



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.012.01.2021

Pan  
Jacek Jaśkowiak  
Prezydent Miasta Poznania  
Urząd Miasta Poznania  
Plac Kolegiacki 17  
61-841 Poznań

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/027 – Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe  
w prawo własności tych gruntów

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu  
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań  
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01  
lpo@nik.gov.pl

I.

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Poznania, Plac Kolegiacki 17, 61-841 Poznań (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jaškowiak, Prezydent Miasta Poznania, od 8 grudnia 2014 r. (dalej: Prezydent)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (do 15 czerwca) <sup>1</sup>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Zuzanna Kaźmierczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/65/2021 z 6 maja 2021 r. 2. Jakub Łakomecki, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/55/2021 z 23 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str.1-2)

---

<sup>1</sup> z uwzględnieniem wcześniejszych działań mających związek z realizacją zadań związanych z procesem przekształceniowym

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Do 31 grudnia 2019 r. Prezydent Miasta Poznania nie wydał zaświadczeń w odniesieniu do około 66% nieruchomości<sup>4</sup> spełniających warunki przekształcenia. Do dnia 10 czerwca 2021 r. pozostało do wydania około 31% z nich. Na zaistniałe opóźnienie w realizacji zadania, w ocenie NIK, istotny wpływ miały czynniki niezależne od Urzędu.

Pracownicy kontrolowanej jednostki rzetelnie i w jednolity sposób weryfikowali nieruchomości pod kątem spełnienia ustawowych warunków dla przekształcenia, uzyskując przed wydaniem zaświadczenia wszystkie niezbędne dokumenty i informacje. We wszystkich, objętych szczegółową kontrolą, 31 sprawach realizowanych na wnioski właścicieli, zaświadczenia zawierały elementy wymagane ustawą przekształceniową<sup>5</sup> i zostały wydane terminowo. W badanej próbie, terminowo zostały również wysłane zaświadczenia do sądów wieczystoksięgowych. W każdej z analizowanych spraw prawidłowo ustalono wysokość opłaty przekształceniowej i termin jej wnoszenia, informując m.in. o przysługującej bonifikacie. Ponadto, w przypadku wniosku złożonego przez cudzoziemca, weryfikowano uzyskanie stosownego zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA) na nabycie nieruchomości.

W dwunastu spośród 31 objętych kontrolą spraw (39% badanych), Urząd poinformował właścicieli nieruchomości o wysokości opłaty jednorazowej z naruszeniem 14-dniowego terminu, o którym mowa w art. 7 ust. 8 ustawy przekształceniowej. Natomiast w dziewięciu przypadkach (29% badanych), zaświadczenia o wniesieniu ww. opłat zostały wysłane właścicielom gruntów z naruszeniem 30-dniowego terminu, o którym mowa w art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej.

Istotnymi czynnikami wpływającymi na terminowość realizacji objętego kontrolą zadania była jego skala (ponad 45 tys. spraw<sup>6</sup>) oraz praktyka przyznawania i przekazywania środków z budżetu państwa na realizację zadań dotyczących przekształcania gruntów Skarbu Państwa, dopiero w ostatnim kwartale 2019 i 2020 r. – zasadniczo utrudniająca planowanie i organizowanie pracy Wydziału Gospodarki Nieruchomościami (dalej: Wydział). Należy podkreślić, że mimo ww. trudności, związanych ze skalą zadania, jego finansowaniem, a także oczekiwaniem na wskazówki Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (dalej: MliR), w Urzędzie podjęto szereg inicjatyw mających na celu usprawnienie jego realizacji. Polegały one m.in. na: prowadzeniu kampanii informacyjnej, przeorganizowaniu obsługi klienta, opracowaniu wzorów niezbędnych dokumentów, zatrudnieniu w Wydziale dodatkowych pracowników, usprawnieniu systemu informatycznego, a także nawiązaniu współpracy z sądem wieczystoksięgowym w celu poprawy efektywności obiegu dokumentacji.

Liczba spraw, w których wnioskodawcy odwoływali się do organu drugiej instancji (17) i do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) (jedna), a także spraw,

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> dot. ilości zaświadczeń wydanych dla nieruchomości lokalowych w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi i nieruchomości gruntowych, w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2020 r., poz. 2040)

<sup>6</sup> Dot. liczby nieruchomości lokalowych w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi i nieruchomości gruntowych, w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi.

w których składano ponaglenia (trzy), w odniesieniu do liczby spraw, w których wydano zaświadczenia lub odmówiono ich wydania (31.329), nie była znaczna. W większości tych spraw, potwierdzona została zasadność decyzji Prezydenta, jako organu I instancji<sup>7</sup>.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności**

Opis stanu faktycznego

#### **1. Weryfikacja dokumentacji nieruchomości pod kątem spełniania warunków przekształcenia w celu wydania zaświadczenia lub postanowienia o odmowie jego wydania**

Sprawy dotyczące wydawania zaświadczeń o przekształceniu (dalej również zaświadczenia) realizował w Urzędzie Odział Przekształcania Prawa Użytkowania Wieczystego w Prawo Własności Wydziału<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 27-140)

Liczba nieruchomości spełniających warunki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego wynikające z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy przekształceniowej, wg stanu na dzień 1 stycznia 2019 r., wyniosła 3.467 (45.469 użytkowników wieczystych<sup>9</sup>).

W toku niniejszej kontroli szczegółowym badaniem objęto 31 spraw (w tym 11 dot. gruntów Skarbu Państwa oraz 20 – gruntów Miasta Poznania). We wszystkich ww. sprawach, przed wydaniem zaświadczenia, prawidłowo dokonywano weryfikacji stanu prawnego nieruchomości, analizując każdorazowo stosowne wpisy w księgach wieczystych i informacje z Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ o gruntach, budynkach i lokalach.

Sposób zabudowy gruntów we wszystkich objętych kontrolą sprawach spełniał ustawowe warunki dla nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe, żadne z nich nie były ustawowo wyłączone z przekształcenia. Większość analizowanych spraw (26) dotyczyła gruntów, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej, tj. zabudowanych wyłącznie budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowiły lokale mieszkalne. W dwóch przypadkach grunt był również zabudowany budynkami niemieszkalnymi, przy czym powierzchnia użytkowa tych budowli nie przekraczała 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie (art. 1a ustawy przekształceniowej). Trzy sprawy dotyczyły zaświadczeń wydanych na podstawie art. 13 ustawy przekształceniowej. W sprawach tych, po dniu 1 stycznia 2019 r., na gruncie będącym w użytkowaniu wieczystym (cele mieszkaniowe), został oddany do użytkowania budynek mieszkalny, a prawo użytkowania wieczystego tego gruntu przekształciło się w prawo własności gruntu z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania. W jednej z ww. spraw, nieruchomość spełniła warunki ustawowe dla gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe po dokonaniu podziału nieruchomości (po odłączeniu od dotychczasowej działki przeznaczonej pod drogę publiczną) i założeniu nowej księgi wieczystej (art. 2 ust.1 te same ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 900-1000)

Różnica między liczbą użytkowników spełniających warunki przekształcenia na dzień 1 stycznia 2019 r. a liczbą użytkowników, odnośnie których w 2018 r.

