wnioski<sup>71</sup> po upływie do trzech miesięcy<sup>72</sup>, jeden wniosek<sup>73</sup> od trzech do sześciu miesięcy<sup>74</sup>, 11 wniosków<sup>75</sup> po upływie od 6 miesięcy do jednego roku<sup>76</sup>, 14 wniosków<sup>77</sup>

<sup>69</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 2291 ze zm.

<sup>70</sup> Ceria Iuris sp. komandytowa z Częstochowy.

<sup>71</sup> Dot. 35 działek ujętych w decyzjach Wojewody nr: NWXV.7510.1.232.2016 z 26.01.2018 r., nr NWXV.7510.1.416.2012 z 27.06.2016 r., nr NWXV.7510.1.107.2012 z 6.10.2016 r. i nr NWXV.7510.1.180.2016 z 15.03.2017 r.

<sup>72</sup> Od 78 do 92 dni.

<sup>73</sup> Dot. działki nr 324.

<sup>74</sup> Po 95 dniach.

<sup>75</sup> Dot. 77 działek ujętych w decyzjach Wojewody nr: NWXV.7510.1.313.2013 z 22.07.2015 r., nr: NWXV.7510.1.336.2013 i nr: NWXV.7510.1.324.2013 z 31.07.2015 r., nr: NWXV.7510.1.262-2.2013 z 4.09.2015 r., nr: NWXV.7510.1.339.2013 z 7.09.2015 r., nr: NWXV.7510.1.338.2013 z 8.09.2015 r., nr: NWXV.7510.1.207.2013 z 22.09.2015 r., nr: NWXV.7510.1.337.2013 z 3.02.2016 r., nr: NWXV.7510.1.204.2013 z 13.03.2015 r., nr: NWXV.7510.1.464.2014 z 18.05.2015 r. i nr: NWXV.7510.1.439.2014 z 27.02.2015 r.

<sup>76</sup> Po upływie od 225 do 330 dni.

<sup>77</sup> Dot. 77 działek ujętych w decyzjach Wojewody nr: NWXV.7510.1.226.2013 z 13.10.2016 r., nr: NWXV.7510.1.201.2013 z 13.03.2015 r., nr: NWXV.7510.1.227.2013 z 30.04.2015 r., nr: NWXV.7510.1.260.2013 z 5.05.2015 r., nr: NWXV.7510.1.230.2013 z 14.05.2015 r., nr: NWXV.7510.1.228.2013 z 25.05.2015 r., nr: NWXV.7510.1.258.2013 z 8.06.2015 r., nr: NWXV.7510.1.259.2013 z 3.08.2015 r. wraz z postanowieniem o jej korekcie nr: NWXV.7510.1.259.2013 z 4.05.2016 r., nr: NWXV.7510.1.200.2013 z 27.05.2015 r., nr: NWXV.7510.1.551.2013 z 19.06.2015 r.,

po upływie od roku do trzech lat<sup>78</sup>, pięć wniosków<sup>79</sup> po upływie od trzech do trzech i pół lat<sup>80</sup>, a siedem wniosków<sup>81</sup> po upływie od sześciu do ponad 21 lat<sup>82</sup> od wpływu do Urzędu kopii tych decyzji z nadaną klauzulą ich ostateczności. Ponadto do dnia zakończenia kontroli Burmistrz nie złożył ww. wniosków o ujawnienie prawa własności Gminy do nieruchomości ujętych w otrzymanych czterech decyzjach komunalizacyjnych Wojewody z lat 2015-2017<sup>83</sup>, pomimo że od otrzymania przez Urząd kopii tych decyzji (z nadaną klauzulą ich ostateczności) upłynęło 9 miesięcy<sup>84</sup> lub od potwierdzenia ostateczności upłynęły 2 lata i 3 miesiące<sup>85</sup>.

[Dowód: akta kontroli – str. 193-201]

Jak wyjaśniła odpowiedzialna za powyższe inspektor ds. gospodarki gruntami, powyższa przewlekłość w składaniu wniosków o regulację stanów prawnych nieruchomości gminnych wynikała z jej przeoczenia oraz dużego zakresu obowiązków służbowych. W swoich wyjaśnieniach zobowiązała się do złożenia wniosków dot. ww. czterech decyzji Wojewody. Natomiast Burmistrz i Kierownik Referatu Komunalnego wyjaśnili również, że powyższa nieuzasadniona przewlekłość wynika ze zbyt obszernego zakresu obowiązków tego pracownika oraz jego przeoczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 214-219]

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Powyższa ocena wynika z przewlekłości w składaniu przez Burmistrza wszystkich wniosków złożonych w kontrolowanym okresie o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Gminy.

