



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.012.02.2021

Krystian Kinastowski  
Prezydent Miasta Kalisza  
Urząd Miasta Kalisza  
Ul. Główny Rynek 20  
62-800 Kalisz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I.

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kalisza, ul. Główny Rynek 20, 62-800 Kalisz (dalej: Urząd, jednostka kontrolowana)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Kinastowski, Prezydent Miasta Kalisza, od 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu
Okres objęty kontrolą	Od początku 2019 r. – do końca I połowy 2021 r. (z uwzględnieniem wcześniejszych działań mających związek z realizacją zadań związanych z procesem przekształceniowym)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Aleksandra Koszarek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/54/2021 z 22 kwietnia 2021 r. 2. Daniel Braciszewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/53/2021 z 22 kwietnia 2021 r.  (akta kontroli str. 1-2, 3-6)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Prezydent Miasta Kalisza wydał zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów dalej: zaświadczenia przekształceniowe<sup>3</sup> w odniesieniu do wszystkich użytkowników w ustawowym terminie, tj. do 31 grudnia 2019 r. Posiadane przez jednostkę kontrolowaną dokumenty zawierały informacje pozwalające na dokonanie prawidłowej weryfikacji nieruchomości pod kątem spełniania warunków przekształcenia, określonych w ustawie przekształceniowej. Prezydent, co do zasady, dokonywał prawidłowej weryfikacji spełniania przez nieruchomości warunków przekształcenia.

Zaświadczenia przekształceniowe wraz ze stanowiącymi ich integralną część załącznikami, zawierały informacje wymagane w art. 4 ust. 3 ustawy przekształceniowej. Urząd na ogół prawidłowo naliczał opłaty przekształceniowe i jednorazowe, o których mowa w art. 7 ust. 1 i ust. 7<sup>4</sup> ustawy przekształceniowej, które nowy właściciel gruntu ponosi na rzecz dotychczasowego właściciela.

W jednym przypadku, spośród próby objętej badaniem, Prezydent wydał zaświadczenie potwierdzające przekształcenie z dniem 1 stycznia 2019 r., mimo że budynek na tej nieruchomości został oddany do użytkowania dopiero z dniem 2 kwietnia 2019 r. W konsekwencji, zaniżono opłatę przekształceniową oraz nie ustalono opłaty z tytułu użytkowania wieczystego za 2019 r. w kwotach odpowiednio 27 537,14 zł i 7 344,61 zł. Jeszcze w trakcie kontroli, Urząd podjął skuteczne działania mające na celu prawidłowe ustalenie należności z tego tytułu.

W toku kontroli stwierdzono również nieprawidłowości dotyczące czasu dokonywania czynności, dla których ustawa przewidziała określone terminy realizacji i procedury wydawania zaświadczeń, tj.:

- 36 spośród 81 zaświadczeń przekształceniowych<sup>5</sup>, co stanowiło 44% ogółu wniosków złożonych przez dotychczasowych użytkowników wieczystych, zostało wydanych z naruszeniem terminu przewidzianego w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej, tj. ponad 30 dni od złożenia wniosku przez dotychczasowych użytkowników wieczystych, na co istotny wpływ miał przyjęty w kontrolowanej jednostce nieprawidłowy sposób kwalifikowania wniosków pod kątem terminu ich załatwiania. NIK zauważa przy tym, że terminowe wydanie zaświadczeń było obiektywnie utrudnione, gdyż 70% wniosków wpłynęło do Urzędu w I kwartale 2019 r.

- jedno zaświadczenie przekształceniowe spośród 31, w próbie objętej kontrolą<sup>6</sup>, przekazano do sądu wieczystoksięgowego po 36 dniach od dnia jego wydania, nie dochowując tym samym 14-dniowego terminu określonego w art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej;

- jedna spośród 14 analizowanych informacji o wysokości opłaty jednorazowej wydana została z naruszeniem 14-dniowego terminu określonego w art. 7 ust. 8 ustawy przekształceniowej,

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup>o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. 2020 r. poz. 2040, dalej: ustawa przekształceniowa)

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 7 ustawy przekształceniowej właściciel gruntu w każdym czasie trwania obowiązku wnoszenia opłaty może zgłosić właściwemu organowi na piśmie zamiar jednorazowego jej wniesienia w kwocie pozostającej do spłaty. Wysokość opłaty jednorazowej odpowiada iloczynowi wysokości opłaty obowiązującej w roku, w którym zgłoszono zamiar wniesienia opłaty jednorazowej, oraz liczby lat pozostałych do upływu okresu, o którym mowa w ust. 6 (opłata jest wnoszona przez okres 20 lat, licząc od dnia przekształcenia)

<sup>5</sup> 47% ogółu wniosków złożonych przez dotychczasowych użytkowników wieczystych

<sup>6</sup> Próba obejmowała 25 nieruchomości na gruntach Miasta Kalisza i pięć na gruntach Skarbu Państwa.

- cztery spośród 14 objętych kontrolą zaświadczeń o wniesieniu opłaty jednorazowej (28% przypadków w badanej próbie) wydano z uchybieniem 30-dniowego terminu, określonego w art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej,
- w dwóch przypadkach wnioski zostały pozostawione bez rozpoznania w sytuacji, gdy nieruchomości nie spełniały warunków przekształcenia, co było niezgodne z dyspozycją art. 219 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

#### Realizacja zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu

Opis stanu faktycznego

1.1. Prowadzenie spraw związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w tym związanych z wydawaniem zaświadczeń przekształceniowych należało do Wydziału Gospodarowania Mieniem Urzędu<sup>7</sup> (dalej: WGM). WGM podlegał bezpośrednio Prezydentowi Miasta Kalisza. W okresie objętym kontrolą zajmowało się tym zagadnieniem dziewięciu pracowników tej komórki organizacyjnej.

(akta kontroli str. 14-84, 141-271, 1013-1014, 1019-1020, 1021-1025, 1034-1039)

W Urzędzie, według stanu na 1 stycznia 2019 r., zidentyfikowano 354 nieruchomości w ramach gruntów Miasta Kalisza i 43 nieruchomości w ramach gruntów Skarbu Państwa, spełniające warunki przekształcenia określone w art. 1 ust. 2 i art. 1a ustawy przekształceniowej. Warunków przekształcenia nie spełniało 55 nieruchomości na gruntach Miasta Kalisza, tj. nieruchomości niezabudowanych i zabudowanych budynkami innymi niż mieszkalne jedno- i wielorodzinne.

Na liczbę 409 nieruchomości położonych na gruntach Miasta Kalisza składało się:

- 347 nieruchomości, w odniesieniu do których w 2018 r. naliczono/pobrano opłatę za użytkowanie wieczyste w wysokości 1% ceny za nieruchomości gruntowe, na których położone są garaże lub stanowiska postojowe niewykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej albo nieruchomości przeznaczone na te cele<sup>8</sup>,
- 22 nieruchomości repatriantów zwolnionych z opłat za użytkowanie wieczyste,
- 40 nieruchomości, w odniesieniu do których użytkownicy wieczystości wnieśli opłaty za cały okres trwania użytkowania wieczystego.