<sup>7</sup> W dziesięciu spośród siedemnastu spraw odwoławczych organ drugiej instancji utrzymał w mocy decyzję Prezydenta. Cztery sprawy były w toku.

<sup>8</sup> Zarządzenia Dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami: Nr 33/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r.; Nr 10/2019 z dnia 26 marca 2019 r. zmienione Zarządzeniem Nr 18/2019 z dnia 9 lipca 2019 r., Nr 2/21 z dnia 22 marca 2021 r.,

<sup>9</sup> Dane wygenerowane w oparciu o dane systemu informatycznego SGN – stan na 11 czerwca 2021 r.

pobierana była opłata za użytkowanie wieczyste ze stawką 1% na cele mieszkaniowe wyniosła 1.622 (751 dot. gruntów Miasta a 871 gruntów Skarbu Państwa) i wynikała z faktu, iż w pierwszej z ww. grup, poza użytkownikami wieczystymi gruntów spełniających przesłanki przekształcenia określone w art. 1 ust. 2 ustawy przekształceniowej, znaleźli się użytkownicy, którzy w 2018 r. wnosili opłatę za użytkowanie wieczyste gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe, ale grunty te nie spełniały ww. warunków dot. przekształcenia.

W wyniku kontroli 15 spośród 64 spraw, w których w 2018 r. była pobierana opłata za użytkowanie wieczyste ze stawką 1% (na cele mieszkaniowe), a które nie zostały zakwalifikowane jako spełniające warunki przekształcenia na dzień 1 stycznia 2019 r. stwierdzono, że wszystkie ww. wytypowanie do kontroli sprawy dotyczyły tzw. przekształcenia opóźnionego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy, w przypadku którego przekształcenie następuje w dniu oddania budynku mieszkalnego do użytkowania (na podstawie zaświadczenia PINB o pozwoleniu na użytkowanie bądź gotowości obiektu budowlanego do użytkowania).

(dowód: akta kontroli str. 899-900)

W kontrolowanym okresie Urząd wydał 175 postanowień o odmowie wydania zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w prawo własności. W 17 sprawach wnioskodawcy złożyli do organu II instancji (Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) lub Wojewody Wielkopolskiego) odwołania od tych postanowień. W 10 przypadkach organy odwoławcze utrzymały w mocy postanowienia Prezydenta Miasta. W trzech uchylily je, nakazując ponowne rozpatrzenie sprawy:

- w jednym przypadku<sup>10</sup>, jako powód odmowy wskazano, że przedmiotowa nieruchomość jest w części przeznaczona pod drogę publiczną, w związku z czym nie spełnia kryteriów określonych w art. 1 i art. 1a ustawy przekształceniowej. Wojewoda Wielkopolski uchylił w całości zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia, wskazując m.in. że samo przeznaczenie gruntu nie decyduje o spełnieniu warunków przekształcenia;
- jedna ze spraw<sup>11</sup> dotyczyła odmowy z uwagi na brak wydzielenia z nieruchomości gruntowej budynku niemieszkalnego. Spółdzielnia będąca wnioskodawcą złożyła zażalenie, wskazując (z wykorzystaniem dokumentacji fotograficznej) na związek funkcjonalny budynku niemieszkalnego z budynkami mieszkalnymi znajdującymi się na gruncie i zasadność przekształcenia na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy, dającego możliwość przekształcenia gruntów zabudowanych budynkami gospodarczymi, garażami i innymi obiektami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło zaskarżone postanowienie, wskazując na charakter budynku niemieszkalnego w świetle przedłożonej dokumentacji fotograficznej;
- w trzeciej sprawie<sup>12</sup> Prezydent odmówił wydania zaświadczenia spółce wskazując, że nieruchomość gruntowa nie podlega przekształceniu gdyż jej powierzchnia przeznaczona na inne cele niż zabudowa mieszkaniowa przekracza 30% całkowitej powierzchni a nadto, powierzchnia zabudowy przedmiotowej nieruchomości (w tym obiekty budowlane lub urządzenia

<sup>10</sup> GN-X.6826.7.29.2019

<sup>11</sup> GN-X-6826.7.22.2019

<sup>12</sup> GN-X.6826.5.123.2019

budowlane) przeznaczona na cele inne niż mieszkaniowe przekracza 30% całkowitej zabudowy. Wojewoda Wielkopolski uchylił zaskarżone postanowienie w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Wskazał, że organ dokonał błędnej wykładni przepisów ustawy opierając swoje rozstrzygnięcie na analizie stosunku powierzchni nieruchomości gruntowej przeznaczonej na cele zabudowy mieszkaniowej do powierzchni nieruchomości gruntowej przeznaczonej na cele inne niż zabudowa mieszkaniowa. Właściwa natomiast jest analiza stosunku powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie do powierzchni użytkowej budynków innych niż określone w art. 1 ust. 2 ustawy (art. 1a ustawy przekształceniowej).

(dowód: akta kontroli str. 7, 577-686)

Przy ponownym rozpatrywaniu spraw Miasto uwzględniało treść orzeczeń wydanych przez organy odwoławcze. Do dnia 7 maja 2021 r. cztery postępowania nie zostały zakończone. W okresie objętym kontrolą wniesiono do WSA jedną skargę na orzeczenie organów II instancji. W sprawie tej orzeczenie zostało utrzymane w mocy, potwierdzając prawidłowość działania Prezydenta jako wydającego zaświadczenie.

