



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.007.02.2018
P/18/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli | P/18/003 – Działania organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych. |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 czerwca 2015 r. do zakończenia czynności kontrolnych, a w przypadkach koniecznych, badaniami mogą zostać objęte zagadnienia wykraczające poza powyższe ramy czasowe, jeżeli będą miały związek z przedmiotem kontroli. |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach. |
| Kontrolerzy | 1. Andrzej Kamiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/58/2018 z dnia 19 czerwca 2018 r. 2. Marcin Sudół, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/62/2018 z dnia 9 lipca 2018 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-4] |
| Jednostka kontrolowana | Starostwo Powiatowe w Kielcach, ul. Wrzosowa 44, 25-211 Kielce (dalej: Starostwo) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Michał Godowski, Starosta Kielecki (dalej: Starosta). [Dowód: akta kontroli str. 5] |

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

| | |
|----------------------------|--|
| Ocena ogólna | Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania podejmowane przez Starostę oraz Zarząd Powiatu Kieleckiego na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych w zbadanym zakresie. |
| Uzasadnienie oceny ogólnej | <p>Prowadzone działania zmierzające do uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje Starosta, jak i powiatowego zasobu nieruchomości spowodowały, że w okresie od 20 grudnia 2012 r. do 30 czerwca 2018 r. stan zasobu nieruchomości² o nieuregulowanym stanie prawnym zmniejszył się odpowiednio o 1 008 działek (39,3%) o pow. 511,0092 ha (49,5%) i 43 działki (33,3%) o pow. 22,4242 ha (46,5%). Na próbie 62 spraw ustalono, że Starostwo w sposób rzetelny prowadziło działania w zakresie przygotowania dokumentacji umożliwiającej złożenie do sądu wniosku o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności zarówno w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa, jak i powiatowego zasobu. W okresie objętym kontrolą odrzuconych zostało niewiele ponad 1% (9 z 789) ww. wniosków złożonych przez pracowników Starostwa, którzy monitorowali stan wszystkich spraw, po złożeniu wniosku.</p> <p>Na próbie 40 działek ustalono, że ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu kieleckiego (dalej: powiat) prowadzona była zgodnie z katastrzem nieruchomości. Ponadto, dane określone w art. 23 ust. 1c ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ ujęte w ewidencji powiatu były spójne z ewidencją księgową. Rzetelnie i terminowo sporządzano informacje o stanie mienia komunalnego oraz sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za lata 2015-2017.</p> <p>Analiza 35 (ze 118) zmian wynikających z decyzji Wojewody o nabyciu przez gminy prawa własności nieruchomości wykazała, że ewidencję tych nieruchomości prowadzono prawidłowo, a dane wynikające z otrzymanych dokumentów, o których mowa w art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴</p> |

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Bez uwzględniania nieruchomości przyjmowanych do zasobów w okresach późniejszych.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.

wpisywano do ewidencji gruntów i budynków w terminie 30 dni od dnia otrzymania tych dokumentów.

Zadania związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa i powiatu przypisano odpowiednim komórkom organizacyjnym oraz osobom. Pracownicy Starostwa zajmujący się ww. sprawami posiadali staż pracy od roku do siedmiu lat oraz uczestniczyli⁵ w szkoleniach poświęconych tematyce objętej kontrolą. W latach 2015-2018 (I półrocze) wzrosła liczba pracowników zajmujących się ww. sprawami. W tym czasie zmniejszyła się jednocześnie średnia liczby działek ewidencyjnych o nieuregulowanym stanie prawnym przypadających na jednego pracownika.

W okresie od 2015 r. do 2017 r. Starostwo w całości wykorzystało środki przyznane z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej związanych m.in. z regulowaniem stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa. Pełne wykorzystanie zaplanowanych środków powiatu ograniczał m.in. brak zainteresowania wykonawców robót geodezyjnych i kartograficznych zleceniami dotyczącymi regulacji stanu prawnego określonych nieruchomości.

NIK negatywnie oceniła działania Starosty oraz Zarząd Powiatu Kieleckiego związane ze składaniem wniosków o ujawnienie prawa własności w księdze wieczystej. Ustalono, że Starostwo w odniesieniu do 60% wniosków objętych badaniem, stosowne wnioski złożyło dopiero po upływie od 14 dni do ponad siedmiu lat od zgromadzenia dokumentacji umożliwiającej złożenie takiego wniosku. Działanie takie było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁶, który stanowi, że właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu kieleckiego

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego⁷ 18 maja 2009 r. Starosta przesłał Wojewodzie Świętokrzyskiemu (dalej: Wojewoda) w wersji papierowej wykaz nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność. Z powodu dużej ilości napływających spraw Starosta nie przesłał Wojewodzie w terminie do dnia 19 maja 2009 r., zgodnie w ww. ustawą wykazy nieruchomości stanowiących własność powiatu. Przedmiotowy wykaz został przesłany⁸ Wojewodzie w formie papierowej 5 listopada 2010 r., a jego uzupełnienie 14 lutego 2011 r. Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 września 2012 r. w sprawie uzupełnienia i uaktualnienia zestawienia zbiorczego nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego dla obszaru całego kraju⁹, w związku z art. 1 ust.1 ustawy o ujawnieniu prawa własności nieruchomości, Starosta w dniu 20 grudnia 2012 r. przekazał Wojewodzie w wersji elektronicznej uzupełnione wykazy nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu. [Dowód: akta kontroli str. 6-7, 482]

⁵ W 2015 r.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1007, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 1460.

⁸ Zgodnie z zaleceniami pokontrolnymi NIK zawartymi w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 28 września 2010 r., znak: LKI-4101-04-06/2010, P/10/139.

⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1056.

1.1. W wykazie przesłanym Wojewodzie 20 grudnia 2012 r. zasób nieruchomości Skarbu Państwa¹⁰, którym gospodarował Starosta obejmował 6 635 działek ewidencyjnych (dalej: działki) o pow. 2 082,1149 ha, z czego 2 562 działki o pow. 1 031,5588 ha miały nieuregulowany stan prawny. Na 1 stycznia 2015 r. stan zasobu obejmował 6 113 działek o pow. 1 728,8869 ha, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym 2 341 działek o pow. 915,5893 ha (w tym z wykazu z 2012 r. 5 065 działek o pow. 1 342,3249 ha, z czego o nieuregulowanym stanie prawnym 5 065 działek o pow. 683,0157 ha). W tym okresie największą część nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym stanowiły grunty rolne obejmujące 824 działki o pow. 354,5552 ha oraz zabudowane i zurbanizowane obejmujące 1 196 działek o pow. 327,8649 ha (w tym z wykazu z 2012 r. odpowiednio 605 działek o pow. 234,0198 i 1 022 działki o pow. 285,5422 ha). Na 30 czerwca 2018 r. stan zasobu obejmował 6 162 działki o pow. 1 596,2532 ha, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym 1 981 działki o pow. 747,7805 ha (w tym z wykazu z 2012 r. 4 591 działek o pow. 1 070,2815 ha, z czego o nieuregulowanym stanie prawnym 1 554 działki o pow. 520,5496 ha).

W ww. zasobie, wg stanu na 30 czerwca 2018 r., największą pozycję stanowiły grunty zabudowane i zurbanizowane (4 562 działki o pow. 916,3200 ha, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym 958 działek o pow. 269,1535 ha); grunty rolne (1 034 działki o pow. 432,9257 ha, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym 739 działek o pow. 322,3977 ha) oraz grunty leśnie (518 działek o pow. 223,1063 ha, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym 243 działki o pow. 133,3062 ha). Wśród gruntów zabudowanych i zurbanizowanych dominującą pozycję zajmowały tereny komunikacyjne stanowiące 4 426 działki o pow. 875,2075 ha (w tym o nieuregulowanym stanie prawnym 879 działek o pow. 236,5842 ha).

W okresie od 2012 r. do 30 czerwca 2018 r. stan zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (z uwzględnieniem nieruchomości przyjętych do zasobu w okresach późniejszych) zmniejszył się o 473 działki (7,1%) o pow. 485,8617 ha (23,3%), w tym o nieuregulowanym stanie prawnym o 581 działek (22,7%) o pow. 283,7783 ha (27,5%). Natomiast bez uwzględniania nieruchomości przyjmowanych do zasobu w okresach późniejszych zmniejszył się odpowiednio o 2 044 działki (30,8%) o pow. 1 011,8334 ha (48,6%), w tym o nieuregulowanym stanie prawnym o 1 008 działek (39,3%) o pow. 511,0092 ha (49,5%). [Dowód: akta kontroli str. 7-9]

1.2. W wykazie przesłanym Wojewodzie 20 grudnia 2012 r. zasób nieruchomości powiatu obejmował 2 401 działek o pow. 1 342,0144 ha, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym 129 działek o pow. 48,1658 ha. Na 1 stycznia 2015 r. stan zasobu obejmował 2 709 działek o pow. 1 344,2645 ha, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym 155 działek o pow. 41,2872 ha (w tym z wykazu z 2012 r. 2 385 działek o pow. 1 324,5330 ha, z czego o nieuregulowanym stanie prawnym 117 działek o pow. 36,2356 ha). W tym okresie największą część nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym stanowiły grunty zabudowane i zurbanizowane obejmujące 152 działki o pow. 40,8083 ha (w tym z wykazu z 2012 r. 114 działek o pow. 35,7567 ha). Na 30 czerwca 2018 r. stan zasobu obejmował 3 469 działek o pow. 1 365,8859 ha, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym 107 działek o pow. 34,0579 ha (w tym z wykazu z 2012 r. 2 357 działek o pow. 1 310,7679 ha, z czego o nieuregulowanym stanie prawnym 86 działek o pow. 25,7416 ha).

Zasób wg stanu na 30 czerwca 2018 r. składał się z gruntów zabudowanych i zurbanizowanych (3 214 działek o pow. 1 228,7486 ha, z czego o nieuregulowanym stanie prawnym 106 działek o pow. 34,0490 ha) oraz gruntów rolnych (249 działek o pow. 136,4306 ha, z czego o nieuregulowanym stanie prawnym jedna działka o pow. 0,0089 ha). Wśród gruntów zabudowanych i zurbanizowanych dominującą pozycję zajmowały tereny komunikacyjne stanowiące 3 166 działek o pow. 1 210,2135 ha, w tym o nieuregulowanym stanie prawnym 105 działek o pow. 33,9889 ha.