Z 50 nieruchomości Skarbu Państwa, w odniesieniu do których Urząd w 2018 r. naliczył opłatę za użytkowanie wieczyste w wysokości 1% ceny za nieruchomości gruntowe, na których położone są garaże lub stanowiska postojowe niewykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej albo nieruchomości przeznaczone na te cele, 43 spełniały warunki przekształcenia.

Liczba użytkowników wieczystych gruntów Miasta Kalisza wynosiła 3 835, natomiast gruntów Skarbu Państwa 828.

Wśród użytkowników wieczystych gruntów Miasta Kalisza objętych procesem przekształceniowym było:

<sup>7</sup> Załącznik do Zarządzenia Prezydenta Miasta Kalisza nr 793/2018 z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Kalisza, ze zmianami.

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 72 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990).

- 3 583 użytkowników, którym za 2018 r. naliczono opłatę za użytkowanie wieczyste w wysokości 1%<sup>9</sup>,
- 39 repatriantów,
- 51 użytkowników, którzy wnieśli jednorazowo opłatę z tytułu użytkowania wieczystego za cały okres,
- 162 użytkowników, którzy dokonali w 2018 r. obrotu nieruchomościami, zarejestrowanego w Urzędzie na początku 2019 r.

Na liczbę użytkowników wieczystych gruntów Skarbu Państwa składało się:

- 812 użytkowników, którym za 2018 r. naliczono opłatę za użytkowanie wieczyste w wysokości 1%<sup>10</sup>,
- 16 użytkowników, którzy dokonali obrotu nieruchomościami w 2018 r., zarejestrowanego w Urzędzie na początku 2019 r.

(akta kontroli str. 299-348, 470-869, 900-903, 964-972, 1001-1012, 1026-1028, 1029-1033, 1056-1057, 1106)

Zaświadczenia przekształceniowe, informacje o wysokości opłaty jednorazowej oraz o wysokości kwoty należnej do zapłaty, zaświadczenia o wniesieniu opłat i opłaty jednorazowej tworzone i rejestrowane były przy użyciu systemu informatycznego OTAGO.

W okresie objętym kontrolą, według danych z systemu OTAGO, Prezydent wydał 3 850 zaświadczeń o przekształceniu gruntów Miasta Kalisza, w tym 15 dla użytkowników posiadających odrębne dwie karty kontowe, tj. dla kwot należnych od gruntów niepodlegających naliczeniu podatku VAT i kwot od gruntów podlegających podatkowi VAT.

Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnik WGM, system OTAGO należną opłatę ujmował w dwóch pozycjach (oddzielnie dla kwot netto i VAT) i dotyczyło to dwóch nieruchomości, dla których wydano ww. 15 zaświadczeń.

Wszystkim 828 użytkownikom wieczystym gruntów Skarbu Państwa wydano zaświadczenia przekształceniowe.

Prezydent Miasta Kalisza wydał zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów w odniesieniu do wszystkich użytkowników w ustawowym terminie, tj. do 31 grudnia 2019 r.

W odniesieniu do gruntów spełniających warunki przekształcenia po 31 grudnia 2019 r. nie zaszyły przesłanki określone w art. 2 ust. 1 ustawy przekształceniowej, tj. zmieniające termin przekształcenia.

Kontrola 15<sup>11</sup> spośród 62 nieprzekształconych nieruchomości (tj. 24% tych nieruchomości) potwierdziło zasadność nieobjęcia ich ustawą przekształceniową.

(akta kontroli str. 272-298, 349-429, 430-448, 883-898, 900-903, 905, 926-961, 964-972, 981-996, 1029-1033)

Kontrola spełniania warunków przekształcenia przeprowadzona na podstawie dokumentacji dotyczącej 31 użytkowników 30 nieruchomości, będących przed wejściem w życie przepisów ustawy przekształceniowej płatnikami opłat za użytkowanie wieczyste, którym wydano zaświadczenia o przekształceniu wykazała, że przed wydaniem zaświadczenia Urząd rzetelnie badał treść wpisów w księgach wieczystych i informację z rejestru gruntów przekształcanych

<sup>9</sup> W tym 126 użytkowników, którzy z uwagi na posiadane udziały w nieruchomościach w procesie przekształceniowym uwzględnieni byli dwukrotnie.

<sup>10</sup> W tym 68 użytkowników, którzy z uwagi na posiadane udziały w nieruchomościach w procesie przekształceniowym uwzględnieni byli dwukrotnie.

<sup>11</sup> Dobranych w sposób losowy.

nieruchomości. Nie w każdym analizowanym przypadku treść ww. dokumentów pozwalała na ustalenie liczby i funkcji lokali znajdujących się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym położonym na przekształcanym gruncie. Miało to miejsce w sytuacjach gdy w danym budynku znajdowały się lokale bez wyodrębnionej własności (lokale bez założonej księgi wieczystej).

(akta kontroli str. 1001-1012, 1112-1114, 1137-1139, 1164-1166, 1186-1188, 1199-1201, 1220-1222, 1242-1244, 1264-1266, 1294-1296, 1312-1314, 1336-1338, 1357-1359, 1376-1378, 1409-1411, 1433-1435, 1505-1507, 1518-1520, 1544-1546, 1560-1562, 1574-1576, 1586-1591, 1631-1633, 1647-1649, 1672-1674, 1683-1685, 1713-1715, 1756-1758, 1775-1777, 1796-1798)

Naczelnik WGM wyjaśniła, że podstawą ustalenia przesłanek określonych w art. 1 i 1a ustawy przekształceniowej były zapisy ksiąg wieczystych, ksiąg gruntowych i lokalowych oraz zapisy ewidencji gruntów i budynków Miasta Kalisza, tj. wypisy z rejestru gruntów oraz kartoteki budynkowe i lokalowe. Każdy z pracowników zajmujących się procesem przekształceniowym miał dostęp do bazy „Elektroniczne Księgi Wieczyste”, do ewidencji gruntów i budynków prowadzonej w Urzędzie, ewidencji ludności w zakresie weryfikacji liczby lokali w budynku. Jeśli powyżej opisane narzędzia okazały się niewystarczające sięgano do systemu informacji przestrzennej miasta (MSIP), ortofotomap<sup>12</sup> lub przeprowadzano wizję w terenie. W przypadkach lokali wielorodzinnych, ustalenia liczby wszystkich lokali dokonywano również w oparciu o dokumentację kartoteki lokali, a w przypadkach gdy nie wszystkie lokale były wyodrębnione, sięgano do dokumentacji inwentaryzacyjnej budynku. Ponadto do weryfikacji spełniania warunków przekształcenia wykorzystywano dokumenty dotyczące oddania gruntów w użytkowania wieczyste pod zabudowę budynkami mieszkalnymi jedno- i wielorodzinnymi oraz dokumenty dotyczące sprzedaży lokali mieszkalnych z przynależnym udziałem w gruncie z mieszkaniowego zasobu Miasta Kalisza.