(dowód: akta kontroli str. 4-9, 577-686)

We wrześniu 2018 r., przed rozpoczęciem realizacji wydawania zaświadczeń, ówczesny Dyrektor Wydziału wystąpił do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju z pismem o udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące interpretacji przepisów ustawy przekształceniowej, prosząc jednocześnie o pilne załatwienie sprawy z uwagi na konieczność przygotowania organizacyjnego, jak i prawnego Wydziału do realizacji procesu. Odpowiedź Ministerstwa<sup>13</sup>, wpłynęła do Urzędu dopiero w dniu 15 kwietnia 2019 r., a więc ponad pół roku po wysłaniu zapytania i ponad trzy miesiące po rozpoczęciu wydawania zaświadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 366-377)

## **2. Dane ujęte w zaświadczeniach**

Kontrola dokumentacji związanej z wydaniem 31 zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wykazała, że dokumenty te posiadały elementy wymagane przepisami art. 4 ustawy przekształceniowej. W wydawanych zaświadczeniach:

- w sprawach, w których przekształcenie nastąpiło w dniu 1 stycznia 2019 r. wskazywano, że z dniem tym prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształciło się w prawo własności gruntów, a w sprawach, w których wystąpiło tzw. opóźnione przekształcenie, wskazano dzień i czynność stanowiącą podstawę tego przekształcenia;
- wskazywano, że wydane zaświadczenie stanowi podstawę ujawnienia prawa własności gruntu w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków;
- zawarto oznaczenie nieruchomości gruntowej lub lokalowej, według ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych prowadzonych dla tych nieruchomości;
- uwzględniono informacje o obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, wysokości i okresie jej wnoszenia, a także możliwości wniesienia opłaty jednorazowej. Zaświadczenia zawierały również pouczenie

---

<sup>13</sup> Pismo z dnia 8 kwietnia 2019 r., sygn. DGN-I.450.46.2019.HS

o możliwości złożenia wniosku o ustalenie wysokości lub okresu wnoszenia opłaty z tytułu przekształcenia;

– określono adresata zaświadczenia oraz miejsce doręczenia.

W każdej spośród objętych szczegółową kontrolą spraw weryfikowano fakt prowadzenia przez wnioskodawcę działalności gospodarczej. W badanej próbie dokumentów wystąpiły trzy przypadki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na rzecz przedsiębiorców prowadzących na tych nieruchomościach działalność gospodarczą. W każdej z ww. spraw przedsiębiorcy, przed wydaniem zaświadczenia, złożyli oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej, zamiarze dokonywania opłaty przez okres 99 lat, a także braku zamiaru skorzystania z pomocy *de minimis* (art. 14 ustawy przekształceniowej).

W jednej z trzech ww. spraw wydano zaświadczenie po dokonaniu wydzielenia gruntu na podstawie art. 2 ust. 1, a w dwóch kolejnych na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy przekształceniowej, po oddaniu budynku do użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 900-1000)

### **3. Ustalenie wysokości i okresu wnoszenia opłaty przekształceniowej oraz rozliczanie wpłat z tytułu użytkowania wieczystego dokonanych przed wydaniem zaświadczenia.**

Ustalenie wysokości opłaty z tytułu przekształcenia następowało na podstawie informacji przekazywanych przez Oddział Aktualizacji Opłat Użytkowania Wieczystego i Trwałego Zarządu Wydziału, który informował o obowiązującej w dniu przekształcenia wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz czy toczy się (nie zostało zakończone) postępowanie dotyczące wysokości opłaty rocznej lub stawki procentowej tej opłaty oraz czy ustalona na dzień przekształcenia stawka opłaty jest zgodna z faktycznym sposobem użytkowania gruntu.

Stawki opłaty z tytułu przekształcenia oraz okresy jej wnoszenia wskazywane w zaświadczeniach ustalane były zgodne z wyznacznikami określonymi w ustawie przekształceniowej (art. 7 i nast.).

(dowód: akta kontroli str. 402-576, 900-1000)

W przesyłanych zaświadczeniach informowano właściciela gruntu, że w każdym momencie trwania obowiązku wnoszenia opłaty może on zgłosić właściwemu organowi na piśmie zamiar jednorazowego jej wniesienia w kwocie pozostającej do spłaty, wskazując obowiązujące terminy jej wniesienia. W zaświadczeniach informowano także o przysługującej bonifikacie, wskazując właściwą podstawę prawną.

(dowód: akta kontroli str. 900-1000)

W okresie objętym kontrolą, w przypadku wniesienia przez właścicieli nieruchomości opłaty jednorazowej za przekształcenie gruntu stanowiącego przed przekształceniem własność Miasta, przysługiwała bonifikata od tej opłaty w wysokości 75%.<sup>14</sup> Dla nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa wysokość bonifikaty została ustalona początkowo w wysokości 50%, a następnie podwyższona do 75%.<sup>15</sup>

(dowód: akta kontroli str. 393-398)

<sup>14</sup> Stawki bonifikat dla nieruchomości stanowiących własność Miasta zostały przyjęte uchwałą Rady Miasta nr VI/68/VIII/2019 z dnia 5 lutego 2019 r., zmienione uchwałą Nr XX/346/VIII/2019 z dnia 3 grudnia 2019 r.

<sup>15</sup> Stawki bonifikat dla nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa przyjęto w Zarządzeniu Nr 113/19 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 25 marca 2019 r., zmienione Zarządzeniem nr 6/20 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 14 stycznia 2020 r.

Do dnia 10 maja 2021 r. w Urzędzie wydano 17 decyzji o wysokości opłaty jednorazowej lub kwoty należnej do zapłaty. W jednym przypadku SKO uchyliło decyzję o ustaleniu wysokości opłaty jednorazowej. Właściciel wniosł o ustalenie wysokości opłaty z uwzględnieniem 99 procentowej bonifikaty. Opłata jednorazowa w wysokości 1.696,15 zł została natomiast ustalona z zastosowaniem bonifikaty 75%. Od ustalonej wysokości opłaty wniesiono odwołanie do organu I instancji, który w dniu 30 grudnia 2019 r. wydał decyzję o odmowie przyznania bonifikaty w wysokości 99%<sup>16</sup>. Od powyższej decyzji strona wniosła odwołanie do SKO w Poznaniu. Do dnia przeprowadzenia czynności kontrolnych<sup>17</sup> postępowanie przed organem II instancji nie zostało zakończone<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 577-686)

Spośród 31 objętych kontrolą spraw, w osiemnastu przypadkach, właściciele na rzecz których przekształcono prawo użytkowania wieczystego w prawo własności poinformowali Urząd o zamiarze wniesienia opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia.

W przygotowanym w Urzędzie dla wnioskodawców druku wniosku o zamiarze jednorazowego wniesienia opłaty przekształceniowej wskazano m.in. niezbędne załączniki, jakie należy przedłożyć w przypadku złożenia oświadczenia, że ww. nieruchomości jest wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym dot. pomocy *de minimis*, pouczenie dot. m.in. przysługiwania bonifikaty 99%, a także niezbędne dokumenty jakie należy złożyć w przypadku ubiegania się o bonifikatę przysługującą na podstawie stosownej uchwały rady miasta lub zarządzenia wojewody. W informacji o terminie i sposobie załatwienia sprawy wskazano, że odpowiedzi na wnioski organ udziela wg kolejności ich wpływu. Wskazano również tryb odwoławczy.