W okresie od 2012 r. do 30 czerwca 2018 r. stan zasobu nieruchomości powiatu (z uwzględnieniem nieruchomości przyjętych do zasobu w okresach późniejszych)

¹⁰ Bez nieruchomości będących we władaniu Lasów Państwowych, Państwowego Funduszu Ziemi oraz gruntów znajdujących się pod wodami.

zwiększył się o 1 068 działek (44,5%) o pow. 23,8715 ha (1,8%), z czego o nieuregulowanym stanie prawnym zmniejszył się o 22 działki (17,1%) o pow. 14,1078 ha (29,3%). Natomiast bez uwzględniania nieruchomości przyjmowanych do zasobu w okresach późniejszych zmniejszył się o 44 działki (1,8%) o pow. 31,2465 ha (2,3%), w tym o nieuregulowanym stanie prawnym o 43 działki (33,3%) o pow. 22,4242 ha (46,5%). [Dowód: akta kontroli str. 10-12]

2. Prawidłowość prowadzenia przez kontrolowaną jednostkę działań mających na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa oraz powiatu zbadano na podstawie próby 62 spraw dobranych według osądu kontrolera.

2.1. Badanie gruntów stanowiących zasób Skarbu Państwa przeprowadzono na próbie 42 spraw dotyczących 44 działek o łącznej pow. 28,3536 ha, z tego 10 spraw dotyczących gruntów o uregulowanym stanie prawnym oraz 32 spraw o nieuregulowanym stanie prawnym. Wszystkie działki znajdowały się w uzupełnionym wykazie przesłanym przez Starostę Wojewodzie w dniu 20 grudnia 2012 r.

Analiza badanej próby wykazała, że regulowanie stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa następowało przede wszystkim na wniosek osób fizycznych lub prawnych zainteresowanych ich zakupem lub dzierżawą oraz gmin zainteresowanych komunalizacją nieruchomości znajdujących się na ich terenie.

Odnośnie 10 badanych nieruchomości o uregulowanym stanie prawnym wnioski składane do sądu o uregulowanie stanu prawnego poprzez założenie księgi wieczystej zostały złożone od 1 396 do 1 856 dni od daty przesłania Wojewodzie uzupełnionego wykazu nieruchomości (dalej: czas postępowań) oraz od 23 do 637 dni od daty złożenia wniosku przez podmiot zainteresowany uregulowaniem stanu prawnego danej działki, i tak działki o numerach:

- 260416_2.0018.2205/3 – czas trwania postępowania 1 821 dni oraz 407 dni;
- 260406_2.0011.2309 – czas trwania postępowania 1 247 dni oraz 109 dni;
- 260414_2.0016.1337/2 – czas trwania postępowania 1 247 dni oraz 129 dni;
- 2601416_2.0003.92/8 – czas trwania postępowania 1 337 dni oraz 73 dni;
- 26047_5.0009.74 – czas trwania postępowania 1 639 dni oraz 485 dni;
- nr 260414_2.0016.2280 – czas trwania postępowania 1 856 dni oraz 637 dni;
- nr 260410_2.0005.27/55, 260410_2.0005.27/56, 260410_2.0005.27/57 – czas trwania postępowania 1 807 dni oraz 73 dni;
- 260416_2.0009.175/2 – czas trwania postępowania 1 722 dni oraz 105 dni;
- 260416_2.0018.1933 – czas trwania postępowania 1 396 dni oraz 29 dni;
- 260408_2.0022.433/1 – czas trwania postępowania 1 648 dni oraz 124 dni.

Spośród 32 spraw dotyczących gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym zaawansowanie prac dotyczących uregulowania stanu prawnego przedstawiało się następująco:

- działka 260406_2.0002.94/30 – w dniu 11 grudnia 2017 r. złożono wniosek do Sądu Rejonowego w Kielcach o nabycie nieruchomości przez zasiedzenie, aktualnie trwa postępowanie sądowe;
- działka 260402_5.0025.649 – zlecono wykonanie opracowania geodezyjnego do uregulowania stanu prawnego (operat techniczny i mapę do celów prawnych);
- działki 260411_2.0009.198, 260414_2.0004.794, 260419_2.0011.400/6, 260419_2.0011.400/7 – otrzymano od wykonawcy opracowania geodezyjne do uregulowania prawa własności;
- działki 250417_2.0004.148/35 i 260417_2.0004.148/83 – w przygotowaniu wnioski do sądu o założenie księgi wieczystej;
- działki 260409_2.0005.162/3, 260419_2.0011.1376/2, 260409_2.0005.163/3, 260409_2.0005.163/4 – złożono do sądu wnioski o założenie księgi wieczystej;
- działka 260403_5.8.863/1 – sprawa na etapie wyjaśniania nieściśności w akcie własności ziemi;

- działki 260417_2.0004.585/194, 260403_4.0002.1714/15 i 260414_2.0020.172 – przygotowano zgłoszenie do wykonania opracowania geodezyjnego do uregulowania stanu prawnego;
- działka 260402_5.0022.353/27 - w dniu 20 czerwca 2018 r. wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków. W dniu 11 lipca 2018 r. Starosta wydał decyzję o aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków;
- działka 260403_4.0002.2141/2 – w dniu 10 lipca 2018 r. Sąd Rejonowy w Kielcach wydał postanowienie o zasiedzeniu działki na rzecz Skarbu Państwa;
- działka 260414_2.0004.639/70 – toczy się postępowanie sądowe o zasiedzenie gruntu na rzecz Skarbu Państwa;
- działki 260416_2.0003.722, 260414_2.0002.708, 260412_2.0014.921/85, 260403_4.0002.2108/2, 260416_20013.355/1, 260404_5.0019.150/1, 260403_5.0002.1052, 260412_5.0005.101, 260414_2.21.980, 260407_5.0011.130, 260407_5.0019.333/1, 2600414_2.0004.13, 260416_2.0024.87 – sprawy znajdowały się na etapie poszukiwania i kompletowania dokumentów niezbędnych do przygotowania wniosku o założenie księgi wieczystej. [Dowód: akta kontroli str. 13-38]

2.2. Badanie gruntów powiatowych przeprowadzono na próbie 20 spraw dotyczących 59 działek o łącznej pow. 26,6346 ha, z tego siedmiu spraw dotyczących gruntów o uregulowanym stanie prawnym oraz 13 spraw o nieuregulowanym stanie prawnym. W 18 sprawach działki znajdowały się w wykazie przesłanym Wojewodzie 20 grudnia 2012 r. a dwie pojawiły się w okresie objętym kontrolą. Wszystkie działki dotyczyły gruntów znajdujących się pod drogami powiatowymi.

Odnośnie nieruchomości o uregulowanym stanie prawnym wnioski do Wojewody o wydanie decyzji stwierdzających nabycie przez powiat prawa własności tych nieruchomości zostały złożone od 1 530 do 1 817 dni od daty przesłania Wojewodzie uzupełnionego wykazu nieruchomości, i tak dla działek o numerach:

- 260404_5.0023.140, 260404_5.0007.217 – czas trwania postępowania 1 530 dni;
- 260412_2.0022.41/2, 260412_2.0022.41/3, 260412_2.0022.41/7, 260412_2.0007.383, 260412_2.0005.100 – czas trwania postępowania 1 530 dni;
- 260412_2.0002.132/1, 260412_2.0002.447/2, 260412_2.0002.447/5 – czas trwania postępowania 1 552 dni;
- 260406_2.0008.266 – czas trwania postępowania 1 530 dni;
- 260416_2.0008.38/1, 260416_2.0008.39/1 – czas trwania postępowania 1 651 dni;
- 260405_5.0002.7, 260405_5.0002.12/2 – czas trwania postępowania 1 817 dni;
- 260414_2.0006.1057 – czas trwania postępowania 1 651 dni.

Wojewoda wydał decyzje stwierdzające nabycie prawa własności tych nieruchomości w 2017 r. (6 spraw) oraz w pierwszej połowie 2018 r. (jedna). Wydanie przedmiotowych decyzji następowało w pięciu sprawach od 31 do 37 dni od złożenia stosownego wniosku oraz w dwóch sprawach odpowiednio po 56 i 109 dniach. We wszystkich sprawach, w których Wojewoda wydał decyzje w 2017 r. zostały złożone w sądzie wnioski o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych. Wnioski zostały złożone po upływie od 88 do 158 dni od daty wydania decyzji przez Wojewodę.

W sprawie upływu długiego terminu składania wniosków o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych od dnia wydania decyzji przez Wojewodę, Kierownik Wieloosobowego Stanowiska ds. Regulacji Stanu Prawnego Nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu w Wydziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: WGGN) – Dariusz Krogulec wyjaśnił, że dzień wydania przez Wojewodę decyzji potwierdzającej nabycie prawa własności przez powiat nie jest równoznaczny z momentem umożliwiającym podjęcia działań zmierzających do ujawnienia prawa własności w księdze wieczystej. Otrzymanie prawomocnej decyzji, które następuje najwcześniej po upływie około 30 dni od daty jej wydania, a w określonych przypadkach może trwać znacznie dłużej, jest podstawą do wprowadzenia stosownych zmian w ewidencji gruntów i budynków polegających na ujawnieniu prawa własności powiatu do danej nieruchomości. Czas oczekiwania na wprowadzenie zmiany wynosi około 30 dni. Program informatyczny do prowadzenia zasobu

nieruchomości „MIENIE” jest nakładką na program „EWOPIS” służący do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, dlatego też wciągnięcie nowych działek do zasobu odbywa się na koniec każdego miesiąca po wcześniejszym wprowadzeniu zmian do programu „EWOPIS”. Od tego momentu dopiero można podjąć właściwe czynności związane z przygotowaniem wniosku wieczystoksięgowego. Do wniosku wymagany jest wypis z rejestru gruntów i budynków wraz z wypisem z mapy ewidencyjnej, który można uzyskać dopiero po ujawnieniu prawa własności w ewidencji. Czas oczekiwania na przedmiotowe dokumenty wynosi średnio około 30 dni, ale w uzasadnionych przypadkach może ulec wydłużeniu. Ponadto zdarzają się sytuacje, że złożenie wniosku musi być poprzedzone aktualizacją działu I księgi wieczystej poprzez ujawnienie podziału nieruchomości lub aktualizację użytków gruntowych. W takim przypadku wysyłane jest zawiadomienie organu prowadzącego ewidencję gruntów wraz z wypisem z rejestru gruntów i budynków oraz wyrysem z mapy ewidencyjnej. Czas oczekiwania na rozpatrzenie zawiadomienia przez sąd rejonowy wynosi średnio od 30 do 60 dni.