(akta kontroli str. 1015-1018, 1047-1048)

Przeprowadzone badanie wykazało, że w Urzędzie (w badanej próbie) wystąpił jeden przypadek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności nieruchomości z dniem 1 stycznia 2019 r., mimo że spełniła ona warunki przekształcenia dopiero po tej dacie. Prezydent wydał w tym przypadku zaświadczenie o przekształceniu z naruszeniem art. 13 ust. 1 ustawy przekształceniowej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 928, 973-979, 1040-1046, 1357-1375)

W okresie objętym kontrolą Prezydent nie wydawał postanowień o odmowie wydania zaświadczenia przekształceniowego.

(akta kontroli str. 904)

1.2 Zaświadczenia przekształceniowe<sup>13</sup>, wraz ze stanowiącymi ich integralną część załącznikami, zawierały informacje określone w art. 4 ust. 3 i 4 ustawy przekształceniowej, tj. oznaczenie nieruchomości gruntowej lub lokalowej, według ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych prowadzonych dla tych nieruchomości, potwierdzenie przekształcenia, informację o obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, jej wysokości i okresie wnoszenia, możliwości wniesienia opłaty jednorazowej, a także pouczenie o możliwości złożenia wniosku,

<sup>12</sup> Rastrowy obraz (tj. tworzony przez piksele) powierzchni terenu powstały w wyniku przetworzenia zobrazowań lotniczych lub satelitarnych celem otrzymania obrazu w rzucie ortogonalnym tj. w rzucie, w jakim prezentowana jest standardowa mapa. zespół przetworzonych zdjęć lotniczych, dopasowanych do jednolitej skali i wpasowanych na punkty osnowy geodezyjnej (fotogrametrycznej).

<sup>13</sup> Ustalono w oparciu o badanie próby 31 zaświadczeń przekształceniowych wydanych dla użytkowników wieczystych, w tym 25 użytkowników gruntów Miasta Kalisza i 6 Skarbu Państwa. Badana próba objęła cztery zaświadczenia wydane dla trzech przedsiębiorców.

w sytuacji gdy właściciel nieruchomości nie zgadza się z wysokością oraz okresem wnoszenia opłat oraz wniosku o ustalenie wysokości lub okresu ich wnoszenia w drodze decyzji, a także adresata zaświadczenia oraz miejsce jego doręczenia (art. 4 ust. 6 tej ustawy).

(akta kontroli str. 1015-1016, 1048-1050, 1112-1114, 1137-1139, 1164-1166, 1186-1188, 1199-1201, 1220-1222, 1242-1244, 1264-1266, 1294-1296, 1312-1314, 1336-1338, 1357-1359, 1376-1378, 1409-1411, 1433-1435, 1505-1507, 1518-1520, 1544-1546, 1560-1562, 1574-1576, 1586-1591, 1631-1633, 1647-1649, 1672-1674, 1683-1685, 1713-1715, 1756-1758, 1775-1777, 1796-1798)

1.3 Kontrola 31 zaświadczeń przekształceniowych<sup>14</sup> wykazała, że ustalona wysokość opłaty (poza jednym przypadkiem o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*) oraz okres wnoszenia opłaty z tytułu przekształcenia, były zgodne z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy przekształceniowej. Dane ujęte w zaświadczeniach oraz informacjach o wysokości opłaty jednorazowej i udzielonej bonifikacie były prawidłowe. Bonifikaty udzielano zgodnie z:

- uchwałami Rady Miasta Kalisza<sup>15</sup> nr: VI/63/2019 z 28 lutego 2019 r. w sprawie warunków udzielania i stawek procentowych bonifikat od jednorazowych opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, stanowiących własność Miasta Kalisza<sup>16</sup> (dalej: uchwała w sprawie bonifikat) oraz XVI/237/2019 z 24 października 2019 r. zmieniającą uchwałę z 28 lutego 2019 r.<sup>17</sup>;

- zarządzeniem Wojewody Wielkopolskiego nr 113/19 z 25 marca 2019 r. w sprawie określenia warunków udzielenia bonifikat i wysokości stawek procentowych od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności, stanowiących przed przekształceniem własność Skarbu Państwa<sup>18</sup>, wydanym na podstawie art. 9 ust. 1 pkt. 1 i ust. 5 ustawy przekształceniowej;

- zarządzeniem Wojewody Wielkopolskiego nr 356/19 z 4 września 2019 r. w sprawie podwyższenia stawek procentowych bonifikaty od opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa<sup>19</sup> w prawo własności tych gruntów, położonych na terenie Miasta Kalisza na podstawie art. 9 ust. 3a ustawy przekształceniowej.

(akta kontroli str. 7-13, 1112-1114, 1137-1139, 1164-1166, 1186-1188, 1199-1201, 1220-1222, 1242-1244, 1264-1266, 1294-1296, 1312-1314, 1336-1338, 1357-1359, 1376-1378, 1409-1411, 1433-1435, 1505-1507, 1518-1520, 1544-1546, 1560-1562, 1574-1576, 1586-1591, 1631-1633, 1647-1649, 1672-1674, 1683-1685, 1713-1715, 1756-1758, 1775-1777, 1796-1798)

W okresie objętym kontrolą złożony został jeden wniosek, o którym mowa w art. 7 ust. 8a ustawy przekształceniowej, o ustalenie w drodze decyzji wysokości opłaty jednorazowej do zapłaty, przez właściciela, który nie zgadzał się z wysokością kwoty należnej<sup>20</sup>. Prezydent w wydanej decyzji<sup>21</sup> ustalił wysokość opłaty jednorazowej w

<sup>14</sup> Badanie próby 31 zaświadczeń przekształceniowych wydanych dla użytkowników wieczystych, w tym 25 użytkowników gruntów Miasta Kalisza i 6 Skarbu Państwa.

<sup>15</sup> wydanymi na podstawie art. 9 ust. 4 i 5 ustawy przekształceniowej

<sup>16</sup> Dz. Urz. Woj. poz.2452 z 4 marca 2019 r.

<sup>17</sup> Dz. Urz. Woj. poz. 9131 z 5 listopada 2019 r.

<sup>18</sup> Dz. Urz. Woj. poz. 3153 z 26 marca 2019

<sup>19</sup> Dz. Urz. Woj. poz. 7557 z 4 września 2019, zmienione Zarządzeniem nr 564/19 z 20 grudnia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. poz. 11131).