Dwanaście spośród 18 informacji o wysokości tej opłaty zostało przez Urząd wystawionych z naruszeniem 14-dniowego terminu od dnia poinformowania o zamiarze jednorazowego wniesienia opłaty przekształceniowej, o którym mowa w art. 7 ust. 8 ustawy przekształceniowej, a maksymalne przekroczenie terminu wynosiło 183 dni, przy czym w przypadku ośmiu spraw, przekroczenie to nie było dłuższe niż 14 dni. W pięciu pozostałych sprawach okres ten wynosił od 39 do nawet 183 dni, w tym wystąpiły trzy sprawy z opóźnieniem do 60 dni i dwie kolejne powyżej 100 dni. W dwóch z osiemnastu ww. spraw, termin ten został przekroczony, niemniej jednak było to spowodowane faktem, iż wniosek o zamiarze jednorazowego wniesienia opłaty został złożony przez osoby nieujawione w księdze wieczystej nieruchomości, co spowodowało konieczność podjęcia dodatkowych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 687-695, 900-1000, 995-1140)

---

<sup>16</sup> W uzasadnieniu decyzji wskazano, że strona nie dostarczyła odpowiedniego orzeczenia o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym lub znacznym. Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, osoba posiadająca wyrok o orzeczeniu trwałej niezdolności do pracy ubiegając się o udzielenie bonifikaty 99% powinna wystąpić do odpowiedniego zespołu orzekającego o wydanie zaświadczenia, gdyż jego posiadanie jest warunkiem koniecznym do uzyskania bonifikaty w tej wysokości.

<sup>17</sup> tj. do 21 maja 2021 r.

<sup>18</sup> W toku postępowania SKO wydało w dniu 19 marca 2020 r. decyzję o uchyleniu w całości decyzji Prezydenta Miasta i skierowaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Prezydent rozpatrzył ponownie sprawę i w dniu 19 sierpnia 2020 r. wydał decyzję o odmowie przyznania bonifikaty w wysokości 99%. Od tej decyzji strona wniosła w dniu 8 września 2020 r. odwołanie do SKO. Postanowieniem z dnia 29 stycznia 2021 r. SKO stwierdziło uchybienie terminu do wniesienia odwołania przez stronę. Na powyższe postanowienie Strona wniosła skargę do WSA w Poznaniu wskazując, że uchybienie terminu nastąpiło z winy operatora pocztowego, na potwierdzenie okazując uznaną przez niego reklamację. W związku z tym SKO w Poznaniu w wyniku rozstrzygnięcia autokontrolnego uchyliło swoją wcześniejszą decyzję i uznało że skarga została wniesiona z dochowaniem terminu, przekazując ją do ponownego rozpatrzenia.



Wyjaśniając przyczyny ww. przekroczeń terminu, Dyrektor Wydziału wskazała m.in. na czasochłonną weryfikację przesłanek dotyczących posiadania uprawnienia do uzyskania bonifikaty, w tym wynikających ze stosownych uchwał rady miasta czy zarządzeń wojewody. Dodała, że weryfikacja kont rozrachunkowych wnioskodawcy (obrazujących stan rozliczeń z Miastem – w zakresie podatku od nieruchomości czy innych opłat cywilnoprawnych) generuje niejednokrotnie potrzebę poinformowania go o konieczności uregulowania należności<sup>19</sup>.

Inną z przesłanek przyznania bonifikaty, jak zaznaczyła Dyrektor, było posiadanie uregulowanego tytułu prawnego do nieruchomości, ujawnionego w księdze wieczystej na dzień złożenia wniosku. Nie mogła skorzystać z tego uprawnienia osoba, która nie była uprawniona w księdze wieczystej lub osoba, która nie przeprowadziła sprawy spadkowej po właścicielach lub współwłaścicielach nieruchomości albo osoby, których następstwo prawne nie zostało ujawnione w treści księgi wieczystej. Dyrektor Wydziału dodała, że jeśli nieruchomość jest wykorzystywana w celu prowadzenia działalności gospodarczej (np. najem na cele mieszkaniowe) obowiązują przepisy dot. pomocy de minimis, co również znacząco wydłuża procedurę (konieczność zgromadzenia dokumentów, prowadzenia korespondencji z wnioskodawcą itp.). Ze względu na fakt, iż zdecydowana większość nowych właścicieli korzysta z możliwości wniesienia opłaty jednorazowej (18.000 z 30.000 wydanych zaświadczeń), realizując zadanie organ - jak podkreśliła Dyrektor Wydziału - musi nie tylko uwzględnić obowiązujący termin, ale również dochować najwyższej staranności co do ustalenia przesłanek przyznania bonifikaty i ustalenia prawidłowej kwoty należnej do zapłaty. W ocenie Dyrektor Wydziału, przy ustalaniu ustawowego terminu 14 dni nie uwzględniono konieczności dokonania szeregu czynności mających wpływ na czas rozpatrywania wniosku (w tym m.in. uzupełnienie braków formalnych, wezwanie do złożenia lub uzupełnienia dokumentów, podwójne awizowanie itp.).

(dowód: akta kontroli str. 687-695)

Właścicielom nieruchomości, którzy wnieśli opłatę jednorazową organ wysyłał zaświadczenia o wniesieniu opłat. W dziewięciu przypadkach, spośród 31 objętych szczegółowym badaniem, zaświadczenia zostały wysłane z naruszeniem 30-dniowego terminu, o którym mowa w art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej (maksymalne opóźnienie wynosiło 334 dni).

(dowód: akta kontroli str. 399-576, 900-1000)

Zdaniem Dyrektor Wydziału, termin 30 dni jest terminem instrukcyjnym, dotyczącym wydania zaświadczenia. Z przepisu tego nie wynika obowiązek przesłania zaświadczenia. Jest to czynność o charakterze technicznym i ma na celu uporządkowanie zapisów ksiąg wieczystych. Dyrektor wskazała, że w pierwszej kolejności skupiono się na realizacji wniosków o wydanie zaświadczenia oraz zamiarze jednorazowego wniesienia opłaty. Zaświadczenia o wniesieniu opłaty jednorazowej wydawane są sukcesywnie.

(dowód: akta kontroli str. 687-695, 995-1140)

W Wydziale nie prowadzono rejestrów umożliwiających ustalenie (KSAT<sup>20</sup>) w odniesieniu do jakiej części spraw wydano, w terminie 30 dni, zaświadczenie o wniesieniu wszystkich opłat albo opłaty jednorazowej. Zdaniem Dyrektor Wydziału,

<sup>19</sup> Warunki uzyskania bonifikaty wynikające z uchwały Rady Miasta nr VI/68/VIII/2019 z dnia 5 lutego 2019 r., zmienione uchwałą Nr XX/346/VIII/2019 z dnia 3 grudnia 2019 r., i zarządzenia Nr 113/19 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 25 marca 2019 r., zmienione Zarządzeniem nr 6/20 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 14 stycznia 2020 r.