Spośród 13 spraw dotyczących gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym:

- w jednym przypadku (działki 260401_2.1. 241/1, 260401_2.1. 140/1, 260401_2.1. 164/1, 260401_2.1. 241/3, 260401_2.1. 241/5, 260401_2.1. 241/7) uzyskano decyzję Wojewody stwierdzającą nabycie prawa własności do nieruchomości, która się jeszcze nie uprawomocniła;
- w jednym przypadku (działka 260419_2.12.99/1) decyzja Wojewody się uprawomocniła, lecz nie została wpisana do ewidencji gruntów i budynków;
- w jednym przypadku (działki 260401_2.2.362/1, 260401_2.2.363/2, 260401_2.2.364/1, 260401_2.2.364/2, 260401_2.2.364/3, 260401_2.2.475/1, 260401_2.2.522) sprawa była na etapie ogłoszenia przez Wojewodę dotyczącego ewentualnych roszczeń do nieruchomości, co jest warunkiem wydania decyzji;
- w dwóch przypadkach (działki 260402_5.14.555/1 oraz 260405_5.16.10410) zawarto umowę o wykonanie opracowania geodezyjnego do uregulowania stanu prawnego;
- w dwóch przypadkach (działki 260412_4.1.914/2, 260412_5.22.364/11, 260412_5.22.364/12 oraz 260415_2.8.857, 260415_2.8.858, 260415_2.8.859 260415_2.8.866) wysłano zapytania ofertowe na sporządzenie stosownej dokumentacji;
- w jednym przypadku (działki 260407_5.8.38/2 260407_5.8.38/3 260407_5.8.38/7) Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach wystąpił do Starosty o wykreślenie przedmiotowych działek z ewidencji gruntów powiatu jako samoistnego posiadacza z uwagi na fakt, że obecnie znajdują się poza terenem drogi powiatowej;
- pozostałe pięć spraw (działki 260416_2.8.270/1, 260416_2.8.270/2, 260416_2.8.270/3, 260416_2.8.270/5, 260416_2.8.270/7, 260416_2.8.270/8, 260416_2.8.270/9, 260402_5.24.933, 260402_5.24.934, 260402_5.24.935, 260402_5.24.936, 260402_5.24.937, 260402_5.24.938, 260416_2.8.271/1, 260412_4.1.915, 260416_2.2.183/1) znajdowało się na etapie poszukiwania i kompletowania dokumentacji niezbędnej do uregulowania stanu prawnego. [Dowód: akta kontroli str. 39-49]

W sprawie przyczyn, które spowodowały wydłużony okres regulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i powiatowych Starosta oraz Zofia Stelmasińska, Naczelnik WGGN (dalej: Naczelnik) wyjaśnili, że wykazany na próbie 10 spraw czas postępowania od 1 396 do 1 856 dni, nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w zaistniałych w sprawach okolicznościach faktycznych.

Uzupełniony wykaz nieruchomości Skarbu Państwa o nieuregulowanym stanie prawnym z dnia 20 grudnia 2012 r., nie powinien być podstawą/bazą planowanych i realizowanych zadań z zakresu regulacji stanów prawnych nieruchomości, w tym regulacji przeprowadzanych w latach 2015-2018.

Powyższe wynika z faktu, iż ww. wykaz stanowi dokument – niemniej aktualny na dzień sporządzenia tj. 20 grudnia 2012 r., to jednak nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu wykazywane są przy użyciu programu MIENIE według stanu zarejestrowanego na dany dzień, na podstawie wciąż na bieżąco aktualizowanej bazy danych o gruntach - ewidencji gruntów i budynków, rejestrowanej w programie EWOPIS. Starostwo od 1999 r. stale

wprowadza zmiany w systemie EWOPIS, błędne zapisy w ewidencji gruntów i budynków są sukcesywnie usuwane (za wszystkie zmiany wprowadzane do rejestru ewidencyjnego przed 1999 rokiem odpowiadały urzędy gmin), w tym na bieżąco aktualizowane są informacje opisujące nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu.

Księgi wieczyste dla 10 objętych próbą nieruchomości w latach 2015-2018 faktycznie założone zostały na wnioski podmiotów wykazujących w sprawach interes prawny bądź faktyczny. Podejmując działania zmierzające do uregulowania stanu prawnego nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, mając na uwadze zamierzenia wnioskodawców oraz potencjalne korzyści Skarbu Państwa wynikające z realizacji wpływających wniosków, organ reprezentujący Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, kieruje się przede wszystkim zasadą prawidłowej gospodarki – zgodnie z przepisami prawa art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami „Organy, o których mowa w art. 11, działające za Skarb Państwa i jednostkę samorządu terytorialnego, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki”.

Odnosząc się do wskazanego czasu postępowania od 23 do 637 dni, wykazanych na badanej próbie 10 spraw dotyczących gruntów o uregulowanym stanie prawnym tj. terminów od daty złożenia wniosku przez podmiot zainteresowany uregulowaniem stanu prawnego danej działki - do dnia złożenia we właściwych sądach wniosków o uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, we wszystkich ww. sprawach sukcesywnie podejmowane były niezbędne w procesie regulacji stanów prawnych działania, skutkujące założeniem księgi wieczystej. Wspomniane działania w każdej sprawie obejmowały:

- zakres ustaleń faktycznych związanych z przedmiotową nieruchomością;
- szczegółową kwerendę archiwalnych dokumentów prawnych (akty własności ziemi, umowy przenoszące własność, decyzje administracyjne w tym wyłączeniowe) i geodezyjnych (rejestry gruntów, operaty techniczne), przeprowadzaną w archiwach geodezyjnych i zakładowym Starostwa, pozyskanie których w formie wymaganej umożliwi wpis w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa;
- w przypadku konieczności pozyskania brakujących dokumentów z klauzulą prawomocności bądź np. uwierzytelnionych przez właściwy organ za zgodność z oryginałem, występowano ze stosownym pismem do właściwych jednostek: urzędów gmin, Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, Archiwum Państwowego w Kielcach, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W sytuacjach klarownych pozyskiwano wypis z rejestru gruntów wraz z wrysem z mapy ewidencyjnej sporządzanych na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, stanowiących załącznik do wniosku wieczystoksięgowego;
- w przypadku oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego jako niewystarczający do złożenia wniosku o założenie księgi wieczystej, podejmowano działania w procesie zamówień publicznych dot. zapotrzebowania na opracowania geodezyjne i kartograficzne do celów prawnych, z uwzględnieniem terminów przewidywanych na prace terenowe, kompletowanie dokumentacji geodezyjnej do celów prawnych z zasobów archiwalnych, konieczności dopełnienia procedur wynikających z przepisów prawa ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Wskazane w piśmie 637 dni od daty złożenia wniosku przez podmiot zainteresowany uregulowaniem stanu prawnego działki do dnia złożenia w sądzie wniosku o uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, policzone zostały w sprawie zakwalifikowanej do zlecenia wykonania opracowania geodezyjnego do regulacji stanu prawnego nieruchomości (operat techniczny i mapa do celów prawnych). Wykonawcę wyłoniono przy trzecim rozeznaniu rynku w 2017 r. (brak zainteresowania wykonawców robót geodezyjnych na dwa pierwsze zapytania przeprowadzone w roku 2016 i 2017).

W zakresie spraw dotyczących gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym, regulowanie stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa to proces który polega na żmudnym odtwarzaniu ciągu dokumentów w konkretnych sprawach w ciągle zmieniających się przepisach prawa. Sprawy powyższe do chwili obecnej nie zostały zakończone z uwagi na:

- trwające postępowania sądowe (podjęte przez tut. urząd regulacje stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa w trybie zasiedzenia);
- konieczność sporządzenia dokumentacji geodezyjnej do celów prawnych (procedura przetargowa, brak zainteresowania wykonawców robót geodezyjnych realizacją opracowań geodezyjnych i kartograficznych do celów prawnych przy kolejnych rozeznaniach rynku);
- trudności w pozyskaniu wymaganych dokumentów prawnych (na prośbę Starostwa Powiatowego w Kielcach skierowaną do ZUS o nadesłanie niezbędnych w sprawie o uregulowanie stanu prawnego nieruchomości dokumentów, w odpowiedzi poinformowano, iż brak jest podstaw prawnych do wydania żądanych informacji, powyższe udostępnione zostaną natomiast na wniosek ubezpieczonego);
- trwające poszukiwania dokumentów, decyzji administracyjnych przenoszących własność, wymiana w sprawach korespondencji (również drogą elektroniczną) ze Świętokrzyskim Związkiem Rolników i Kółek Rolniczych, Spółdzielnią Kółek Rolniczych w Łagowie, PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomościami w Krakowie;
- z uwagi na brak dokumentów zatwierdzających tytuł własności Skarbu Państwa do nieruchomości (nie odnaleziono), wystosowano do wnioskujących urzędów gmin propozycje, o rozważenie regulacji stanu prawnego będących przedmiotem zainteresowania działek w trybie przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

W przypadku gruntów będących w posiadaniu powiatu wymagane jest wcześniejsze uregulowanie własności na Skarb Państwa.

Natomiast odnośnie regulowania przez Starostwo nieruchomości Skarbu Państwa przeważnie na wniosek podmiotów tym zainteresowanych ww. wyjaśnili, że regulacje stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa przeprowadzane są zarówno na wniosek podmiotów zainteresowanych jak i z urzędu. Podmiotami zainteresowanymi składającymi wnioski są przeważnie: potencjalni dzierżawcy, potencjalni nabywcy nieruchomości, zainteresowani komunalizacją gruntów. Z urzędu natomiast WGGN zajmuje się przeważnie regulacją stanu prawnego dróg publicznych.