<sup>20</sup> W wydanym zaświadczeniu przekształceniowym z 22 maja 2019 r., nr WGM.6826.01.0113.2019 opłata została ustalona w prawidłowej wysokości. W drugim roku po przekształceniu, tj. 20 lutego 2020 r. właściciel wniósł o ustalenie opłaty jednorazowej i zastosowanie bonifikaty w wysokości przysługującej w pierwszym roku przekształcenia.

<sup>21</sup> WGM.6826.01.0113.2020.DK.

prawkłowej wysokořci z uwzględnieniem uchwały Rady Miasta w sprawie bonifikat. Od powyższej decyzji nie wniesiono środka zaskarżenia.

(akta kontroli str. 899, 1058-1101)

1.4 W Urzędzie nie wydawano zaświadczeń przekształceniowych na rzecz cudzoziemców.

(akta kontroli str. 272-298, 349-429, 430-448)

1.5. W Urzędzie, według stanu na 1 stycznia 2019 r., w odniesieniu do ośmiu nieruchomości i 171 użytkowników wieczystych prowadzone były postępowania na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości<sup>22</sup>. Żaden z nich nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 26 ust. 1 ustawy przekształceniowej, tj. o prowadzeniu dalszego postępowania na podstawie ustawy przekształceniowej z 2005 r., zmienionej aktualnie obowiązującą ustawą przekształceniową.

(akta kontroli str. 470-471, 474, 868)

W trakcie kontroli NIK, na podstawie posiadanych przez Urząd rejestrów zidentyfikowano 93 wnioski o wydanie zaświadczenia przekształceniowego.

(akta kontroli str. 272-298)

Zgodnie z przyjętą w Urzędzie zasadą kwalifikacji wniosków o wydanie zaświadczenia w terminie 30 dni lub czterech miesięcy, do wniosków z terminem 30-dniowym zaliczono 64, a do czteromiesięcznych 29.

(akta kontroli str. 901-902, 1029-1033)

Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnik WGM zasadą klasyfikacji wniosków o wydanie zaświadczenia o przekształceniu w terminie 30 dni było uprawdopodobnienie przez wnioskodawcę albo wskazanie na dokonanie czynności prawnej, a nie tylko zgłoszenie takiego zamiaru. W Urzędzie wnioski uznawano za uzasadnione w sytuacji dołączenia do niego dokumentów potwierdzających zamiar dokonania czynności prawnej, tj. poświadczona notarialnie umowa przedwstępna zbycia nieruchomości gruntowej lub lokalowej lub umowa przyrzeczenia.

(akta kontroli str. 929-932)

Analiza wszystkich złożonych w Urzędzie wniosków o wydanie zaświadczenia wykazała, że w 64 przypadkach udokumentowano zamiar dokonania czynności prawnej, w 17 wskazywano na taki zamiar, a w pozostałe 12 nie zawierało uzasadnienia.

(akta kontroli str. 1029-1033)

Spośród 81 wniosków<sup>23</sup> motywowanych potrzebą dokonania czynności prawnych, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej, 44 zostały załatwione w terminie 30-dniowym, 36 po tym terminie<sup>24</sup> - szerzej na temat tej nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, jeden wniosek z 23 lipca 2019 r. nie został załatwiony, ponieważ na nieruchomości przekształcanej znajdowała się działka stanowiąca tereny przemysłowe. Urząd w piśmie z 29 września 2019 r. nr WGM.6826.03.0042.2019.Kwy D2019.09.02416 poinformował wnioskodawcę, że wydanie zaświadczenia będzie możliwe po odłączeniu z księgi wieczystej ww. działki (*opis nieprawidłowości związanej z tym ustaleniem zamieszczono w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 275, 881, 884, 887-888, 1029-1033, 1103-1106)

<sup>22</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1314, dalej: ustawa przekształceniowa z 2005 r.

<sup>23</sup> W tym 64 uznane przez Urząd za wnioski, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt. 3.

<sup>24</sup> W badanej próbie 31 zaświadczeń na 21 wniosków z 30-dniowym terminem rozpatrzenia 17 rozparzono po tym terminie.



Na dwanaście wniosków o wydanie zaświadczeń z czteromiesięcznym terminem udzielenia odpowiedzi, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej, jedenaście zostało wydanych terminowo. W jednym przypadku wniosek z 17 czerwca 2019 r. nie został rozpatrzony, ponieważ nieruchomość nie spełniała warunków przekształcenia (była niezabudowana, pełniąc funkcję parkingu). W piśmie z 2 lipca 2019 r. nr WGM.6826.01.0149.2019.DK D2019.07.00228 Urząd poinformował wnioskodawcę, że zaświadczenie nie może zostać wydane, gdyż nieruchomości nie jest objęta przekształceniem z mocy prawa (*opis nieprawidłowości zamieszczono w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 272-275, 877-882, 884, 887-888, 1103-1106)

Przeprowadzone oględziny Systemu Zarządzania Dokumentami i Obiegiem Informacji (DDM), służącego w Urzędzie do prowadzenia rejestru korespondencji przychodzącej i spraw, a także umożliwiającego tworzenie wybranych dokumentów w ramach postępowań z zakresu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów) wykazały, że dla korespondencji przychodzącej (w tym wniosków o wydanie zaświadczeń) określano m.in. datę ich wpływu. Funkcjonalność systemu pozwalała na określenie m.in. terminu, daty pisma i liczby załączników.

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny systemu DDM wykazały, że nie jest możliwe ustalenie pełnej liczby wpływających do Urzędu wniosków o wydanie zaświadczenia czy wniosków o ustalenie opłaty jednorazowej w oparciu o zawarte w nim dane. Wyszukiwanie poszczególnych kategorii dokumentów było utrudnione z powodu rejestrowania pism wpływających według niejednolitego nazewnictwa.

Według oświadczenia Naczelnik WGM, funkcjonująca w ww. systemie formuła „termin” dotyczyła prawdopodobnie terminu załatwienia sprawy, ale nie była ona wykorzystywana w prowadzeniu spraw na podstawie ustawy przekształceniowej.

Naczelnik WGM wyjaśniła, że daty wpływu wniosków o wydanie zaświadczenia i innych dokumentów związanych z procesem przekształceniowym ewidencjonowano w systemie DDM. Wnioski gromadzone były w jednym segregatorze, z określeniem terminu ich realizacji. Terminowość realizacji wniosków rejestrowana była także w roboczym zestawieniu przez pracowników.