### **3. Zasoby Urzędu do realizowania zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Gminy**

W okresie objętym kontrolą realizacja zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Gminy<sup>86</sup> została przypisana do Referatu Komunalnego, w ramach którego prowadzeniem spraw w zakresie gospodarki nieruchomościami Gminy (w tym m. in.: gospodarowaniem gruntami komunalnymi Gminy, dokonywanie zmian w księgach wieczystych, dokonywanie czynności w sprawach komunalizacji,

nr: NWXV.7510.1.224.2013 z 25.02.2016 r., nr: NWXV.7510.1.206.2013 z 24.03.2015 r., nr: NWXV.7510.1.205.2013 z 25.03.2015 r. i nr: NWXV.7510.1.225.2013 z 17.07.2015 r.

<sup>78</sup> Od 441 do 1052 dni.

<sup>79</sup> Dot. 11 działek ujętych w decyzjach Wojewody nr: NWXV.7510.1.208.2013 z 17.07.2015 r., nr: NWXV.7510.1.229.2013 z 25.03.2015 r., nr: NWXV.7510.1.211.2013 nr: NWXV.7510.1.212.2013 z 24.03.2015 r., nr: NWXV.6532.1.941.2012 z 9.11.2012 r.

<sup>80</sup> Od 1141 do 1264 dni.

<sup>81</sup> Dot. 20 działek ujętych w decyzjach Wojewody, nr GKG.IV.7228/XX/12/95 z 28.11.1995 r., nr GKG.IV.7228/XX/14/95 z 20.12.1995 r., nr GKG.IV.7228/XX/203/91 z 30.12.1991 r., nr SR/III/77103/278/2/08 z 28.04.2009 r., nr SR/III/77103/280/2/08 i nr SR/III/77103/281/2/08 z 30.01.2009 r. i NW/XIII/77103/31/09 z 9.04.2010 r.

<sup>82</sup> Od 2198 do 7968 dni.

<sup>83</sup> Dot. 5 działek gminnych.

<sup>84</sup> Dot. decyzji: NWXV.7532.1.238.2016 z 27.06.2017 r. i NWXV.7532.1.122.2016 z 27.09.2017 r., których uprawomocnione kopie Urząd otrzymał odpowiednio: 10.11.2017 r. i 14.11.2017 r.

<sup>85</sup> Dot. decyzji NWXV.7510.1.214.2013 z 02.11.2015 r., której ostateczność potwierdzono w dniu 19.04.2016 r.

<sup>86</sup> Wg regulaminów organizacyjnych Urzędu ustalonych zarządzeniami Burmistrza: Nr 0152/39/03 z 31.08.2003 r. (obowiązującego od 1.09.2003 r. do 14.08.2015 r.), Nr 53/2015 z 31.07.2015 r. (obowiązującego od 15.08.2015 r. do 31.01.2016 r.), Nr 115/2015 z 31.12.2015 r. (obowiązującego od 1.02.2016 r. do 15.12.2016 r.), Nr 126/2016 z 16.12.2016 r. (obowiązującego od 16.12.2016 r. do 17.12.2017 r.) i Nr 189/2017 z 18.12.2017 r. (obowiązujące od 18.12.2017 r.).

regulowanie stanów prawnych nieruchomości) zajmował się jeden pracownik<sup>87</sup>. Pracownikowi temu przydzielone zostały pisemne zakresy obowiązków<sup>88</sup>. Kierownikowi Referatu Komunalnego obowiązki w zakresie kierowania i nadzorowania prac tego Referatu Burmistrz przydzielił dniu 1 lutego 2016 r. Wcześniej<sup>89</sup> ww. Kierownik Referatu Komunalnego, jako inspektor w Urzędzie zastępowała pracownika ds. gospodarki nieruchomościami w razie niemożności pełnienia przez niego obowiązków służbowych.