Na regulacje stanów prawnych gruntów Skarbu Państwa wykorzystywane są dotacje celowe corocznie przydzielane przez Wojewodę. Kwoty szacowane na ten cel są weryfikowane przez Wojewodę np. na 2018 rok przyznana dotacja była wykorzystana do maja 2018 roku. WGGN w czerwcu br. wystąpił o dodatkowe środki na ten cel. Uzyskane dodatkowe środki zostały w pełni zaangażowane co również świadczy o tym, że WGGN w miarę posiadanych środków stara się regulować stan prawny nieruchomości Skarbu Państwa.

Nie bez znaczenia jest w tym przypadku obszar powiatu, który na obecną chwilę obejmuje swym zasięgiem 19 gmin i 6 miast. [Dowód: akta kontroli str. 435-456]

3. W kontrolowanej jednostce nie ustalono wewnętrznych zasad (procedur) dotyczących sposobu prowadzenia ewidencji, o której mowa w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami. Naczelnik WGGN wyjaśniła w tej sprawie, że ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu prowadzona jest zgodnie z cytowanymi wyżej przepisami przez przygotowanych i mających doświadczenie w tym zakresie pracowników WGGN. Przy użyciu programu „MIENIE” służącego do ewidencjonowania nieruchomości zasobu, dokonywane jest porównanie z danymi zawartymi w programie EWOPIS, w którym prowadzona jest ewidencja geodezyjna gruntów i budynków dla powiatu. Porównanie danych z obu ww. programów pozwala na systematyczne ewidencjonowanie nowych nieruchomości w zasobie Skarbu Państwa i powiatu. [Dowód: akta kontroli str. 253]

4. Ewidencje nieruchomości Skarbu Państwa oraz powiatowego zasobu nieruchomości prowadzone są odrębnie z wykorzystaniem programu komputerowego „MIENIE-Skarb Państwa” i „MIENIE-Powiat”. Program ten podstawowe informacje m.in., takie jak: gmina, obręb, identyfikator działki, powierzchnia, położenie, rodzaj użytków, podstawa prawna do nieruchomości zczytuje z bazy programu EWOPIS, który służy do ewidencji geodezyjnej prowadzonej przez Starostwo, a pozostałe niezbędne informacje wprowadzane są bezpośrednio do bazy systemu „MIENIE”.

Na podstawie próby 40 nieruchomości (działek wchodzących do zasobu Skarbu Państwa i powiatowego zasobu), po 20 dla każdego rodzaju ewidencji¹¹ stwierdzono, że ewidencja ta prowadzona jest zgodnie z katastrzem nieruchomości. Zawiera wszystkie dane określone w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. w ewidencji oznaczono nieruchomość wg ksiąg wieczystych (w 27 przypadkach – w 13 przypadkach działki nie posiadały założonych ksiąg wieczystych) oraz katastru (40), wskazano: jej powierzchnię (40), wskazane zostały dokumenty potwierdzające przez Skarb Państwa lub powiat prawa do nieruchomości w przypadku braku księgi wieczystej (38, 2 przypadki dotyczyły samoistnego posiadania gruntu), wskazano przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy (16, w 24 przypadkach nieruchomości nie były objęte ww. dokumentami). W badanej próbie wystąpił jeden przypadek roszczenia do nieruchomości, natomiast nie wystąpiły przypadki toczących się postępowań administracyjnych i sądowych.

Ponadto stwierdzono, że w ewidencji wszystkich 20 działek powiatowych zawarte były informacje dotyczące ich wartości księgowej, które były zgodnie z ewidencją księgową. [Dowód: akta kontroli str. 50-146]

5. Starostwo prowadziło ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz powiatowego zasobu nieruchomości zgodnie z wymogami określonymi w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami za pomocą elektronicznego systemu ewidencyjnego „MIENIE” w odrębnych rejestrach ewidencyjnych. Ewidencja ta była spójna z ewidencją geodezyjną gruntów i budynków prowadzoną za pomocą systemu ewidencyjnego „EWOPIŚ”, stosownie do wymogów określonych w art. 4 ust. 1a pkt 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W powiatowym zasobie nieruchomości widniało:

- na koniec 2015 r. 2 710 działek o pow. 1 294,8056 ha, w tym: w trwałym zarządzie 1 801 działki o pow. 973,5134 ha oraz pozostałych 909 działek o pow. 321,2922 ha;
- na koniec 2016 r. 2 886 działek o pow. 1 295,8071 ha, w tym: w trwałym zarządzie 1 898 działek o pow. 1 046,9366 ha oraz pozostałych 988 działek o pow. 248,8705 ha;
- na koniec 2017 r. 3 322 działek o pow. 1 327,6071 ha, w tym: w trwałym zarządzie 2 237 działek o pow. 1 128,4780 ha, oraz pozostałych 1 085 działek o pow. 199,1291 ha.

Liczba, powierzchnia i wartość działek pozostałych, tj. nie rozdysponowanych była zgodna z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, co zostało potwierdzone przeprowadzaną na koniec każdego roku inwentaryzacją. Wartość księgowa nieruchomości wynosiła na koniec: 2015 r. – 52 798 952,25 zł, 2016 r. – 41 016 812,57 zł, 2017 r. – 27 689 097,70 zł.

Ewidencja księgowa nieruchomości oddanych w trwały zarząd prowadzona jest w jednostkach organizacyjnych powiatu, które tymi nieruchomościami gospodarują. [Dowód: akta kontroli str. 147-152]

6. W okresie objętym kontrolą Zarząd Powiatu sporządzał i terminowo przedstawiał Radzie Powiatu roczne informacje o stanie mienia powiatu. Informacje te zawierały dane określone w art. 267 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹².

Analiza informacji za lata 2015-2017 w zakresie rzeczowych aktywów trwałych wykazała, że dane w nich zawarte wynikały z danych występujących w systemie ewidencyjnym nieruchomości powiatowych „MIENIE-Powiat”, ksiąg inwentarzowych jednostek organizacyjnych powiatu oraz ewidencji księgowej Starostwa. [Dowód: akta kontroli str. 153-208]

7. Starosta sporządzał i terminowo przekazywał Wojewodzie roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa, co było zgodne z art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami. W sprawozdaniach przedstawiano:

- dane obejmujące liczbę działek i powierzchnię gruntów zasobu nieruchomości nierozdysponowanych oraz rozdysponowanych (trwały zarząd, najem, dzierżawa), o nieuregulowanym stanie prawnym, objętych wnioskami złożonymi do sądu

¹¹ Nieruchomości Skarbu Państwa oraz powiatowego zasobu nieruchomości.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

wieczystoksięgowego w danym roku oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste;

- informacje dotyczące aktualizacji opłat oraz wysokości dochodów uzyskiwanych z tytułu nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, najem i dzierżawę;
- informacje o nieruchomościach nabytych do zasobu, zbytych z zasobu, w stosunku do których przekształcono prawo użytkowania wieczystego w prawo własności oraz nieruchomości, które zbyto na rzecz dotychczasowych użytkowników wieczystych.

Dane zawarte w informacjach, dotyczące rzeczowych składników majątku trwałego, wynikały z danych występujących w systemie ewidencyjnym nieruchomości Skarbu Państwa „MIENIE-Skarb Państwa”, natomiast dotyczące opłat za użytkowanie wieczyste, trwały zarząd oraz najem i dzierżawę z danych występujących w systemie ewidencyjnym „Użytkowanie wieczyste, zarząd”.

Przedstawiane Wojewodzie dane nie obejmowały nieruchomości, którymi gospodarują Lasy Państwowe, Państwowy Fundusz Ziemi oraz wobec których prawa właścicielskie wykonują podmioty, o których mowa w art. 212 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹³. W zasobie nieruchomości Skarbu Państwa widniało:

- na koniec 2015 r. 4 236 działek o pow. 906,4593 ha, w tym: w trwałym zarządzie 3 132 działki o pow. 607,3657 ha, w dzierżawie 23 działki o pow. 2,2021 ha;
 - na koniec 2016 r. 4 189 działek o pow. 852,1957 ha, w tym: w trwałym zarządzie 3 168 działki o pow. 610,9640 ha, w dzierżawie 23 działki o pow. 1,0305 ha;
 - na koniec 2017 r. 4 156 działek o pow. 840,4486 ha, w tym: w trwałym zarządzie 3 182 działki o pow. 612,1375 ha, w dzierżawie 23 działki o pow. 1,0305 ha.
- [Dowód: akta kontroli str. 209-223]

8. Badanie terminowości wpisywania do ewidencji gruntów i budynków danych wynikających z otrzymanych dokumentów, o których mowa w art. 23 ust.3 pkt 1 lit. a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, przeprowadzono na podstawie wprowadzonych zmian w latach 2015-2017 w ewidencji gruntów przenoszących własność nieruchomości w zasób gminny w czterech z 25 jednostkach ewidencyjnych powiatu, tj. Bielin, Łagowa, Rakowa oraz Strawczyzna.

W wybranych jednostkach ewidencyjnych w badanym okresie wprowadzono ogółem 6 063 zmiany, w tym w: Bielinach – 1 370, Łagowie – 1 310, Rakowie – 1 877 oraz Strawczyźnie – 1 506.

W latach 2015 -2017 wprowadzono dla wszystkich gmin powiatu 118 zmian wynikających z decyzji Wojewody¹⁴ o nabyciu przez gminy prawa własności nieruchomości.

Sprawdzeniem w zakresie terminowości ujawniania w ewidencji gruntów, zmian wynikających z decyzji Wojewody objęto komplet (w liczbie 35) zmian wprowadzonych w czterech ww. jednostkach ewidencyjnych powiatu kieleckiego. Stwierdzono, że zmiany wprowadzane były w ewidencji gruntów po upływie od 1 do 5 dni (20 decyzji), od 6 do 10 dni (siedem decyzji) od 14 do 20 dni (siedem decyzji) oraz 30 dni (jedna decyzja), licząc od daty wpływu decyzji Wojewody do Starostwa.

Jak z powyższego wynika, terminowość wprowadzania zmian nie przekraczała 30 dni i była zgodna z określoną w art. 23 ust. 7 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. [Dowód: akta kontroli str. 224-228]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

¹³ Dz. U. poz. 1566, ze zm.

¹⁴ Zgodnie z art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, organy administracji publicznej przekazują właściwemu staroście odpisy ostatecznych decyzji administracyjnych wraz z załącznikami stanowiącymi ich integralną część w sprawie o nabycie, zmianie lub utracie prawa własności do nieruchomości, a w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa lub j.s.t. także o nabyciu, zmianie lub utracie prawa użytkowania wieczystego, trwałego zarządu lub innej formy władania tą nieruchomością.