(akta kontroli str. 85-93, 94-140, 474-475, 873, 1013-1014, 1016-1017, 1019-1020, 1021-1025, 1034-1036, 1052-1053)

NIK wskazuje, że zgodnie z § 40 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych<sup>25</sup>, w systemie tradycyjnym rejestr przesyłek wpływających prowadzony w postaci elektronicznej umożliwia sortowanie listy przesyłek według informacji określonych w ust. 3, w tym m. in. daty wpływu przesyłki do podmiotu czy tytułu, czyli zwięzłego odniesienia się do treści przesyłki. Zgodnie z zarządzeniami Prezydenta Miasta Kalisza<sup>26</sup> w sprawie stosowania instrukcji kancelaryjnej w Urzędzie Miasta Kalisza, jako podstawowy sposób dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw przyjęto system tradycyjny, określony w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów.

Zdaniem NIK, opisany wyżej, przyjęty w Urzędzie sposób ewidencjonowania wniosków o wydanie zaświadczenia oraz wniosków o ustalenie opłaty jednorazowej w oparciu o zawarte w nim dane, nie sprzyjał skuteczności monitorowania prawidłowości i terminowości procedowania ww. spraw.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 11, poz. 67.

<sup>26</sup> W latach 2019-2021 były to odpowiednio Zarządzenia: nr 774/2018 z 7 grudnia 2018 r., nr 659/2019 z 28 listopada 2019 r., nr 719/2020 z 9 grudnia 2020 r.

Prezydent wyjaśnił, że mechanizmy monitorowania realizacji procesu przekształcenia wynikały z funkcjonującej w Urzędzie kontroli zarządczej, która była sprawowana w szczególności poprzez odpowiednie wewnętrzne uregulowania, w tym przypisanie zadań, kompetencji i obowiązków, udzielenie Naczelnik WGM i Zastępcy upoważnień i uprawnień do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń, a także dodatkowo udzielenie upoważnień kierownikom referatów WGM do załatwiania konkretnych spraw z zakresu przekształcenia. Ponadto poinformował, że w celu prawidłowej realizacji zadań nałożonych ustawą przekształceniową:

- dokonano analizy zatrudnienia, rozbudowano system informatyczny, wprowadzono regulacje prawne w zakresie prawa miejscowego, tj. uchwały Rady Miasta w sprawie bonifikat, kierowano pracowników na szkolenia, odbywały się wewnętrzne spotkania, narady i konsultacje, na których omawiana była bieżąca sytuacja, stan przygotowań, a także zaawansowanie i terminowość realizacji procesu;
- w ramach możliwości finansowych, w WGM, na czas realizacji zadań przekształceniowych, został zatrudniony dodatkowy pracownik, zamówiono także dodatkowy moduł w systemie OTAGO dedykowany procesowi przekształcenia;
- zagadnienia związane z procesem przekształcenia były kompleksowo omawiane w związku z przygotowaniem projektów uchwał dotyczących warunków udzielania i stawek procentowych bonifikat. Podkreślił również, że pracownikom WGM przydzielono uprawnienia do Ewidencji Gruntów i Budynków oraz Miejskiego Systemu Informacji Przestrzennej, prowadzonych przez Wydział Geodezji i Kartografii Urzędu, tj. do baz niezbędnych do weryfikacji stanu nieruchomości oraz do systemu finansowo-księgowego OTAGO w zakresie rozliczeń finansowych użytkowników;
- w razie potrzeb, pracownicy WGM uzyskiwali niezbędne dane dotyczące kwestii finansowych z Wydziału Finansowego. W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą nie był prowadzony audyt i kontrola wewnętrzna obejmująca proces przekształcenia.

(akta kontroli str. 928, 931-932, 1013-1014, 1021-1025)

Prezydent w przypadkach niewydania:

- zaświadczeń przekształceniowych w terminie określonym w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej (tj. 30 dni od otrzymania wniosku),
- zaświadczeń o wniesieniu opłat lub opłaty przekształceniowej w terminie określonym w art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej (tj. 30 dni od dnia wniesienia tych opłat)

nie zawiadamiał zainteresowanych o niezakończonym w terminie.

Naczelnik WGM wyraziła stanowisko, że przepisy o zaświadczeniach działu VII k.p.a.<sup>27</sup> nie zawierają odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym. Zaświadczenie jest czynnością materialno-techniczną, potwierdzającą określone fakty lub stan prawny. W przypadku wydawania zaświadczeń nie wszczyna się postępowania administracyjnego na podstawie przepisów ogólnych o postępowaniu administracyjnym. Od zaświadczeń wydawanych na podstawie k.p.a. należy odróżnić zaświadczenia wydawane na podstawie przepisów szczególnych, takich jak ustawa przekształceniowa. Dodała, że ustawa przekształceniowa wskazuje terminy instrukcyjne do wydania zaświadczenia przede wszystkim z urzędu oraz na wniosek. Zaświadczenie przekształceniowe potwierdza zaistnienie z mocy prawa nowego stanu prawnego,

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2021 r. poz. 735.

którego wydanie poprzedza uproszczone i ograniczone postępowanie potwierdzające jedynie zmianę rodzaju prawa do gruntu. Podkreśliła, że procedura wydawania zaświadczeń przekształceniowych nie odwołuje się do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Dlatego przyjęto, że informowanie o wydłużeniu terminu do wydania zaświadczenia przekształceniowego w oparciu o k.p.a. nie ma uzasadnienia prawnego. Podała również, że podczas szkoleń z zakresu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów podkreślano odrębność stosowania przepisów ustawy przekształceniowej od ogólnych zasad przewidzianych w k.p.a.

NIK wskazuje, że w orzecznictwie sądów administracyjnych znajduje wyraz pogląd, iż do terminowości załatwienia wniosku o wydanie zaświadczenia w trybie przepisów ustawy z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się<sup>28</sup>. Na pewno natomiast bezczynność organu w tym zakresie może stanowić przedmiot skargi do sądu administracyjnego, co wynika z art. 3 § 2 pkt 8 i 9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>29</sup>.

(akta kontroli str. 972, 995-996)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło jedno pismo z dnia 8 lutego 2019 r., dotyczące niezakończenia w 30-dniowym terminie wniosku złożonego dnia 4 stycznia 2019 r. o wydanie zaświadczenia przekształceniowego uzasadnionego potrzebą dokonania czynności prawnej (sprzedaży lokalu).

W odpowiedzi udzielonej skarżącemu z dnia 26 lutego 2019 r., Naczelnik WGM podała, że ustawodawca wprowadzając zasady i terminy przekształcenia nie uwzględnił trudności związanych z technicznym przygotowaniem samorządów do realizacji zadania w krótkim czasie. Dodała, że w Urzędzie zostały wprowadzone zmiany organizacyjne takie jak stworzenie bazy danych, szkolenia pracowników i zwiększenie zasobów kadrowych, co pozwoliło na rozpoczęcie wydawania zaświadczeń z dniem 11 lutego 2019 r. Zaświadczenie nr WGM.6826.01.0008.2019 zostało wydane dnia 11 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 456-469, 907, 910)

Jak wyjaśniła Naczelnik WGM, pismo wnioskodawcy zostało zatytułowane *Skarga* i jako taka została zarejestrowana w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym przez WGM i centralnym rejestrze skarg Urzędu. W ocenie Naczelnik WGM, wnoszący pismo oczekiwał potwierdzenia wyjaśnień uzyskanych od pracowników WGM w zakresie organizacji procesu uwłaszczenia w Urzędzie, w tym problemów technicznych, a ponadto skierował pismo do Naczelnika WGM. W związku z powyższym poczuła się zobowiązana do udzielenia odpowiedzi i wyjaśnienia przesłanek zaistniałej sytuacji.