<sup>20</sup> Krajowy System Administracji Terenowej

termin ten jest terminem instrukcyjnym. Ponadto wyraziła stanowisko, że przepis wskazuje na obowiązek wydania przez organ zaświadczenia, a nie na obowiązek doręczenia w przewidzianym terminie zaświadczenia stronie.

(dowód: akta kontroli str.141-153)

NIK wskazuje, że w pięciu spośród dziewięciu badanych spraw, w których wysyłano zaświadczenia o wniesieniu opłaty w terminie powyżej 30 dni od momentu jej dokonania, termin ten był znacząco wydłużony i wyniósł ponad 150 dni. Ponadto, samo podpisanie zaświadczenia, bez jego udostępnienia stronie, uniemożliwia wnioskowanie przez niego o wykreślenie w dziale III księgi wieczystej wpisu roszczenia o opłatę. Przekroczenia określonych w ustawie terminów podejmowania kolejnych czynności przez właściwy organ mają wpływ na realizację przez właścicieli nieruchomości ich uprawnień.

#### **4. Prawidłowość postępowania w przypadku wydania zaświadczenia na rzecz cudzoziemca**

W kontrolowanym okresie nie wydawano zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności na rzecz cudzoziemców. W latach 2019-2021 (do 10 maja) obcokrajowcy złożyli dwa wnioski o wydanie zaświadczeń stanowiących przedmiot niniejszej kontroli NIK. W pierwszym przypadku organ odmówił wydania zaświadczenia obywatelowi Chin i Kanady z powodu niedostarczenia przez niego zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie nieruchomości. W drugim przypadku, na dzień przeprowadzenia czynności kontrolnych<sup>21</sup>, postępowanie nie zostało zakończone.

(dowód: akta kontroli str. 173-177, 624-630)

W Urzędzie nie prowadzono odrębnego rejestru wniosków składanych przez cudzoziemców. W wyjaśnieniach, Dyrektor Wydziału wskazała na interpretację Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (dalej: MlIR), uzgodnioną z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>22</sup>, według której, stosowne zezwolenie cudzoziemiec powinien uzyskać w sytuacji nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinными lub wielorodzinnymi, w których nie wyodrębniono własności lokali. Powołując się na ww. stanowisko, Dyrektor wyjaśniła, że przekształcany udział jest prawem niesamoistnym, uzależnionym od głównego prawa własności lokalu, nie może więc być przedmiotem samodzielnego obrotu. Przekształcenie udziałów w użytkowaniu wieczystym na rzecz wszystkich właścicieli lokali w budynkach wielorodzinnych nastąpiło bezwarunkowo z dniem 1 stycznia 2019 r., nawet gdy współużytkownikiem wieczystym gruntu a zarazem właścicielem lokalu jest cudzoziemiec. Wobec powyższego, nie było konieczności ujmowania cudzoziemców w odrębnym rejestrze.

(dowód: akta kontroli str. 173-177)

#### **5. Terminowość realizacji podstawowych elementów procesu przekształceniowego**

Do 31 grudnia 2019 r.<sup>23</sup> w Urzędzie nie wydano zaświadczeń w odniesieniu do znacznej części (około 66%) nieruchomości<sup>24</sup> spełniających warunki przekształcenia.

<sup>21</sup> tj. według stanu na dzień 25 maja 2021 r.

<sup>22</sup> <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/przekształcenie-uzytkowania-wieczystego-we-wlasnosc>, opubl. 29 kwietnia 2019r.

<sup>23</sup> art. 4 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej

<sup>24</sup> dot. ilości zaświadczeń wydanych dla nieruchomości lokalowych w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi i nieruchomości gruntowych, w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinными.

Dyrektor Wydziału wyraziła stanowisko, że termin wydania zaświadczeń jest „wyłącznie instrukcyjny i stanowi swojego rodzaju postulat do organu, który winien go uwzględnić w miarę swych możliwości”.

We wskazanej w pkt 1 niniejszego wystąpienia odpowiedzi MliR z dnia 8 kwietnia 2019 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami wskazała m.in., że „W pierwszej kolejności wymaga podkreślenia, że organy zobowiązane są do podejmowania czynności urzędowych bez zbędnej zwłoki. Założeniem racjonalnego ustawodawcy było zatem kierowanie się przez organy tą dyrektywą. Brak sankcji za uchybienie terminowi do wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie narusza natomiast prawa do dochodzenia przez właściciela gruntu roszczenia o naprawienie wynikłej z zaniechania organu szkody.”

(dowód: akta kontroli str. 173-185)

Ponadto, Dyrektor Wydziału wskazała, że o powyższym charakterze terminu świadczy także brzmienie przepisów ustawy przekształceniowej, w tym art. 8a „Jeżeli przed wydaniem przez właściwy organ zaświadczenia dotychczasowy użytkownik wieczysty wniósł opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego za 2019 rok lub następne lata, opłaty te podlegają zaliczeniu z urzędu na poczet opłaty lub opłaty jednorazowej (...)”. Dyrektor zwróciła także uwagę na treść zmiany ustawy przekształceniowej, wprowadzonej przepisami ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy Krajowym Zasobie Nieruchomościami (art. 20 ust. 2), w której wskazano prawo do bonifikaty (w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania zaświadczenia), jeśli zaświadczenie zostało doręczone po 30 listopada 2019 r. i fakt implementacji zapisów do stosownych uchwał rady miasta i zarządzenia wojewody z 14 stycznia 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 178-185)

NIK wskazuje, że instrukcyjny charakter terminu nie oznacza, że nie jest on terminem obowiązującym właściwy organ. Niemniej jednak, istotnymi czynnikami wpływającymi na terminowość realizacji objętego kontrolą zadania była jego skala (ponad 45 tys. spraw<sup>25</sup>) oraz praktyka przyznawania i przekazywania środków z budżetu państwa na realizację zadań dotyczących przekształcania gruntów Skarbu Państwa, dopiero w ostatnim kwartale 2019 i 2020 r. – zasadniczo utrudniająca planowanie i organizowanie pracy Wydziału Gospodarki Nieruchomościami.