2. Realizacja zadań w zakresie ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu kieleckiego

Opis stanu faktycznego

1. Starostwo dla uporządkowania stanu prawnego nieruchomości wchodzących do zasobu Skarbu Państwa, którym gospodaruje Starosta złożyło w sądzie:

- w okresie od dnia sporządzenia uzupełnienia wykazu, tj. od 20 grudnia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. – 32 wnioski, którymi objęto 32 nieruchomości o pow. 60,2332 ha stanowiące 182 działki. W tym okresie ujawniono w księgach wieczystych prawo własności Skarbu Państwa wszystkich ww. nieruchomości;
- w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. – dziewięć wniosków, którymi objęto dziewięć nieruchomości o pow. 6,7346 ha stanowiących 10 działek. Wszystkie z nich ujęte były w uzupełnionym wykazie. W ww. okresie ujawniono w księgach wieczystych prawo własności Skarbu Państwa dziewięciu nieruchomości o pow. 8,0312 ha stanowiących 12 działek. Spośród nich, osiem nieruchomości o pow. 6,7012 ha stanowiących dziewięć działek ujętych było w ww. wykazie;
- w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. – 17 wniosków, którymi objęto 17 nieruchomości o pow. 9,7016 ha stanowiących 36 działek, z tego dziesięć wniosków dotyczących dziesięciu nieruchomości o pow. 7,5186 ha stanowiących 25 działek ujętych było w uzupełnionym wykazie. W ww. okresie ujawniono w księgach wieczystych prawo własności Skarbu Państwa 13 nieruchomości o pow. 5,8758 ha stanowiących 21 działek. Spośród nich, dziesięć nieruchomości o pow. 4,4163 ha stanowiących 15 działek ujętych było w ww. wykazie;
- w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. - 20 wniosków, którymi objęto 20 nieruchomości o pow. 20,2071 ha stanowiących 26 działek, z tego 12 wniosków dotyczących 12 nieruchomości o pow. 16,4368 ha stanowiących 17 działek ujętych było w uzupełnionym wykazie. W ww. okresie ujawniono w księgach wieczystych prawo własności Skarbu Państwa 11 nieruchomości o pow. 9,2554 ha stanowiących 15 działek. Spośród nich, sześć nieruchomości o pow. 6,1073 ha stanowiących dziewięć działek ujętych było w ww. wykazie;
- w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. - 27 wniosków, którymi objęto 27 nieruchomości o pow. 17,2913 ha stanowiących 104 działki, z tego 11 wniosków dotyczących 11 nieruchomości o pow. 7,0779 ha stanowiących 31 działek ujętych było w uzupełnionym wykazie. W ww. okresie ujawniono w księgach wieczystych prawo własności Skarbu Państwa 30 nieruchomości o pow. 21,6239 ha stanowiących 84 działki. Spośród nich, 13 nieruchomości o pow. 15,6557 ha stanowiących 21 działek ujętych było w ww. wykazie. [Dowód: akta kontroli str. 369]

Dla uporządkowania stanu prawnego nieruchomości stanowiących powiatowy zasób Starostwo złożyło w sądzie:

- w okresie od dnia sporządzenia uzupełnienia wykazu, tj. od 20 grudnia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. - 311 wniosków, którymi objęto 311 nieruchomości o pow. 49,3925 ha stanowiących 311 działek. W tym okresie ujawniono w księgach wieczystych prawo własności powiatu kieleckiego 256 nieruchomości o pow. 33,7823 ha stanowiących 256 działek;
- w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. - 123 wnioski, którymi objęto 123 nieruchomości o pow. 7,6935 ha stanowiących 123 działki, z tego 83 wnioski dotyczyły 83 nieruchomości o pow. 6,9722 ha stanowiących 83 działki ujętych w uzupełnionym wykazie. W ww. okresie ujawniono w księgach wieczystych prawo własności 119 nieruchomości o pow. 19,8481 ha stanowiących 119 działek. Spośród nich, 85 nieruchomości o pow. 19,1661 ha stanowiących 85 działek ujętych było w ww. wykazie;

- w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. - 154 wnioski, którymi objęto 154 nieruchomości o pow. 1,5593 ha stanowiących 154 działki, z tego 52 wnioski dotyczyły 52 nieruchomości o pow. 0,2749 ha stanowiące 52 działki ujętych w uzupełnionym wykazie. W ww. okresie ujawniono w księgach wieczystych prawo własności 173 nieruchomości o pow. 4,9233 ha stanowiących 173 działek. Spośród nich, 72 nieruchomości o pow. 3,6215 ha stanowiących 72 działek ujęte było w ww. wykazie;
- w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. - 310 wniosków, którymi objęto 310 nieruchomości o pow. 22,7991 ha stanowiących 310 działek, z tego 15 wniosków dotyczyło 15 nieruchomości o pow. 0,5096 ha stanowiących 15 działek objętych uzupełnionym wykazem. W ww. okresie ujawniono w księgach wieczystych prawo własności 260 nieruchomości o pow. 13,4276 ha stanowiących 260 działek. Spośród nich, 25 nieruchomości o pow. 0,1034 ha stanowiących 25 działek ujętych było w ww. wykazie;
- w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. - 129 wniosków, którymi objęto 129 nieruchomości o pow. 10,6212 ha stanowiących 129 działek, z tego cztery wnioski dotyczyły czterech nieruchomości o pow. 0,0123 ha stanowiących cztery działki objętych uzupełnionym wykazem. W ww. okresie ujawniono w księgach wieczystych prawo własności 183 nieruchomości o pow. 19,8748 ha stanowiących 183 działki. Spośród nich, pięć nieruchomości o pow. 0,4448 ha stanowiących pięć działek ujętych było w ww. wykazie. [Dowód: akta kontroli str. 370]

W okresie od 20 grudnia 2012 r. do 30 czerwca 2018 r. liczba działek (Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Starosta i powiatu) o nieuregulowanym stanie prawnym zmniejszyła się o 22,4% (z 2 691 do 2 088). W tym okresie powierzchnia ww. działek zmniejszyła się o 27,6% (z 1 079,7246 ha do 781,8384 ha).

W I półroczu 2018 r. z ogólnej liczby 9 631 działek Skarbu Państwa¹⁵ i Powiatu o powierzchni 2 962,1391 ha, działki o nieuregulowanym stanie prawnym stanowiły 21,7%. [Dowód: akta kontroli str. 7-12]

Z próby 20 spraw w zakresie badania przyczyn nie złożenia do sądu wniosków o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych wynika, że: w trzech przypadkach uzyskano decyzję Wojewody stwierdzającą nabycie prawa własności, w dwóch przypadkach złożono wnioski do sądu o założenie księgi wieczystej, w dwóch sprawach zawarto umowę o wykonanie opracowania geodezyjnego do uregulowania stanu prawnego nieruchomości, w czterech sprawach sporządzono zgłoszenia lub zapytania ofertowe na wykonanie opracowania geodezyjnego, pozostałe sprawy znajdują się na etapie poszukiwania stosownej dokumentacji.

Główne przyczyny braku złożenia do sądu wniosków w tych sprawach to:

- konieczność sporządzenia dokumentacji geodezyjnej do celów prawnych,
- trudności w pozyskaniu wymaganych dokumentów prawnych,
- trwające postępowania sądowe. [Dowód: akta kontroli str. 460-464]

2. Na próbie 60 spraw, w których w latach 2015-2018 (do 30 czerwca) złożone zostały do sądu wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu ustalono, że były one składane w czasie od jednego dnia do 2 890 dni od daty zgromadzenia dokumentacji, umożliwiającej złożenie takiego wniosku do sądu. Po upływie 14 dni złożonych zostało 60% ww. wniosków (z czego 20% po upływie roku) od zgromadzenia dokumentacji, umożliwiającej złożenie takiego wniosku. [Dowód: akta kontroli str. 371-375]

3. W latach 2015-2018 (do czerwca) Starostwo nabyło nieruchomości w formie umowy cywilno-prawnej (aktem notarialnym) oraz decyzji¹⁶. W ww. okresie nieruchomości zbywano

¹⁵ Którymi gospodaruje Starosta.

¹⁶ Wydanych na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1496, ze zm., art. 60 i 73 ustawy z dnia 13 października

w formie umowy cywilno-prawnej (aktem notarialnym), decyzji¹⁷ oraz na podstawie postanowienia sądu o zasiedzeniu nieruchomości przez osobę fizyczną. [Dowód: akta kontroli str. 376-377]

Starostwo, w formie aktu notarialnego:

- zakupiło 145 działek¹⁸ do zasobu powiatowego i dwie¹⁹ do zasobu Skarbu Państwa, którym gospodaruje starosta;
- sprzedało 34 działki gruntu, tj. 23 działek gruntów²⁰ z zasobu Skarbu Państwa, którym gospodaruje Starosta i 11 działek²¹ z powiatowego zasobu;
- w 2017 r., sprzedało i zakupiło jedną nieruchomość lokalową ujętą w powiatowym zasobie. [dowód: akta kontroli str. 376]

W przypadku zbycia bądź nabycia w formie aktu notarialnego, notariusze na podstawie art. 79 pkt. 8a i art. 92 § 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. prawo o notariacie²² kierowali wnioski wieczystoksięgowe do sądu. [Dowód: akta kontroli str. 465-477]

W formie decyzji bądź postanowienia sądu o zasiedzeniu nieruchomości przez osobę fizyczną Starostwo nabyło 686²³ i sprzedało 35²⁴ działek ujętych w powiatowym zasobie. W przypadku tych nieruchomości o zmianie właściciela Starostwo informowało właściwe sądy na wnioskach o ujawnienia prawa własności w księgach wieczystych. [Dowód: akta kontroli 377-398]

Mając na uwadze powyższe, ww. zbycia i nabycia nieruchomości nie wymagały dodatkowego zawiadomienia sądu na podstawie art. 36 ust 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. [Dowód: akta kontroli 376-377]

4. W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) sądy oddaliły 1,1% (9 z 789) łącznej liczby złożonych do sądów wniosków o ujawnienie w księgach prawa własności nieruchomości, zarówno na rzecz Skarbu Państwa i powiatu. Ww. dziewięć wniosków stanowiło 12,3% (9 z 73) wszystkich wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, z czego:

- od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. oddalono jeden wniosek obejmujący jedną nieruchomość o powierzchni 2,9300 ha, stanowiącą dwie działki (nieruchomość ta była objęta uzupełnieniem wykazu starosty);
- od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. oddalono pięć wniosków obejmujących pięć nieruchomości o powierzchni 2,4024 ha, stanowiących siedem działek (w odniesieniu do nieruchomości objętych uzupełnieniem wykazu w okresie tym zwrócono dwa wnioski obejmujące dwie nieruchomości o powierzchni 2,1789 ha, stanowiące trzy działki);
- od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. oddalono trzy wnioski obejmujące trzy nieruchomości o powierzchni 3,6168 ha, stanowiące 11 działek (w odniesieniu do nieruchomości objętych uzupełnieniem wykazu w okresie tym zwrócono dwa wnioski obejmujące dwie nieruchomości o powierzchni 1,9907 ha, stanowiące cztery działki);
- od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. – nie zwracano, ani nie odrzucano wniosków. [Dowód: akta kontroli str. 399-400]

Jako przyczyny oddalenia ww. wniosków sądy wskazały m.in. brak dokumentów stwierdzających nabycie własności nieruchomości oraz brak odpowiednich dokumentów

1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133 poz. 872, ze zm.).