(akta kontroli str. 907, 910)

Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej 31 wniosków o wydanie zaświadczenia o przekształceniu ustalono, że Prezydent przekazywał zaświadczenia o przekształceniu do sądów wieczystoksięgowych w terminie 14 dni od dnia wystawienia zaświadczenia, tj. zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej, za wyjątkiem jednego przypadku, którego szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

<sup>28</sup> Por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 października 2020 r. II SAB/Łd 54/20 (LEX nr 3080925).

<sup>29</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

(akta kontroli str. 1016, 1051 1137-1139, 1164-1166, 1186-1188, 1199-1201, 1220-1222, 1242-1244, 1264-1266, 1294-1296, 1312-1314, 1336-1338, 1357-1359, 1376-1378, 1409-1411, 1433-1435, 1505-1507, 1518-1520, 1544-1546, 1560-1562, 1574-1576, 1586-1591, 1631-1633, 1647-1649, 1672-1674, 1713-1715, 1756-1758, 1775-1577, 1796-1798)

W jednym przypadku, sprostowanie treści zaświadczenia w zakresie okresu wnoszenia opłat przekształceniowych zostało przekazane do sądu wieczystoksięgowego 725 dni po jego wydaniu.

Naczelnik WGM podała, że zmiana treści zaświadczenia w zakresie, o którym mowa powyżej nie zmieniała dokonanych wpisów w księdze wieczystej odnośnie ujawnienia prawa własności gruntów jak i wpisu roszczenia o opłatę. Dodała, że sąd wpisuje roszczenie o opłatę bez wskazywania jej wysokości oraz okresu wnoszenia opłat. Zdaniem Naczelnik, kluczowe było doręczenie sprostowania wnioskodawcy, które nastąpiło dzień po jego wydaniu.

(akta kontroli str. 1016, 1051, 1683-1685)

Badanie próby 31 wniosków<sup>30</sup> o wydanie zaświadczenia o przekształceniu wykazało, że w 14 przypadkach użytkownicy wieczystości zgłosili zamiar wniesienia opłaty jednorazowej. W 13 przypadkach informacja o wysokości opłaty jednorazowej, o której mowa w art. 7 ust. 8 ustawy przekształceniowej, została wydana w terminie, tj. 14 dni od dnia zgłoszenia zamiaru jej wniesienia, a w jednym, z naruszeniem tego terminu - o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. 10 zaświadczeń o wniesieniu opłaty jednorazowej, o których mowa w art. 7 ust. 9 ww. ustawy, zostało wydanych w terminie określonym w tym przepisie, tj. 30 dni od wniesienia opłaty, a cztery po tym terminie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1016-1017, 1050-1056, 1137-1139, 1164-1166, 1186-1188, 1199-1201, 1220-1222, 1242-1244, 1264-1266, 1294-1296, 1312-1314, 1336-1338, 1357-1359, 1376-1378, 1409-1411, 1433-1435, 1505-1507, 1518-1520, 1544-1546, 1560-1562, 1574-1576, 1586-1591, 1631-1633, 1647-1649, 1672-1674, 1683-1685, 1713-1715, 1756-1758, 1775-1577, 1796-1798)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Prezydent, w związku z wnioskiem z 15 lutego 2019 r. spółdzielni mieszkaniowej, wydał zaświadczenie nr WGM.6826.01.0054.2019 z 15 maja 2019 r. potwierdzające przekształcenie z dniem 1 stycznia 2019 r. prawa użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej położonej w Kaliszu przy ul. Wojska Polskiego. W zaświadczeniu określono roczną opłatę przekształceniową w wysokości 7 344,61 zł. W dniu złożenia wniosku na ww. nieruchomości był wznoszony wielorodzinny budynek mieszkalny, a termin zakończenia budowy i oddania budynku do użytkowania określony został<sup>31</sup> na 29 marca 2019 r. Przedmiotowy budynek został oddany do użytkowania z dniem 2 kwietnia 2019 r., na podstawie decyzji nr 33/19 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Kalisza nr PINB.422.1.1.8.2019.GG z 1 kwietnia 2019 r.

Działanie to było niezgodne z art. 13 ust. 1 ustawy przekształceniowej, który stanowi, że jeżeli po 1 stycznia 2019 r. na gruncie będącym w użytkowaniu wieczystym zabudowanym na cele mieszkaniowe, w rozumieniu art. 1 ust. 2 te same ustawy, zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, budynek mieszkalny

<sup>30</sup> Posiadana przez Urząd baza OTAGO umożliwiła automatyczne wygenerowanie rejestru zaświadczeń o wniesieniu opłat, ale nie pozwalała na automatyczne wygenerowanie wpłat z tego tytułu.

<sup>31</sup> We wniosku spółdzielni mieszkaniowej.

zostanie oddany do użytkowania w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane<sup>32</sup>, prawo użytkowania wieczystego tego gruntu przekształca się w prawo własności gruntu z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania.

W trakcie kontroli NIK, w dniu 24 maja 2021 r., Prezydent wprowadził zmiany w powyżej wskazanym zaświadczeniu zmieniając:

- podstawę prawną jego wydania z art. 1 i art. 4 ust. 1 pkt 3 na art. 4 ust. 1 pkt 3 i art. 13,
- termin przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej z 1 stycznia 2019 r. na 2 kwietnia 2019 r. oraz
- początkowy termin wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej z 1 stycznia 2019 r. na 1 stycznia 2020 r.

Naczelnik WGM podała, że pierwotne zaświadczenie zostało wydane w oparciu o błędną podstawę prawną. Dodała, że przekształcana nieruchomość spełniała przesłanki tzw. „opóźnionego przekształcenia”, określonego w art. 13 ustawy przekształceniowej.

(akta kontroli str. 928, 973-979, 1040-1046, 1357-1375)

W ocenie NIK, wydanie omawianego zaświadczenia nie wynika jedynie z błędnie przywołanej podstawy prawnej, ale również z nieprawidłowej weryfikacji stanu prawnego i faktycznego przekształcanej nieruchomości. Wnioskujący podał bowiem, że zakończenie budowy i oddanie budynku do użytkowania określone zostało na 29 marca 2019 r. i w związku powyższym zwrócił się o wydanie zaświadczenia przekształceniowego, kiedy stanie się to możliwe, tj. po oddaniu budynku do użytkowania.