[Dowód: akta kontroli – str. 5-48]

Ww. pracownik ds. gospodarki nieruchomościami legitymował się ponad 26-letnim stażem pracy w Urzędzie na stanowiskach związanych z zakresem kontroli. Pracownik ten nie uczestniczył w szkoleniach, konferencjach, seminariach lub zajęciach, na których omawiano by kontrolowane zagadnienia. Kierownik Referatu Komunalnego posiadała ponad dwuletni staż na stanowiskach związanych z zakresem kontroli i legitymowała się ukończonym w 2001 r. specjalistycznym kursem z zakresu zarządzania nieruchomościami<sup>90</sup> (obejmującym m.in. zagadnienia: gospodarki nieruchomościami, gospodarki przestrzennej, źródeł informacji o nieruchomościach).

[Dowód: akta kontroli – str. 54-56]

W badanym okresie oprócz składania we właściwym Sądzie wniosków o ujawnienie w KW prawa własności nieruchomości oraz wskazanych powyżej czterech wniosków o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie, Urząd nie podejmował innych działań w zakresie wyjaśnienia stanu prawnego nieruchomości gminnych. Średni czas złożenia we właściwym Sądzie ww. wniosku o ujawnienie w KW prawa własności nieruchomości wyniósł 3 lata i 7 miesięcy (1 314 dni) od otrzymania przez Urząd uprawomocnionych decyzji komunalizacyjnych lub od potwierdzenia ich prawomocności. Liczba spraw przypadających na jednego pracownika zaangażowanego w przygotowanie dokumentacji umożliwiającej Gminie złożenie ww. wniosków (o ujawnienie prawa własności nieruchomości lub o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie), w trakcie każdego roku objętego badaniem wyniosła: 27 w 2015 r., 5 w 2016 r., 9 w 2017 r. i 18 w I półroczu 2018 r.

Wyjaśniając ww. opóźnienia oraz brak podejmowania działań przez nadzorowany Referat Komunalny, jej Kierownik wyjaśniła, że powyższe spowodowane było zbyt małą liczbą pracowników zatrudnionych przy realizacji tych zadań. W swoich wyjaśnieniach wskazywała również, że o powyższym kilkakrotnie informowała Burmistrza i jego zastępcę. Jednak jak wyjaśniła, zwiększenie nakładów na realizację tych zadań nie był możliwy w związku z ograniczeniami wynikającymi z realizowanego do końca 2017 r. programu naprawczego finansów gminy.

Natomiast Burmistrz w swoich wyjaśnieniach podał, że celem usprawnienia realizacji kontrolowanych zadań, w Urzędzie zostaną przeprowadzone działania celem przeorganizowania zakresów czynności pracowników Referatu Komunalnego oraz zostanie rozważone zwiększenie ilości etatów w tym referacie od 2019 r. Jak wyjaśnił wcześniejsze działania w tym zakresie nie były możliwe w związku

<sup>87</sup> Zatrudniony na Stanowisku ds. gospodarki nieruchomościami, zwany dalej: „pracownikiem ds. gospodarki nieruchomościami”.

<sup>88</sup> Nr Or.I-0114/1/03 z 14.09.2003 r. z aneksami Nr 1 z 16.01.2008 r. i Nr 2 z 30.05.2012 r. (obowiązującym do 31.01.2016 r.) i z 1.02.2016 r. (bez nr) – obowiązującego od 1.02.2016 r.

<sup>89</sup> Z dniem 31 maja 2012 r. aneksem do obowiązującego w tej dacie zakresu obowiązków służbowych (z 2.06.2008 r.) na stanowisku inspektora w Urzędzie.

<sup>90</sup> Przeprowadzonym przez Ośrodek Kształcenia Kadr w Częstochowie w okresie od 15.09.2001 r. do 18.11.2001 r.

z realizowanym programem naprawczym, w którym określony był limit etatów w Urzędzie oraz ograniczenia w wydatkach na wynagrodzenia pracowników Urzędu.

[Dowód: akta kontroli – str. 193-198, 210-213 i 220-222]

W badanym okresie Urząd na zadania związane z regulacją stanu prawnego nieruchomości gminnych oraz ujawnianiem w KW prawa własności wydatkował łącznie 17 204,42 zł<sup>91</sup> na zakupy map oraz wypisy z rejestru gruntu.

[Dowód: akta kontroli – str. 57-63]

W okresie objętym kontrolą Gmina nie ubiegała się o dotacje na realizację zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości wchodzących do gminnego zasobu.

[Dowód: akta kontroli – str. 49]

W swoich wyjaśnieniach Burmistrz wskazał, że w jego ocenie zaplanowane i wydatkowane środki w latach 2015-2018 na regulację stanu prawnego nieruchomości gminnych były niewystarczające. Brak środków na realizację tych zadań oraz brak podejmowania działań celem ich pozyskania, Burmistrz tłumaczył innymi palącymi problemami Gminy (w tym brakiem wody pitnej dla mieszkańców) oraz realizowanym w latach 2014-2017, pod nadzorem Ministerstwa Finansów, programem naprawczym. Jak wyjaśnił, wg jego oceny bardziej pilnym zadaniem dla Gminy jest budowa wodociągów i kanalizacji, celem zapewnienia mieszkańcom podstawowych potrzeb bytowych. Wskazywał również, że Gmina w dalszym ciągu bez uprzedniej zgody Ministra Finansów nie może zaciągać pożyczek, emitować papierów wartościowych oraz w żaden sposób nie może obciążać swojego majątku do momentu całkowitej spłaty pożyczki zaciągniętej w budżecie państwa.

[Dowód: akta kontroli – str. 158-159]

Kierownik Referatu Komunalnego wskazała jako „dobrą praktykę” w działalności Urzędu w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości oraz ujawniania w KW prawa własności nieruchomości gminnych, częste kontakty telefoniczne z właściwym pracownikiem merytorycznym Starostwa w Częstochowie oraz kancelarią prawną obsługującą Urząd.

[Dowód: akta kontroli – str. 202]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Powyższa ocena wynika z określenia przez Burmistrza zadań i zakresu odpowiedzialności dla komórki Urzędu i pracownika zaangażowanego w procesy ujawniania prawa własności. NIK zwraca uwagę, że Burmistrz obciążył tymi zadaniami tylko jednego pracownika, nie zapewnił podnoszenia jego kwalifikacji oraz niezbędnych środków finansowych na realizację tych zadań w budżecie Gminy.

<sup>91</sup> 1 740,70 zł w 2015 r., co stanowiło 0,87% planu po zmianach (200,0 tys. zł) wydatków w rozdziałach w których ponoszono w 2015 r. wydatki na cele objęte kontrolą, tj.: 60016 i 70005 w §§ 4210, 4300 i 4610, 3 230,40 zł w 2016 r., co stanowiło 0,53% planu wydatków po zmianach (612,7 tys. zł) w rozdziałach, w których ponoszono w 2016 r. wydatki na cele objęte kontrolą, tj.: 60016 i 70005 w §§ 4210, 4300, 4430 i 4610, 3 516,02 zł w 2017 r., co stanowiło 2,31% wydatków po zmianach (152,0 tys. zł.) w rozdziałach, w których ponoszono w 2017 r. wydatki na cele objęte kontrolą, tj.: 60017 i 70005 w §§ 4210, 4300, 4430, 4520 i 4610 oraz 8 717,00 zł w I półroczu 2018 r., co stanowiło 9,2% planu wydatków po zmianach (95,0 tys. zł) w rozdziałach, w których ponoszono w I półroczu 2018 r. wydatków na cele objęte kontrolą, tj.: 60017 i 70005 w §§ 4300, 4430, 4520 i 4610.

## IV. Uwagi i 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 Kontroli<sup>92</sup>, wnosi o:

1. **Podjęcie działań celem uregulowania stanu prawnego nieruchomości, podlegających komunalizacji.**
2. **Ewidencjonowanie gminnego zasobu nieruchomości w sposób zgodny z ustawą o gospodarce nieruchomościami.**
3. **Zapewnienie składania wniosków o ujawnienie w Księgach Wieczystych praw własności Gminy niezwłocznie po zgromadzeniu wymaganych dokumentów.**

## 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 Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 25 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.

Katowice, dnia 31 sierpnia 2018 r.

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler  
Andrzej Pakuła  
Gł. specjalista kontroli państwowej**

<sup>92</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., zwana dalej: „ustawą o NIK”.