¹⁷ Wydanych na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1496, ze zm.) oraz art. 22 ust. 1 i art. 7d ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

¹⁸ 2015 r. - 30 działek, 2016 r. – 39 działek, 2017 r. – 68 działek, 2018 (I półrocze) – osiem działek.

¹⁹ Po jednej w latach 2016-2017.

²⁰ 2015 r. – 22 działki, 2016 r. – jedna działka.

²¹ 2016 r. – trzy działki, 2017 r. – osiem działek.

²² Dz. U. z 2017 r. poz. 2291, ze zm.

²³ 2015 r. – 147 działek, 2016 r.- 142 działki, 2017 r. – 372 działki, 2018 r. (I półrocze) – 25 działek.

²⁴ 2015 r. – 18 działek, 2016 r. – 4 działki, 2017 r. – 9 działek, 2018 r. (I półrocze) – 4 działki.

geodezyjnych, tj. wyrys z mapy ewidencyjnej opatrzonej klauzulą właściwego organu prowadzącego ewidencję gruntów. [Dowód: akta kontroli str. 403-428]

Starosta i Naczelnik WGGN, w odpowiedzi na wskazanie powodów złożenia niekompletnych wniosków skutkujących ich odrzuceniem wyjaśnili, że (...) *postępowania wieczystoksięgowe toczą się w trybie nieprocesowym oraz braku formalne i merytoryczne dokumentów stanowiących załącznik do wniosków wieczystoksięgowych w każdej sprawie pozostają do indywidualnej oceny orzekającego. Spośród dziewięciu oddalonych w latach 2015-2017 przez sądy wniosków (spraw), sześć z nich, po uzupełnieniu wskazanych przez sądy uwag, zostało rozpatrzonych pozytywnie (założono księgi wieczyste). Pośród dziewięciu oddalonych przez sądy wniosków wieczystoksięgowych znajdują się wnioski o założenie księgi wieczystej, gdzie jako podstawę wpisu prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w treści żądania przywołano art. 538 Kodeksu Napoleona (Dz.P.K.W. 1809.2.14.84). Z postanowienia sądu oddalającego wniosek wynika, iż nie wykazano dostatecznie „stanu zajęcia przedmiotowej działki pod rządami Kodeksu Napoleona pod drogę publiczną”. Niemniej wnioski oddalone kompletowane były w WGGN Starostwa na wzór podobnych spraw z zakresu regulacji stanów prawnych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w myśl tych samych przepisów prawa: Kodeks Napoleona, które rozpoznawane były przez sądy pozytywnie. W postanowieniach sądowych oddalających wnioski wieczystoksięgowe wskazywano na brak wyrisu z mapy ewidencyjnej opatrzonej klauzulą właściwego organu prowadzącego ewidencję gruntów. Składane w sądach rejonowych oddalone wnioski wieczystoksięgowe zawierały załącznik graficzny w postaci zaewidencjonowanej mapy geodezyjnej do celów prawnych wykonanej na zlecenie tuż. Urzędu, opatrzonej stosowną klauzulą organu prowadzącego ewidencję gruntów i budynków. W przypadkach oddalenia wniosków z uwagi na brak wyrisu z mapy ewidencyjnej – dokument geodezyjny niezbędny do pozytywnego rozpatrzenia wniosku przez sąd tj. wyrys z mapy ewidencyjnej dołączano do sprawy celem uzupełnienia braków formalnych, co skutkowało urządzeniem księgi wieczystej przez sąd. [Dowód: akta kontroli str. 436, 442, 447, 453]*

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 próby 60 spraw ustalono, że czas ich rozpoznania przez sądy wynosił od 9 do 210 dni, przy czym okres jednego miesiąca przekroczone w przypadku 39 spraw, tj. 65%. [Dowód: akta kontroli str. 371-375]

Starosta i Naczelnik WGGN wyjaśnili, że (...) *o kolejności rozpoznawanych wniosków i terminach ich rozpatrzenia (załatwienia), decydują właściwe miejscowo sądy. Jednocześnie wyjaśnia się, że wnioski wieczystoksięgowe kompletowane w WGGN Starostwa w sprawach o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa i powiatu, rozpoznawane są w sześciu właściwych miejscowo Sądach Rejonowych (Włoszczowie, Starachowicach, Ostrowcu Świętokrzyskim, Końskich, Busku-Zdroju oraz Kielcach). Wszystkie składane przez tuż. organ w latach 2015-2018 we właściwych sądach wnioski wieczystoksięgowe, na bieżąco objęte były monitorowaniem – stały dozór nad postępami w realizacji wniosków dotyczących poszczególnych spraw odbywał się telefonicznie, również osobiście (przy okazji wykonywania w danym sądzie rejonowym innych obowiązków służbowych), pytania do sądu o postępy w realizacji wniosków wieczystoksięgowych kierowane były przez tuż. organ również na piśmie. (...) Z informacji telefonicznych uzyskiwanych z właściwych Sądów Rejonowych w sprawie opóźnienia realizacji złożonych wniosków wieczystoksięgowych wynikała zbyt mała obsada kadrowa rozpatrujących te wnioski w Sądach. [Dowód: akta kontroli str. 436, 441, 447, 452]*

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym obszarze stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Na próbie 60 spraw, w których w latach 2015-2018 (do 30 czerwca) złożone zostały do sądu wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu

Państwa i powiatu ustalono, że od daty zgromadzenia dokumentacji umożliwiającej złożenie takiego wniosku do dnia jego złożenia upłynęło:

- od jednego dnia do dwóch tygodni – 24 sprawy (40%);
- powyżej dwóch tygodni do miesiąca – 14 spraw (23,3%);
- powyżej miesiąca do pół roku – dziewięć spraw (15%);
- powyżej pół roku do roku – jedna sprawa (1,7%);
- powyżej roku do pięciu lat – siedem spraw (11,7%);
- powyżej pięciu lat – pięć spraw (8,3%).

Tym samym, po upływie 14 dni zostało złożonych zostało 60% wniosków o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu (z czego 20% po upływie roku) od zgromadzenia dokumentacji, umożliwiającej złożenie takiego wniosku. [Dowód: akta kontroli str. 371-375]

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej.

Starosta i Naczelnik WGGN wyjaśnili: *Nieruchomości dla których zostały złożone wnioski wieczystoksięgowe w 2015 r. i 2016 r. o ujawnienie prawa własności na rzecz Powiatu Kieleckiego w czasie od 9 dni do 15 dni od daty zgromadzenia dokumentacji umożliwiającej złożenie takiego wniosku do sądu (dot. 4 działek), w czasie od 28 dni do 278 dni (dot. 4 działek), w czasie od 549 dni do 2060 dni (dot. 8 działek), stały się własnością Powiatu Kieleckiego na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i stanowią działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne powiatowe, z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela. Ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności na rzecz powiatu wymaga wcześniejszego sprostowania wpisów w dziale I księgi wieczystej tj. ujawnienie podziału działki zatwierdzonego decyzją Wójta Gminy. Po zbadaniu akt księgi wieczystej i przeanalizowaniu dokumentów, tut. urząd sukcesywnie składał wnioski wieczystoksięgowe o ujawnienie prawa własności Powiatu Kieleckiego w księdze wieczystej. W kolejnych latach: 2017, I półroczu 2018 zostały złożone wnioski wieczystoksięgowe o ujawnienie prawa własności na rzecz powiatu w czasie znacznie krótszym niż w latach 2015-2016 tj. od 10 dni do 24 dni od daty zgromadzenia dokumentacji umożliwiającej złożenie takiego wniosku do sądu (dot. 9 działek), od 36 dni do 49 dni (dot. 4 działek), 468 dni (1 działka). W odniesieniu do wniosku złożonego do sądu po upływie 2 890 dni od dnia zgromadzenia dokumentacji umożliwiającego jego złożenie wyjaśnili, że (...) do Starostwa Powiatowego w Kielcach wniosek o założenie księgi wieczystej w przedmiotowej sprawie wpłynął dnia 4 sierpnia 2015 r., dokumenty do założenia księgi wieczystej skompletowane zostały do dnia 10 września 2015 r., wniosek o założenie księgi wieczystej wysłano z dniem 15 września 2015 r., który następnie został pozytywnie rozpatrzony przez sąd w dniu 12 listopada 2015 r. Podstawą założenia księgi wieczystej w omawianej sprawie była wprawdzie m.in. decyzja Starostwa z dnia 18 października 2007 r. (prawomocna z dniem 7 listopada 2007 r.), orzekająca o wprowadzeniu z urzędu zmiany w ewidencji gruntów polegającej na ujawnieniu w ewidencji gruntów działki stanowiącej własność Skarbu Państwa, niemniej jednak nawiązując do pisma Urzędu Gminy Masłów znak: BiGP.6825.2.2015 z dnia 30 lipca 2015 r., należy przyjąć jako prawdopodobne, iż przedmiotowa nieruchomość została pominięta przy zakładaniu ksiąg wieczystych na ciągi dróg publicznych w sposób omyłkowy i zdecydowanie niezamierzony. W roku 2015 gotowość od zgromadzenia dokumentacji umożliwiającej złożenie wniosku, do dnia jego wystania do właściwego sądu, stanowił czas pięciu dni (w tym trzy dni robocze). Utworzenie z dniem 1 października 2016 r. w WGGN Wieloosobowego Stanowiska ds. Regulacji Stanu Prawnego Nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu, pozwoliło na zwiększenie efektywności w zakresie przygotowania dokumentacji, umożliwiającej wyjaśnienie stanu prawnego nieruchomości i złożenia w sądzie wniosków o ujawnienie prawa własności Powiatu Kieleckiego i Skarbu Państwa w zakresie działek zajętych pod drogi powiatowe. [Dowód: akta kontroli str. 435, 440-441, 446, 451-452]*

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalności w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

1. W regulaminie organizacyjnym²⁵ zadania w zakresie gospodarowania powiatowym zasobem nieruchomości i gospodarką nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym związane z regulowaniem stanu prawnego, zostały przypisane Referatowi ds. Gospodarki Nieruchomościami Powiatu i Skarbu Państwa oraz Wieloosobowemu Stanowisku ds. Regulacji Stanu Prawnego Nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu WGGN.