W wyniku wydania nieprawidłowego zaświadczenia zaniżona została opłata przekształceniowa o kwotę 27 537,14 zł oraz nie ustalono opłaty z tytułu użytkowania wieczystego za 2019 r. w wysokości 7 344,61 zł. W trakcie kontroli NIK Prezydent wystąpił do spółdzielni o uregulowanie powyższych należności, co nastąpiło 26 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 973-979, 1040-1046, 1055-1056)

Według wyjaśnień Naczelnik WGM, zmiana zaświadczenia oraz korekta opłat miała na celu naprawę błędu popełnionego w WGM. Z tego względu terminy płatności powyżej wskazanych należności nie zostały określone na 31 marca 2019 r. (w zakresie opłaty za użytkowanie wieczyste) oraz na 30 czerwca 2020 r. (w zakresie opłaty jednorazowej) i nie obciążono spółdzielni odsetkami za zwłokę.

(akta kontroli str. 973-974, 1040-1041, 1055-1056)

2. Prezydent w 36 przypadkach<sup>33</sup> (44% wniosków z 30-dniowym terminem rozpatrzenia, zidentyfikowanych w Urzędzie) wydał zaświadczenia potwierdzające przekształcenie nieruchomości z naruszeniem terminu przewidzianego w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej<sup>34</sup>. Nieprawidłowość ta o charakterze systemowym wiąże się z przyjętym przez kontrolowaną jednostkę – nieprawidłowym w ocenie NIK

<sup>32</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1333

<sup>33</sup> W zbadanej próbie było to 17 wniosków (81% ogółu wniosków z 30-dniowym terminem rozpatrzenia)

<sup>34</sup> Dotyczy spraw o sygnaturach: WGM.6826.01.0005.2019, WGM.6826.01.0006.2019, WGM.6826.01.0007.2019, WGM.6826.01.0008.2019, WGM.6826.01.0009.2019, WGM.6826.01.0010.2019, WGM.6826.01.0012.2019, WGM.6826.01.0013.2019, WGM.6826.01.0014.2019, WGM.6826.01.0015.2019, WGM.6826.01.0016.2019, WGM.6826.01.0016.2019, WGM.6826.01.0017.2019, WGM.6826.01.0018.2019, WGM.6826.01.0020.2019, WGM.6826.01.0020.2019, WGM.6826.01.0021.2019, WGM.6826.01.0022.2019, WGM.6826.01.0024.2019, WGM.6826.01.0025.2019, WGM.6826.01.0026.2019, WGM.6826.01.0027.2019, WGM.6826.01.0028.2019, WGM.6826.01.0028.2019, WGM.6826.01.0029.2019, WGM.6826.01.0030.2019, WGM.6826.01.0031.2019, WGM.6826.01.0032.2019, WGM.6826.01.0036.2019, WGM.6826.01.0054.2019, WGM.6826.01.0055.2019, WGM.6826.01.0057.2019, WGM.6826.01.0063.2019, WGM.6826.01.0077.2019, WGM.6826.01.0077.2019, WGM.6826.03.0044.2019.

– sposobem kwalifikowania wniosków do załatwienia w terminie 30-dniowym lub czteromiesięcznym.

(akta kontroli str. 876-882, 887-888, 1016-1017, 1029-1033, 1112-1136, 1137-1163, 1199-1219, 1242-1263, 1264-1293, 1357-1375, 1505-1517, 1518-1543, 1544-1559, 1586-1630, 1631-1646, 1647-1658, 1683-1712, 1713-1755, 1796-1841)

Naczelnik WGM wyjaśniła, że w styczniu 2019 r. przygotowywano bazę OTAGO do procesu przekształcenia, natomiast pierwsze zaświadczenia wydawano w połowie lutego. Dodała, że przyjęto praktykę całościowego przekształcenia nieruchomości, co było uzgodnione z sądem właściwym do prowadzenia księgi wieczystej. Nowelizacja ustawy przekształceniowej z 6 grudnia 2018 r. wprowadzająca 30-dniowy termin załatwienia wniosków zmieniła zakładany w WGM harmonogram zadań. Wyraziła przy tym stanowisko, że niedochowanie terminów załatwienia wniosków miało miejsce głównie w pierwszym, najtrudniejszym etapie realizacji procesu uwłaszczenia. Wprowadzenie 30 – dniowego terminu było nierealne i niemożliwe do dochowania we wszystkich sprawach, bez jednoczesnego zachowania kontroli nad całym procesem. Odnosząc się do niedochowania terminów wydania zaświadczeń w zakresie próby objętej badaniem szczegółowym Pani Naczelnik podniosła dodatkowo m.in., że w jednym przypadku<sup>35</sup> opóźnienie wynikało z konieczności zakończenia postępowania w trybie przepisów ustawy przekształceniowej z 2005 r.

(akta kontroli str. 1052-1053)

W odniesieniu do ww. nieprawidłowości o charakterze systemowym, Prezydent wyraził przedstawione wyżej stanowisko, dodając, że w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów wskazano, że wprowadzenie 30 dniowego terminu na wydanie zaświadczenia ma na celu jak najszybsze ujawnienie praw w księgach wieczystych i ograniczyć okres niepewności istniejący do czasu wydania zaświadczeń. W uzasadnieniu projektu zaznaczono, że zasadnym jest aby dotychczasowi użytkownicy wieczystości mieli możliwość uzyskania zaświadczenia w krótszym terminie, bowiem mogą być związani umowami przedwstępnyymi zobowiązującymi do ustanowienia odrębnej własności lokali. Dlatego w Urzędzie uznano, że wnioskodawca musi wykazać zamiar dokonania danej czynności prawnej, a nie tylko wzmiankować o takim zamiarze.

(akta kontroli str. 1021-1025)

W ocenie NIK, powyżej wskazane zasady kwalifikacji wniosków nie znajdują oparcia w dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej. Zgodnie z przywołaną normą, prezydent miasta wydaje zaświadczenie na wniosek właściciela - w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, albo na wniosek właściciela lokalu uzasadniony potrzebą dokonania czynności prawnej mającej za przedmiot lokal albo właściciela gruntu uzasadniony potrzebą ustanowienia odrębnej własności lokalu – w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku.

Treść tego przepisu obliguje organy do weryfikacji kolejnej, poza określonymi w art. 1, przesłanki wydania zaświadczenia, w postaci tego, czy złożony wniosek jest uzasadniony potrzebą dokonania określonej w tym przepisie czynności prawnej. Organ nie ma przy tym możliwości kwestionowania tego uzasadnienia ani żądania przedłożenia jakichkolwiek dokumentów potwierdzających takie okoliczności.

---

<sup>35</sup> dotyczy spraw: WGM.6826.01.0024.2019.