Na dzień 1 stycznia 2019 r. w stosunku do 193<sup>26</sup> nieruchomości toczyły się postępowania w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (każde postępowanie dotyczyło 1 nieruchomości w znaczeniu wieczystoksięgowym) na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, spośród których w ośmiu sprawach złożono do dnia 31 marca 2019 r. oświadczenie o dalszym prowadzeniu postępowania (na podstawie art. 26 ustawy przekształceniowej). Z powodu braku ww. oświadczeń, umorzonych zostało 77 postępowań. Pozostałe 108 postępowań dotyczyło użytkowników lub współużytkowników wieczystych, których suma udziałów wynosiła mniej niż połowę i w związku z tym nie mieli oni obowiązku złożenia stosownego oświadczenia. Dla potrzeb niniejszej kontroli, Urząd nie przedłożył informacji o liczbie użytkowników,

<sup>25</sup> Dot. liczby nieruchomości lokalowych w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi i nieruchomości gruntowych, w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi.

<sup>26</sup> co stanowiło 3,3% nieruchomości spełniających warunki przekształcenia na dzień 1 stycznia 2019 r., (wg stanu na dzień 11 czerwca 2021 r.)

których dotyczyły ww. sprawy. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że określenie tej liczby nie było konieczne w celu procedowania (Urząd nie prowadził tego rodzaju ewidencji). Dookreślenie stron następowało na etapie toczącego się postępowania (jedno postępowanie dotyczyło od kilku do nawet kilkuset użytkowników wieczystych).

(dowód: akta kontroli str. 4-9, 141-147)

Nieruchomości spełniające warunki przekształcenia odnosiły się do 30.489 użytkowników<sup>27</sup> gruntów Miasta i 14.980 użytkowników<sup>28</sup> gruntów Skarbu Państwa. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wydano następującą liczbę zaświadczeń o przekształceniu<sup>29</sup>:

- w 2019 r. – łącznie 15.408 (34%), w tym: 11.616 użytkownikom wieczystym gruntów stanowiących własność Miasta i 3.792 użytkownikom wieczystym gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa;
- w 2020 r. – 11.876 (26%), w tym odpowiednio: 7.380 i 4.496;
- do 10 czerwca 2021 r. – 3.870 (8,5%), w tym odpowiednio: 2.835 i 1.035.

Liczba użytkowników, których nieruchomości spełniły warunki przekształcenia po dniu 1 stycznia 2019 r. wyniosła 64. Wszystkim wydano stosowne zaświadczenia.

W efekcie, wg stanu na dzień 10 czerwca 2021 r. zaświadczeń nie wydano: 8.658 użytkownikom wieczystym gruntów stanowiących własność Miasta i 5.657 użytkownikom wieczystym gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa (łącznie 14.315, tj. 31%)<sup>30</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 178-185)

W okresie objętym kontrolą Prezydent kilkakrotnie występował do Wojewody Wielkopolskiego, zarówno na jego wezwanie, jak i z własnej inicjatywy, o przyznanie i uruchomienie środków na przedmiotowe zadanie, wskazując na wzrost pracochłonności oraz dodatkowe czynności niezbędne do wykonania, będące konsekwencją zmian ustawy przekształceniowej.

Środki z rezerwy celowej były w 2019 i 2020 r. przyznawane przez Wojewodę w październiku, co uniemożliwiało - jak wskazywano w kierowanych do niego pismach - efektywne zarządzanie procesem związanym z wydawaniem zaświadczeń. Terminy te, w opinii Urzędu, uniemożliwiały np. zatrudnianie pracowników, szczególnie w sytuacji nakładania na starostów nowych zadań. Wojewoda, w odpowiedzi wskazał, że w latach 2019 i 2020 wysokość środków przyznawanych w ramach dotacji dla województwa wielkopolskiego znacznie odbiegała od zgłaszanego zapotrzebowania. Zostały one uzupełnione środkami z rezerwy celowej, przy czym, jak wskazywał Wojewoda, zgodnie z zasadami określonymi przez Ministerstwo Finansów, o środki te Wojewoda może ubiegać się w drugiej połowie roku, wskazując liczby czynności zrealizowanych w I połowie roku i przewidzianych do realizacji w II połowie roku.

(dowód: akta kontroli str. 272-379)

<sup>27</sup> Wg stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. - dla nieruchomości lokalowych w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi i nieruchomości gruntowych w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi.

<sup>28</sup> Wg stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. - dla nieruchomości lokalowych w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi i nieruchomości gruntowych w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi.

<sup>29</sup> Jako liczbę zaświadczeń wydanych dla nieruchomości lokalowych w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi i nieruchomości gruntowych zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi.

<sup>30</sup> Jako liczbę zaświadczeń wydanych dla nieruchomości lokalowych w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi i nieruchomości gruntowych zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi.

W piśmie Wojewody Wielkopolskiego z dnia 11 maja 2021 r.<sup>31</sup>, kierowanym do prezydentów miast na prawach powiatu oraz starostów w zw. z potrzebą opracowania projektu budżetu na 2022 r., wskazana została zakładana mediana czasu realizacji poszczególnych czynności w przedmiotowym procesie, przyjmując, że:

- na wydanie jednego zaświadczenia o przekształceniu, poprzedzone badaniem przesłanek uwłaszczenia z mocy prawa przewidziano 5 godzin;
- na sporządzenie w jednej sprawie informacji o wysokości należnej opłaty jednorazowej lub kwoty pozostałej do zapłaty wraz z badaniem spełnienia przesłanej udzielenia bonifikaty przewidziano 1,5 godziny;
- na wydanie jednego zaświadczenia o wniesieniu wszystkich opłat rocznych lub opłaty jednorazowej zaplanowano 0,5 godziny.

Ponadto, na czynności kancelaryjne przewidziano 3 godziny (dla jednej czynności), a dla sporządzenia sprawozdania z udzielonej pomocy publicznej przewidziano 1 godzinę.

(dowód: akta kontroli str. 694)

Dyrektor Wydziału wskazała, że biorąc pod uwagę pierwotne założenie wydania wszystkich zaświadczeń w terminie 12 miesięcy i ww. medianę, wydanie samych zaświadczeń dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa zajęłoby 75.000 godzin, co oznacza, że niezbędna byłaby w tym celu efektywna praca 42 pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy<sup>32</sup>. Wydział Gospodarki Nieruchomościami na realizację wszystkich zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami posiadał wg stanu na dzień 10 czerwca 2021 r., 24 etaty. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału, Prezydent Miasta przeznaczył na realizację zadania związanego z procesem przekształcania środki umożliwiające zwiększenie liczby osób o 10 oraz okresowo pracę pracowników już zatrudnionych w godzinach nadliczbowych. Dyrektor zauważyła także, że w uzasadnieniu do ustawy, ustawodawca wskazał, że wydanie zaświadczenia nie będzie wymagało dodatkowych etatów w urzędach, gdyż pracę tę będą wykonywali urzędnicy, którzy dotychczas zajmowali się naliczaniem, poborem, egzekucją i aktualizacją opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.