Do dnia 30 września 2016 r., tj. do chwili utworzenia ww. Wieloosobowego Stanowiska zadania związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi powiatowe realizowane były przez Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach.

Do podstawowego zakresu działania Referatu należało m.in. prowadzenie spraw związanych z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu, w tym m.in.: ewidencjonowanie nieruchomości; sporządzanie planów wykorzystania zasobu; zapewnianie wyceny nieruchomości; zbywanie lub nabywanie za zgodą Wojewody lub Rady Powiatu nieruchomości wchodzących w skład zasobu z zastrzeżeniem art. 17 ustawy o gospodarce nieruchomościami; wydzierżawianie, wynajmowanie, użyczenie nieruchomości wchodzących w skład zasobu; składanie wniosków do sądów wieczysto-księgowych o założenie ksiąg wieczystych dla nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu oraz wpisy w tych księgach; podejmowanie czynności w postępowaniach sądowych w sprawach dotyczących uregulowania własności nieruchomości Skarbu Państwa; sporządzanie rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i przekazywanie ich Wojewodzie do dnia 30 kwietnia roku następnego po roku, którego sprawozdanie dotyczy.

Do podstawowego zakresu działania Wieloosobowego Stanowiska należało: inwentaryzowanie działek zajętych pod drogi powiatowe; regulowanie stanu prawnego dróg powiatowych poprzez sporządzanie dokumentacji oraz występowanie do Wojewody z wnioskami o wydanie decyzji potwierdzających nabycie z mocy prawa zajętych pod drogi powiatowe działek, przygotowanie dokumentacji do celów wieczysto-księgowych – składanie wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności powiatu kieleckiego do działek zajętych pod drogi, przekazywanie do ewidencji gruntów odpisów ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości drogowych powiatu kieleckiego; aktualizowanie baz programu MIENE – ewidencja mienia powiatu kieleckiego; sporządzanie sprawozdań z procesu ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości powiatu kieleckiego. [Dowód: akta kontroli str. 229-251]

Liczba pracowników zajmujących się sprawami związanymi z wykonywaniem czynności z zakresu ewidencjonowania i gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu wynosiła na dzień 31 grudnia 2015 r. – cztery osoby, 31 grudnia 2016 r. i 2017 r. – sześć osób, w tym jedna osoba na 4/5 etatu, 30 czerwca 2018 r. – siedem osób, w tym jedna osoba na 4/5 etatu.

Wszystkim pracownikom zostały przydzielone pisemne zakresy czynności obejmujące zadania prowadzenia spraw zasobami Skarbu Państwa oraz powiatu. [Dowód: akta kontroli str. 252, 256-282]

2. Staż pracy pracowników zajmujących się sprawami związanymi z wykonywaniem czynności związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości wynosił: jeden rok - jeden pracownik, od roku do trzech lat - pięciu pracowników oraz siedem lat – jeden pracownik.

²⁵ Uchwałą Nr IV/17/2015 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia regulaminu organizacyjnego Starostwa, zaktualizowana uchwałą Nr 126/292/2016 Zarządu Powiatu w Kielcach z dnia 30 września 2016 r. w sprawie uchwalenia regulaminu organizacyjnego Starostwa - http://bip.powiat.kielce.pl/podstawa_prawna/index.html.

Cztery osoby odbyły szkolenia w 2015 r. dotyczące spraw związanych z gospodarowaniem nieruchomościami, z tego: trzy osoby w zakresie prawidłowego ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa oraz jedna osoba o tematyce dokumentacji geodezyjnej dotyczącej zasiedzenia i uwłaszczenia.

Według informacji uzyskanych od Naczelnik WGGN, powiat jest w obszarze działania sześciu Sądów Rejonowych – Wydziałów Ksiąg Wieczystych w których składane są wnioski wieczystoksięgowe przygotowane przez pracowników WGGN. Pozytywne rozpatrywanie przedmiotowych wniosków świadczy o odpowiednim przygotowaniu merytorycznym Wydziału. W latach 2017-2018 (I półrocze) pracownicy nie zgłaszali potrzeby szkolenia w kontrolowanym zakresie. W okresie tym nie nastąpiły istotne zmiany w przepisach prawnych dotyczące regulacji stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa oraz powiatu. W razie zgłaszanych potrzeb pracownicy będą kierowani na szkolenia. [Dowód: akta kontroli str. 253-255, 478]

3. Corocznie zmniejszała²⁶ się średnia liczba działek (ogółem i o nieuregulowanym stanie prawnym) przypadających na jednego pracownika, kształtując się odpowiednio na poziomie: 2 345 i 612,75 (stan na koniec 2015 r.), 1 579,67 i 403,33 (stan na koniec 2016 r.), 1 606 i 360 (stan na koniec 2016 r.), 1 375,86 i 298,29 (stan na koniec czerwca 2018 r.). [Dowód: akta kontroli str. 457]

Naczelnik WGGN odpowiadając na pytanie, czy liczba pracowników Urzędu zaangażowanych w przygotowywanie dokumentacji, umożliwiającej wyjaśnienie stanu prawnego nieruchomości i złożenie w sądzie wniosku o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości jest wystarczająca, wyjaśniła, że: *Liczba pracowników w WGGN Starostwa zaangażowanych w przygotowanie dokumentacji, umożliwiającej wyjaśnienie stanu prawnego nieruchomości i złożenie w sądzie wniosku o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa i powiatu, na obecną chwilę jest wystarczająca, gdyż od 2015 r. do 2018 r. w nawiązaniu do przekazanej dokumentacji do kontroli ma tendencję wzrostową. (...) Procesem regulacji stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu w WGGN – Referacie ds. Gospodarki Nieruchomościami Powiatu i Skarbu Państwa oraz Wieloosobowym Stanowisku ds. Regulacji Stanu Prawnego Nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu Kieleckiego, zajmuje się coraz więcej pracowników. (...) Wyjaśnia się, że pracownicy tu. Wydziału zaangażowani w przygotowanie dokumentacji umożliwiającej złożenie w sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa i Powiatu, równocześnie realizują szereg pozostałych obowiązków zgodnie z zakresami czynności przydzielonych każdemu indywidualnie na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa. Podkreślić należy, iż wszystkie ww. procedowane w trybie administracyjnym sprawy, muszą być realizowane przez poszczególnych pracowników WGGN w terminach zgodnych z przepisami prawa. Nie bez znaczenia pozostają tu również krótkie terminy wyznaczane przez sądy na odpowiedź w toczących się przed sądami postępowaniach z udziałem Skarbu Państwa i powiatu.* [Dowód: akta kontroli str. 479-480]

W przypadku 16²⁷ (z 62²⁸) objętych badaniem spraw, uregulowano i ujawniono w księgach wieczystych stan prawny nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa²⁹ oraz powiatu³⁰ w okresie objętym kontrolą. W odniesieniu do nieruchomości wchodzących do zasobu Skarbu Państwa czas załatwienia sprawy³¹ wyniósł od 79 do 692 dni (średnio: 289 dni). W przypadku nieruchomości wchodzących do zasobu powiatu czas załatwienia

²⁶ Za wyjątkiem 2017 r., w którym średnia liczba działek ewidencyjnych (ogółem) przypadających na jednego pracownika była wyższa niż w roku ubiegłym.

²⁷ 10 nieruchomości wchodzących do zasobu Skarbu Państwa, którym gospodaruje Starosta i sześć nieruchomości stanowiących powiatowy zasób.

²⁸ Objętych badaniem w pkt 2 obszaru 1.

²⁹ W księgach wieczystych ujawniono w: 2016 r. – cztery działki (cztery sprawy), 2017 r. – trzy działki (trzy sprawy), 2018 r. – pięć działek (trzy sprawy).

³⁰ W księgach wieczystych ujawniono w: 2017 r. – dziewięć działek (cztery sprawy), w 2018 r. – pięć działek (dwie sprawy).