Nie ma też możliwości wydania postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia, jeżeli przesłanki wynikające z tego przepisu zostaną niespełnione<sup>36</sup>.

W odniesieniu do opisanego wyżej przypadku niedochowania terminu wydania zaświadczenia w próbie spraw objętej badaniem szczegółowym, NIK wskazuje, że wyjaśnienie Pani Naczelnik nie może zostać uwzględnione, gdyż zaświadczenie zostało wydane w 57 dniu od dnia zakończenia postępowania w trybie przepisów ustawy przekształceniowej z 2005 r.

Niezależnie od powyższego, NIK zauważa obiektywną trudność w zachowaniu wskazanych przez ustawodawcę skróconych terminów załatwienia wniosków o przekształcenie, co niewątpliwie miało istotny wpływ na zaistnienie stwierdzonej nieprawidłowości. Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta, w styczniu i lutym 2019 r. do Urzędu wpłynęło ponad 55% a w I kwartale 2019 r. niemal 70% wszystkich złożonych wniosków.

3. Prezydent przekazał zaświadczenie o nr WGM.6826.01.0077.2019 do sądu wieczystoksięgowego po 36 dniach od dnia jego wydania. Było to niezgodne z przepisem art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej, który stanowi, że właściwy organ przekazuje zaświadczenie do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej, w terminie 14 dni od dnia jego wydania.

(akta kontroli str. 1016, 1051, 1376-1408)

Naczelnik WGM podała, że było to spowodowane bardzo trudnym i pracochłonnym procesem uwłaszczenia, tj. wydaniem dużej ilości zaświadczeń w bardzo krótkim czasie i znacznym obciążeniem pracowników obowiązkami.

(akta kontroli str. 1016, 1051, 1376-1408)

4. W związku z wnioskiem<sup>37</sup> użytkownika z 20 marca 2019 r. o wydanie zaświadczenia przekształceniowego i ustalenie opłaty jednorazowej, Prezydent wydał informację o wysokości opłaty jednorazowej z naruszeniem terminu określonego w art. 7 ust. 8 ustawy przekształceniowej, tj. po upływie 22 dni. Stosownie do tej regulacji Prezydent informuje właściciela gruntu na piśmie o wysokości opłaty jednorazowej oraz o wysokości kwoty należnej do zapłaty, po uwzględnieniu bonifikat (...) w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia zamiaru jednorazowego jej wniesienia.

(akta kontroli str. 1796-1819)

Naczelnik wyjaśniła, że wniosek o opłatę jednorazową został złożony wraz z wnioskiem o wydanie zaświadczenia, zatem nie było możliwe wydanie informacji przed wydaniem zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie oraz przed ustaleniem, że użytkownik nie zalega we wpłatach z tytułu opłat na rzecz Urzędu.

(akta kontroli str. 1017, 1054-1055)

Zgłoszenie zamiaru wniesienia opłaty jednorazowej wraz z wnioskiem o wydanie zaświadczenia przekształceniowego, zdaniem NIK nie usprawiedliwia opóźnienia w wydaniu informacji. Zgodnie z ustawą przekształceniową zaświadczenie ma zostać wydane w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku, co nie wyklucza wcześniejszego jego wydania i dochowania jednocześnie obowiązującego terminu na wydanie informacji.

<sup>36</sup> Por. Sanakiewicz Łukasz, Przekształcenie prawa użytkownika wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz, WKP 2019 - komentarz, stan prawny: 15 lutego 2019 r.

<sup>37</sup> Sygnatura sprawy WGM.6826.03.0022.2019

5. Prezydent w czterech przypadkach (28% przypadków w badanej próbie) wydał zaświadczenia o wniesieniu opłaty jednorazowej z uchybieniem 30-dniowego terminu<sup>38</sup>. Było to niezgodne z art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej.

(akta kontroli str. 1017, 1053-1054, 1199-1241, 1518-1543, 1560-1573)

Naczelnik WGM podała, że opóźnienia wynikały z braku w systemie OTAGO na początkowym etapie procesu przekształceniowego modułu do wydawania zaświadczeń o wniesieniu opłaty. Dodała, że wysokość opłaty rocznej i jednorazowej, w związku uchwałą Rady Miasta w sprawie bonifikat, pozostawały na takim poziomie, że powodowało to ten skutek, że przekazywane przez Wydział Finansowy Urzędu zbiorcze zestawienia analityczne dokonanych wpłat wymagały zweryfikowania czy został złożony wniosek o opłatę jednorazową i czy wpłata jest wpłatą z tytułu opłaty jednorazowej czy rocznej. Na terminowość tego zadania wpłynęła również duża ilość wniosków o opłatę jednorazową.

(akta kontroli str. 1017, 1053-1054)

6. W przypadku dwóch wniosków z 17 czerwca 2019 r. i z 23 lipca 2019 r. nie zostały one rozpatrzone, ponieważ nieruchomości te nie spełniały warunków przekształcenia, tj. jedna była niezabudowana pełniąc funkcję parkingu, a na drugiej znajdowała się działka stanowiąca tereny przemysłowe. Urząd poinformował wnioskodawców w pismach:

- z 2 lipca 2019 r. nr WGM.6826.01.0149.2019.DK D2019.07.00228, że zaświadczenie nie może zostać wydane, gdyż nieruchomość nie jest objęta przekształceniem z mocy prawa,

- z 29 września 2019 r. nr WGM.6826.03.0042.2019.Kwy D2019.09.02416, że wydanie zaświadczenia będzie możliwe po odłączeniu działki z księgi wieczystej.

Działania te były niezgodne z dyspozycją art. 219 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, który stanowi, że odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

W odniesieniu do pierwszej z ww. spraw, Naczelnik WGM wyjaśniła, że z uwagi na brak odpowiedzi ze strony wnioskodawców uznano, że wyjaśnienia Urzędu zostały przyjęte i zaakceptowane. Z kolei w odniesieniu do drugiej wyjaśniła, że nieruchomość podlegała w części przekształceniu i poproszono wnioskodawcę o poinformowanie Wydziału o zakończeniu procedury odłączenia wskazanej działki z księgi wieczystej.

(akta kontroli str. 272-275, 877-882, 884, 887-888, 1103-1106)

## IV. Uwagi i wnioski

W związku z zakończeniem przez jednostkę kontrolowaną zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń i usunięciem nieprawidłowości w czasie kontroli, NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

Uwagi            NIK nie formułuje uwag.

<sup>38</sup> Dotyczy to zaświadczeń o sygnaturach: WGM.6826.01.0010.2019, WGM.6826.01.0021.2019, WGM.6826.01.0032.2019, WGM.6826.01.0047.2019.



2.

## 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.

Poznań, dnia 19 lipca 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Aleksandra Koszarek

Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński

p.o. Wicedyrektor

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*