(dowód: akta kontroli str. 694)

W objętej szczegółowym badaniem próbie 31 spraw, w których zaświadczenia były wydawane na wniosek, wszystkie zaświadczenia (łącznie 15 spraw), w sytuacjach uzasadnionych potrzebą dokonania czynności prawnej mającej za przedmiot lokal przekazano wnioskodawcy w terminie 30 dni od złożenia wniosku (art. 4 ust. 2 pkt 3). Terminowo postępowano także, w przypadku wniosków (w liczbie 16), w odniesieniu do których termin wydania zaświadczenia wynosił 4 miesiące (art. 4 ust. 2 pkt 2).

Na etapie wpływu wniosków i ich rejestracji w elektronicznym systemie zarządzania dokumentacją nie odnotowano czy dany wniosek winien być rozpatrzony w terminie 30 dni czy też 4 miesięcy.

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału, przyjęto zasadę, że najpierw wydawane są zaświadczenia na wniosek, według terminu ich realizacji, a następnie z Urzędu. Sprawy były zakładane dla nieruchomości, a wpływ pierwszego wniosku o wydanie zaświadczenia inicjował wydawanie zaświadczeń z urzędu dla pozostałych lokali w budynku wielorodzinnym, o czym świadczy fakt nadawania przez Wydział numerów kolejnych zaświadczeń wydawanych dla kolejnych lokali. Powyższą

<sup>31</sup> SN-II.3110.1.2017

<sup>32</sup> Przy założeniu, że efektywnie w ciągu roku pracownik przepracowuje 1.760 godzin.

zasadę, jak wyjaśniła Dyrektor, stosowano także w przypadku lokali w budynkach jednorodzinnych.

(dowód: akta kontroli str. 141-147)

Dyrektor, odnosząc się do sposobu nadzoru nad terminowością realizacji poszczególnych spraw, wskazała na monitoring prowadzony w momencie wpływu wniosku (m.in. odnotowanie stosownych informacji w aktach sprawy), na etapie bieżącej realizacji (w postaci systematycznie prowadzonej kontroli spraw, w tym losowo wybranej próby), a także na etapie akceptacji projektów zaświadczeń (projekty zaświadczeń, zweryfikowane przez kierownik oddziału trafiają do podpisu Dyrektora Wydziału, gdzie analizowana jest kwestia dochowania terminów ich wydania). Dodała, że w oparciu o liczbę spraw zarejestrowanych w elektronicznym systemie zarządzania dokumentacją (Mdok), kierownik monitorował liczbę prowadzonych spraw, w celu równomiernego przydzielania wniosków na poszczególnych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 141-147)

W toku kontroli nie przedłożono sprawozdania/wydruku ani innego potwierdzenia bieżącego stanu wszystkich realizowanych spraw. Było to spowodowane, jak wyjaśniła Dyrektor, m.in. stopniem złożoności poszczególnych spraw (w wielu przypadkach w pojedynczej sprawie odnotowywano kilkaset pozycji w wykazie dokumentów). Weryfikacja stanu realizacji poszczególnych spraw była możliwa w systemie informatycznym (w tym m.in. rodzaj i liczba dokumentów zgromadzonych w danej sprawie, a także etap jej realizacji). Dyrektor Wydziału dodała także, że rozpoznanie czy wniosek spełnia przesłanki przekształcenia jest możliwe dopiero po jego merytorycznej analizie.

Prowadzone w Wydziale rejestry nie umożliwiały wskazania danych na temat liczby zaświadczeń wydanych na wnioski, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy, załatwionych w terminie bądź po terminie. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że ustawa nie nakłada obowiązku tworzenia odrębnych rejestrów umożliwiających raportowanie liczby wydanych zaświadczeń z podziałem na ww. terminy. Dodała, że opracowanie zestawienia z podziałem według kryterium terminu może odbyć się metodą fizycznego przeglądania akt sprawy, co skutkuje dużą pracochłonnością.

(dowód: akta kontroli str. 143-147)

We wszystkich spośród objętych szczegółową kontrolą 31 sprawach, zaświadczenia zostały przekazane do sądu wieczystoksięgowego w terminie 14 dni, to jest zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej. Prowadzone w Urzędzie rejestry nie umożliwiały pozyskania danych dotyczących przedmiotowego terminu w odniesieniu do wszystkich prowadzonych spraw. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że w porozumieniu z sądem przyjęte zostało rozwiązanie polegające na osobistym dostarczaniu przez pracownika Wydziału, dwa razy w tygodniu, wydanych zaświadczeń. Częstotliwość ta zapewniała dochowanie powyższego terminu. Dyrektor dodała, że w samym 2019 r. rozwiązanie to przyniosło oszczędności na poziomie 120.000 zł oraz ograniczyło pracochłonność związaną z obsługą wysyłki zaświadczeń. W czasie epidemii zaświadczenia były zbiorczo przekazywane do sądu raz w tygodniu, za pośrednictwem operatora pocztowego.

(dowód: akta kontroli str. 143-147)

W kontrolowanym okresie do organu wpłynęły trzy skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania przekształceniowego. W dwóch przypadkach organ rozpatrujący zażalenie (Wojewoda Wielkopolski) uznał, że na etapie wydawania zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego oraz wystawiania informacji o wysokości opłaty jednorazowej, stronie nie przysługuje prawo do wniesienia ponaglenia, ponieważ przepisy kodeksu postępowania administracyjnego

nie mają do nich zastosowania. W trzecim, Wojewoda wydał postanowienie o uznaniu ponaglenia za bezzasadne. Przed jego wydaniem bowiem Urząd skorygował zaświadczenie, a więc zrealizował postulat będący przedmiotem ponaglenia.

(dowód: akta kontroli str. 577-687, 141-147, 900-1000)

W toku realizacji zadania dot. wydawania zaświadczeń o przekształceniu, w tym wysyłania informacji o wysokości opłaty jednorazowej i zaświadczenia o wniesieniu opłaty Wydział nie stosował przepisów Kpa<sup>33</sup>, w celu m.in. poinformowania strony o niedochowaniu terminu, wyznaczeniu nowego terminu i wskazania przyczyn jego niedochowania. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że po wejściu w życie ustawy przekształceniowej istnieją dwa rodzaje zaświadczeń wydane na podstawie przedmiotowej ustawy, a także drugie – o których mówi kpa. Zaznaczyła, że „w judykaturze podkreśla się, iż przedmiot postępowania o wydanie zaświadczenia na podstawie art. 217 kpa jest wąski i ma specyficzny charakter. Nie obejmuje on kompetencji do orzekania przez organ w danej sprawie administracyjnej, tj. ustalania praw lub obowiązków administracyjnoprawnych podmiotów prawa, lecz sprowadza się wyłącznie do poświadczenia faktów lub stanów prawnych. Zaświadczenie jest aktem wiedzy, a nie aktem woli organu i nie ma charakteru prawotwórczego<sup>34</sup>”. Wojewoda Wielkopolski rozpatrując ponaglenia, potwierdził powyższe stanowisko.

(dowód: akta kontroli str. 577-687)

W celu usprawnienia procesu związanego z wydawaniem zaświadczeń, w tym terminowości realizacji zadań, w Urzędzie podjęto szereg działań. Zwiększono liczbę osób udzielających klientom informacji. Połączenia obsługiwane pierwotnie wyłącznie przez pracowników merytorycznych Wydziału zostały przekierowane do innej grupy przeszkolonych pracowników – Biura Poznań Kontakt UMP. Z udostępnionych danych wynika, że w każdym miesiącu, w I półroczu 2019 r., odnotowano kilka tysięcy połączeń przekierowanych z Wydziału, w tym najczęściej połączeń odnotowano w marcu 2019 r. – 6.394.

Urząd Miasta Poznania przeprowadził także kampanię informacyjną, mającą na celu rozszerzenie źródeł informacji na temat ustawy przekształceniowej. Pracownicy Wydziału opracowali broszury dla mieszkańców, zawierające odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania oraz komunikaty w formie plakatów i ulotek informacyjnych, aktualizowane w zw. z nowelizacją ustawy. Ponadto przeorganizowano zasady związane z bezpośrednią obsługą klienta. Rozproszoną dotychczas na poszczególne stanowiska merytoryczne obsługę klienta zorganizowano na sali obsługi klienta. Zarządzeniami Dyrektora Wydziału<sup>35</sup> wprowadzono wzory dokumentów, w tym: wniosku o wydanie zaświadczenia o przekształceniu, o zamiarze jednorazowego wniesienia opłaty przekształceniowej, oświadczenia wnioskodawcy ubiegającego się o udzielenie bonifikaty w wysokości 99% od jednorazowej opłaty. W Wydziale opracowano szablony wydawanych dokumentów, w tym zaświadczeń, informacji o wysokości opłaty itp. odrębnie dla nieruchomości stanowiących dotychczas własność Miasta i odrębnie dokumenty dotyczące dotychczasowych nieruchomości Skarbu Państwa.

Z przedłożonych w toku kontroli analiz Urzędu wynikało, że ilość obsługiwanej korespondencji w 2019 r. kilkukrotnie wzrosła w porównaniu

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2021 r., poz. 735.

<sup>34</sup> Por. wyr. NSA z 8 lutego 2018 r., II OSK 950/16 (LEX nr 2464312), WSA w Krakowie z 19 października 2017 r., III SA/Kr 811/17 (LEX nr 2387248).

<sup>35</sup> w sprawie zmiany zarządzenia w sprawie wprowadzenia do stosowania formularzy własnych celem usprawnienia obsługi klienta oraz pracy Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta Poznania, odpowiednio: Nr 23/2018 z dnia 5 października 2018 r., Nr 11/2019 z dnia 27 marca 2019 r., Nr 19/2019 z dnia 16 lipca 2019 r., Nr 20/2019 z dnia 1 sierpnia 2019 r.

z analogicznym okresem 2018 r. Przykładowo tylko w I półroczu 2019 r. do jednego z Oddziałów zajmujących się procesem wpłynęło prawie 4-krotnie więcej korespondencji (5.985 szt.).

Poza ww. inicjatywami podjęto także współpracę z sądem wieczystoksięgowym. Dostarczanie przez pracownika korespondencji, jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału, miało na celu nie tylko usprawnienie procesu, ale także generowanie oszczędności. Ponadto, w celu ograniczenia pracochłonności związanej z obsługą korespondencji wpływającej w zakresie przekształceń, Prezydent Miasta zrzekł się – na podstawie art. 626<sup>10</sup> § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego<sup>36</sup> wystawiania i doręczania przez sąd zawiadomień o dokonanych wpisach w księgach wieczystych na podstawie wydanych zaświadczeń<sup>37</sup>.

Dyrektor Wydziału wskazała ponadto na systematyczne usprawnianie rozwiązań informatycznych. Przykładowo wskazała, że od listopada 2020 r. zwiększyła się efektywność wydawania zaświadczeń o wniesieniu opłaty jednorazowej. Obecnie, zaświadczenia generowane są bezpośrednio z systemu informatycznego, poprzez wczytanie danych dotyczących konkretnej sprawy do obowiązującego szablonu. Zastąpiło to proces opracowywania na podstawie akt sprawy, dokumentu w edytorze tekstu. Znacząco usprawniono także proces samej wysyłki poprzez możliwość dokonywania wydruku danych do korespondencji, w tym danych kontrahentów, z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (Mdok) bezpośrednio na kopercie i dodatkowo na zwrotce.

(dowód: akta kontroli str. 687-862)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Do 31 grudnia 2019 r., a więc w terminie określonym w art. 4 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej, w Urzędzie nie wydano 66% zaświadczeń w odniesieniu do nieruchomości spełniających warunki przekształcenia na dzień 1 stycznia 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 874)

2. W dwunastu spośród 31 objętych kontrolą spraw, Urząd poinformował właścicieli nieruchomości o wysokości opłaty jednorazowej z naruszeniem 14-dniowego terminu, o którym mowa w art. 7 ust. 8 ustawy przekształceniowej.

(dowód: akta kontroli str. 995-1140)

3. W dziewięciu przypadkach spośród 31 objętych szczegółowym badaniem, zaświadczenia o wniesieniu opłat zostały wysłane z naruszeniem 30-dniowego terminu, o którym mowa w art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej.

(dowód: akta kontroli str. 995-1140)

## IV. Uwagi i wnioski

Uwaga

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę:

NIK zwraca uwagę, że odnotowywanie w poszczególnych rejestrach informacji o obowiązujących terminach przewidzianych na realizację zadań, może usprawnić monitorowanie terminowości poszczególnych czynności związanych z procesem wydawania zaświadczeń o przekształceniu.

<sup>36</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.

<sup>37</sup> Pismo Zastępcy Prezydenta Miasta Poznania znak GN-X.6826.2.317.2019 z dnia 6 września 2019 r.



## 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 Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi.

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.

Poznań, 19 lipca 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Zuzanna Kaźmierczak  
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
z up. Grzegorz Malesiński  
p.o. Wicedyrektora

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Jakub Łakomecki  
Inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*