³¹ Liczony od daty złożenia do Starostwa wniosku przez podmiot zainteresowany uregulowaniem stanu prawnego danej działki do daty założenia księgi wieczystej.

sprawy³² wyniósł od 155 do 295 dni (średnio: 242,33 dnia). [Dowód: akta kontroli str. 458-459]

4. Starostwo zaplanowało (w planach po zmianach) na lata 2015-2018 środki na pokrycie wydatków związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości oraz ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności w łącznej kwocie 7 515 602 zł. W okresie 2015-2018 (I półrocze) wydatkowano na ten cel 4 461 135 zł, tj. 59,36 kwoty zaplanowanej, z tego w poszczególnych latach odpowiednio w:

- 2015 r. – 1 436 798 zł / 635 581 zł (44,24%). Niewykorzystane środki w kwocie 801 218 zł dotyczyły w szczególności: § 4300 – zakup usług pozostałych – 31 997 zł, § 4590 – kary i odszkodowania na rzecz osób fizycznych – 354 718 zł, § 4600 – kary, odszkodowania i grzywny wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych – 33 733 zł, § 4610 – kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego – 68 426 zł, § 6060 - wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych – 309 033 zł;
- 2016 r. – 2 100 381 zł / 1 643 799 zł (78,26%). Niewykorzystane środki w wysokości 456 582 zł dotyczyły: § 4300 – 30 541 zł, § 4590 – 49 383 zł, § 4610 – 52 000 zł, § 6060 – 254 965 zł;
- 2017 r. – 1 942 653 zł / 1 591 293 zł (81,91%). Niewykorzystane środki w wysokości 351 350 zł dotyczyły: § 4300 – 21 016 zł, § 4590 – 186 167 zł, § 4610 – 21 000 zł, § 6060 – 79 520 zł;
- 2018 r. (I półrocze) – 2 035 771³³ / 590 462 zł (29,00%). [Dowód: akta kontroli str. 283-284, 356-362]

Naczelnik WGGN wyjaśniła, że *niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków w całości dotyczy środków powiatu. Środki przyznane w postaci dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej dotyczące gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w tym regulowanie stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa, w latach 2015 – 2017 zostały w pełni wykorzystane.*

Wydatki budżetowe powiatu na realizację zadań własnych powiatu z zakresu gospodarki nieruchomościami, (w tym wydatki na zakupy inwestycyjne, tj. wykup gruntów, wydatki z tytułu kar i odszkodowań wypłacanych na rzecz osób fizycznych, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych za nieruchomości gruntowe przejęte z mocy prawa na rzecz powiatu kieleckiego pod poszerzenie dróg powiatowych, wydatki przeznaczone na ogłoszenia o przetargach na sprzedaż bądź udostępnienie nieruchomości, wykonywanie operatów szacunkowych nieruchomości, ekspertyz i analiz, potencjalne kary postępowań sądowych i prokuratorskich), corocznie szacowane są na kolejny rok budżetowy w WGGN oraz w formie informacji przedkładane do Wydziału Budżetu i Finansów Starostwa w ramach realizacji „Projektu budżetu powiatu kieleckiego” na dany rok rozliczeniowy.

Wyżej wymienione zadania własne powiatu oraz związane z ich realizacją wydatki, przeprowadzane są m.in. na wniosek zainteresowanych – ilość i zakres wniosków jaka wpłynie w danym roku oraz koszty ich realizacji, na dzień sporządzania planu wydatków budżetowych na dany rok rozliczeniowy są szacunkowe. Niepełne wykorzystanie zaplanowanych w latach 2015-2017 środków na realizację zadań powiatowych wynika z mniejszej niż wstępnie zakładano liczby wniosków jaka wpływała do WGGN celem realizacji, ponadto w planie budżetowym powiatu corocznie zabezpieczano środki na inwestycje nieprzewidziane. [Dowód: akta kontroli str. 363-364]

Odpowiadając na pytanie, czy posiadane środki finansowe są wystarczające na sprawne i rzetelne realizowanie zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości, Naczelnik WGGN wyjaśniła, że: *(..) W WGGN w latach od 2015 do 2018 corocznie szacowane były potrzeby finansowe na wykonanie zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa. Szacunki finansowe, oraz zabezpieczanie w kolejnych latach kwot w projektach planu finansowego wydatków z przeznaczeniem na regulację stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu, realizowane były*

³² Liczony od daty wniosku do wojewody w sprawie wydania decyzji stwierdzającej nieodpłatne nabycie prawa własności nieruchomości do daty założenia księgi wieczystej.

³³ Plan roczny.

z uwzględnieniem terminów w procesie zamówień publicznych oraz terminów potrzebnych wykonawcom prac geodezyjnych i kartograficznych na realizację zamówień związanych z wykonywaniem map do celów prawnych koniecznych jako załącznik do wniosku wieczystoksięgowego o założenie księgi wieczystej dla przedmiotowych nieruchomości. Z praktyki dotyczącej zlecania prac geodezyjnych i kartograficznych zauważyć można brak zainteresowania wykonawców robót geodezyjnych i kartograficznych zleceniami dotyczącymi regulacji stanu prawnego określonych nieruchomości. Brak zainteresowania geodetów uprawnionych oraz firm geodezyjnych i kartograficznych realizacją zleceń, wymusza powtórne zlecenie przedmiotowych prac, co przekłada się na kolejne terminy wykonania zadań. W związku z powyższym tutejszy Wydział nie może planować większych środków na realizację zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości gdyż z praktyki wynika, że w ostatnim okresie planowane racjonalnie środki finansowe na zabezpieczenie ww. zadań są w pełni i rzetelnie realizowane zgodnie z planem. [Dowód: akta kontroli str. 479, 481]

5. Kontrolowana jednostka otrzymywała dotacje na realizację zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. W latach 2015 – 2018 (I półrocze) otrzymano na ten cel 881 500 zł, a wydatkowano w tym okresie 872 514 zł, tj. 99,0% kwoty przyznanej, z tego w poszczególnych latach odpowiednio w: 2015 r. – 266 000 / 265 990 (100%), 2016 r. – 235 000 zł / 235 000 zł (100%), 2017 r. – 283 000 zł / 283 000 zł (100%), 2018 r. (I półrocze) – 97 500 zł³⁴ / 88 524 zł (90,8%)

Dotacja w kwocie 836 500 zł została przyznana w rozdz. 70005 – gospodarka gruntami i nieruchomościami, § 2110 – Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat. Ponadto w 2015 r. Starostwo otrzymało 45 000 zł dotacji w rozdz. 71014 – opracowania geodezyjne i kartograficzne, § 2110.

W badanym okresie środki z otrzymanych dotacji były wydatkowane przede wszystkim na: płace wraz z pochodnymi dla pracowników realizujących przedmiotowe zadania – 343 892 zł, zakup ogłoszeń oraz usług geodezyjnych – 152 269 zł, koszty wyceny nieruchomości (sporządzanie operatów szacunkowych) - 51 468 zł, wypłata odszkodowań za zajęcie nieruchomości – 13 981 zł.

W okresie objętym kontrolą Starostwo zwracało się do Wojewody o dodatkowe środki na realizację zadań związanych z regulowaniem prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i tak w: 2015 r. o kwotę 65 000 zł, w 2016 r. o 30 000 zł, w 2017 r. o 42 000 zł. Starostwo otrzymało środki we wnioskowanej wysokości.

W dniu 15 czerwca 2018 r. Starosta zwrócił się do Wojewody o dodatkowe środki finansowe w kwocie 80 000 zł, podając w uzasadnieniu m.in., że *dotychczasowa dotacja (...) w kwocie 195 000 zł został w całości zaangażowana na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat w tym regulację stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa, sporządzenie operatów szacunkowych przez biegłych rzeczoznawców majątkowych, ogłoszenia w prasie o zasięgu ogólnokrajowym, odszkodowania, podatki za grunty Skarbu Państwa, koszty postępowań sądowych, sporządzanie przez geodetów uprawnionych opracowań dokumentacji geodezyjnej do regulacji stanów prawnych dróg publicznych. Środki dotacji zostały przekazane Starostwu w dniu 4 lipca 2018 r. [Dowód: akta kontroli str. 285-355,366-368]*

W zakresie szacowania potrzeb finansowych wykonywania zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa oraz współpracy w tym zakresie z Wojewodą Naczelnik WGGN wyjaśniła, że w Wydziale w latach 2015-2018 corocznie szacowane były potrzeby finansowe na realizację zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa. Szacunki finansowe oraz zabezpieczanie w kolejnych latach kwot w projektach planu finansowego wydatków z przeznaczeniem na regulację stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa, realizuje się z uwzględnieniem terminów w procesie zamówień publicznych oraz terminów koniecznych wykonawcom prac geodezyjnych i kartograficznych na realizację tych

³⁴ W planie rocznym zaplanowano wydatki w kwocie 195 000 zł.

zamówień (w tym z uwzględnieniem prac terenowych, kompletowania dokumentacji geodezyjnej do celów prawnych z zasobów archiwalnych, konieczności dopełniania procedur wynikających z przepisów prawa – ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne). Ponadto, na przestrzeni lat ubiegłych tj. 2015-2018, zauważyć można powtarzalność sytuacji, tj. brak zainteresowania na daną chwilę wykonawców robót geodezyjnych i kartograficznych na realizację zaplanowanych regulacji stanu prawnego określonych nieruchomości. Brak zainteresowania geodetów uprawnionych oraz firm geodezyjnych i kartograficznych realizacją zleceń, wymusza powtórne zlecenie przedmiotowych prac, co przekłada się na kolejne terminy wykonania zadań.

Potrzeby wynikające z szacunków finansowych są corocznie przekazywane Wojewodzie, a następnie, po ich uwzględnieniu, przyznawane na dany rok budżetowy w formie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej dotyczącej gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa. [Dowód: akta kontroli str. 364]

6. Według kontrolowanej jednostki w odniesieniu do „dobrych praktyk” wypracowanych w Starostwie, związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych można zaliczyć to, że w dniu 30 września 2016 r., zgodnie z Uchwałą Nr 126/292/2016 Zarządu Powiatowego w Kielcach został przyjęty regulamin organizacyjny Starostwa, na podstawie którego w WGGN utworzono z dniem 1 października 2016 r. Wieloosobowe Stanowisko ds. Regulacji Stanu Prawnego Nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu – co pozwoliło na zwiększenie efektywności w zakresie przygotowania dokumentacji, umożliwiającej wyjaśnienie stanu prawnego nieruchomości i złożenie w sądzie wniosków o ujawnianie prawa własności Skarbu Państwa i powiatu.

Ponadto Starosta z dniem 4 grudnia 2015 r. wydał Dyspozycję nr 2/2015 dla pracowników Starostwa i Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Kielcach, w celu wykonania uwag i wniosków wynikających z ustaleń kontroli Najwyższej izby Kontroli znak: LKI.411.006.01.2015 K/15/005 w zakresie Gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi mienie powiatów. Zgodnie z ww. dyspozycją WGGN przedstawia Zarządowi Powiatu, od grudnia 2015 r. co kwartał, informacje dotyczące m.in. ilości złożonych wniosków we właściwych sądach skutkujących ujawnieniem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu. [Dowód: akta kontroli str. 365]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli³⁵, wnioskuje o niezwłoczne składanie wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej od chwili zgromadzenia dokumentacji umożliwiającej jego złożenie.

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 Delegatury NIK w Kielcach.

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kielce, dnia sierpnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

Kontrolerzy:
Andrzej Kamiński
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

Marcin Sudół
inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis