



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.006.03.2018

P/18/003

Tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK.KPO.443.201.2018 Komisji Rozstrzygającej z dnia 13 listopada 2018 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/003 – Działania organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	Magdalena Gierlak – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/70/2018 z dnia 16 maja 2018 r. Cezary Paciura – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/71/2018 z dnia 16 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 4)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Ropczycach, ul. Konopnickiej 5, 39-100 Ropczyce, zwane dalej Starostwem
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Darlak, Starosta Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego od dnia 27 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Powyższą ocenę uzasadniają ustalenia kontroli, które wykazały szereg nieprawidłowości polegających na:

- nierzetelnym ewidencjonowaniu nieruchomości zasobu Skarbu Państwa i zasobu Powiatu, gdyż część danych w nich zawartych była niezgodna z ewidencją gruntów i budynków (katastrum nieruchomości), co naruszało postanowienia art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami³;
- nieterminowym wpisywaniu danych do ewidencji gruntów i budynków, co naruszało przepis art. 23 ust. 7 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*⁴;
- podawaniu nierzetelnych danych w informacjach o stanie mienia komunalnego za lata 2014 – 2017 w zakresie powierzchni zasobu oraz liczby nabytych i zbytych nieruchomości;

¹ okres objęty kontrolą od 1 czerwca 2015 r. do 1 czerwca 2018 r. (do dnia zakończenia kontroli oraz działania wcześniejsze, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli)

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zawarto ocenę opisową.

³ ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.)

⁴ ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r., poz. 2101 ze zm.)

- nieujmowaniu w ewidencji środków trwałych nieruchomości Skarbu Państwa oraz nierzetelnym ujmowaniu nieruchomości powiatowych,
- nieinformowaniu we właściwej formie Sądu o zmianie właściciela nieruchomości, dla której była założona księga wieczysta, co było niezgodne z przepisami art. 36 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece⁵,
- złożeniu do sądu 51 z 60 zbadanych wniosków o ujawnienia prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej, w terminach od 8 do 1.718 dni po zgromadzeniu dokumentacji umożliwiającej ich złożenie, co było niezgodne z postanowieniami art. 35 ust. 1 ustawy księgach wieczystych i hipotece, zgodnie z którym wnioski powinny być składane niezwłocznie,
- nierzetelnym sporządzeniu sprawozdania z regulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t., o którym mowa w art. 4a ust. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości⁶,
- przekazaniu dwóch spośród trzech rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa Wojewodzie Podkarpackiemu (Wojewodzie) z przekroczeniem terminu określonego przepisem art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Starostwo niezasadnie złożyło jeden wniosek o ujawnienie własności Skarbu Państwa nieruchomości, w sytuacji gdy nieruchomość miała już założoną księgę wieczystą. W Starostwie nie ujmowano w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, gruntów oddanych w bezpłatne użytkowanie wieczyste.

W wyniku działań prowadzonych przez Starostwo liczba nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym zmniejszyła się. Na początku stycznia 2015 r. – 58,2% działek Skarbu Państwa i 18,2% działek Powiatu posiadało nieuregulowany stan prawny, natomiast na koniec I półrocza 2018 r. ich stan zmniejszył się odpowiednio do 16% i 3,4%.

Zadania związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości zostały prawidłowo ujęte w regulaminie organizacyjnym Starostwa oraz w zakresach czynności pracowników, a otrzymane środki finansowe, w tym dotacje celowe, pozwalały na systematyczne regulowanie stanu prawnego nieruchomości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.)

Opis stanu faktycznego

1.1. Starosta na podstawie przepisów art. 1 ust. 1 i art. 1a ust. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości, sporządził wykaz i uzupełnienie wykazu nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i j.s.t. Kontrola wykazała, że zostały one przekazane Wojewodzie w formie elektronicznej. W Starostwie nie zachowano kopii tych dokumentów i trudno ustalić daty ich sporządzenia. Starosta sporządził sprawozdania z regulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t.,

⁵ ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2017 r., poz. 1007 ze zm.)

⁶ ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r., poz. 1460), zwana dalej ustawą o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości

o których mowa w art. 4a ust. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości, które przekazał Wojewodzie w lipcu 2014 r. oraz w styczniu i maju 2015 r.

Starosta Witold Darlak wyjaśnił, że ww. informacje sporządzono „w formie” określonej w przepisach ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości. Wykaz przekazano Wojewodzie w sierpniu 2009 r., a jego uzupełnioną wersję w maju 2013 r. W trakcie kontroli próbowano odtworzyć oraz odzyskać dokumenty z Wydziału Nieruchomości Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie (PUW), ale bez rezultatu. Z informacji Wydziału PUW wynika, iż przesłano je do Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 6 - 20)

Według Wojewody na dzień 14 listopada 2014 r. nieuregulowany stan prawny posiadało 3.322 działek Skarbu Państwa o pow. 4.683,0005 ha oraz 93 działki o pow. 64,2288 ha wchodzące w skład powiatowego zasobu nieruchomości.

W pismach z grudnia 2014 r. i ze stycznia 2015 r. Wojewoda zwróciła się do Starosty o zweryfikowanie ww. danych oraz o wskazanie najkrótszego możliwego terminu zakończenia regulowania stanu prawnego i ujawniania nieruchomości w księgach wieczystych.

(dowód: akta kontroli str. 21 - 26)

W odpowiedzi Starosta poinformował Wojewodę, iż do uregulowania na rzecz Skarbu Państwa pozostało „około 2500 działek” (głównie drogi, rowy i nieużytki), z czego dla 1.000 z nich (po sporządzeniu dokumentacji geodezyjno-prawnej) będzie można założyć księgi wieczyste na rzecz Skarbu Państwa. Pozostałe 1.500 działek „zbadano” i stwierdzono „brak” dokumentów potwierdzających własność Skarbu Państwa.

Starosta stwierdził, iż realnym terminem całkowitego zakończenia regulacji gruntów Skarbu Państwa „będzie okres 5 letni czyli do końca 2020 roku”.

(dowód: akta kontroli str. 27 - 28)

W toku kontroli, zwrócono się do Departamentu Informacji o Nieruchomościach Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, zwanego dalej Departamentem o przekazanie sporządzonego przez Starostę – wykazu nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i j.s.t.

Departament wykazu nie przekazał, dlatego do analizy przebiegu tego procesu, przyjęto dane ze sprawozdania Starosty z 13 stycznia 2015 r., zwanego dalej Sprawozdaniem.

Według danych ze Sprawozdania zasób nieruchomości Skarbu Państwa na dzień 1 stycznia 2015 r. liczył 5.533 działek o pow. 7.212,2555 ha, w tym 3.319 o pow. 4.682,6833 ha o nieuregulowanym stanie prawnym. Na dzień 1 stycznia 2016 r. liczba działek o nieuregulowanym stanie prawnym zmniejszyła się do 914 ponieważ – jak wyjaśniła dyrektor Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami (Wydziału) Zofia Walczyk – dla części z nich „dopisano” numery ksiąg wieczystych, które „istniały” na dzień sporządzenia Sprawozdania.

Na dzień 1 stycznia 2017 r. i 2018 r. zasób nieruchomości Skarbu Państwa o nieuregulowanym stanie prawnym, składał się odpowiednio z 912 i 910 działek. Według Sprawozdania na koniec czerwca 2018 r. nieuregulowany stan prawny posiadało 908 działek o pow. 985,1126 ha, z tego 378 działek użytkowanych jako grunty rolne o pow. 354,1269 ha (w tym 192 działek pod rowami o pow. 211,1234 ha), 96 działek stanowiących grunty leśne o pow. 125,3698 ha, 369 działek

zabudowanych i zurbanizowanych o pow. 456,2589 ha (w tym 345 działek – tereny komunikacyjne o pow. 424,2587 ha) oraz 65 różnych działek o pow. 49,3570 ha.

(dowód: akta kontroli str. 29 - 60)

Ze Sprawozdania wynika, że na początek stycznia 2015 r. w skład zasobu nieruchomości Powiatu wchodziło 90 działek o nieuregulowanym stanie prawnym. Na dzień 1 stycznia 2016 r. i 2017 r. nieuregulowany stan prawny posiadało 4 działki, z tego 1 obejmująca grunty rolne o pow. 0,0040 ha oraz 3 działki stanowiące grunty leśne o pow. 0,1200 ha.

Na dzień 1 stycznia i 30 czerwca 2018 r. wszystkie działki z zasobu Powiatu ujęte w Sprawozdaniu miały uregulowany stan prawny.

(dowód: akta kontroli str. 61 - 63)

Sprawozdanie nie odzwierciedlało stanu faktycznego. Inne dane w zakresie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu zawierały informacje sporządzone przez pracowników Starostwa w trakcie kontroli. Taki stan rzeczy powodował, że Starosta nie dysponował pełną wiedzą o nieruchomościach o nieuregulowanym stanie prawnym, co mogło utrudniać ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 29 - 132)

Z informacji sporządzonej w toku kontroli wynika, iż zasób nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje Starosta na dzień 1 stycznia 2015 r. liczył 1.422 nieruchomości (5.533 działek) o pow. 7.212,2555 ha spośród których 235 (3.219 działek) o pow. 4.682,6833 ha miało nieuregulowany stan prawny.

Na dzień 1 stycznia 2016 r., 2017 r. i 2018 r. zasób nieruchomości Skarbu Państwa składał się odpowiednio z 5.547 działek o pow. 7.216,6257 ha, 5.619 o pow. 7.261,4671 ha oraz 5.681 działek o pow. 7.281,9424 ha, spośród których 914 o pow. 44,3702 ha, 910 o pow. 44,8414 ha i 908 działek o pow. 20,4753 ha posiadało nieuregulowany stan prawny.

Na koniec I półrocza 2018 r. w skład zasobu Skarbu Państwa wchodziło 1.639 nieruchomości (5.752 działek) o pow. 7.312,4536 ha, w tym 919 działek (454 nieruchomości) o pow. 30,5112 ha o nieuregulowanym stanie prawnym.

W skład gruntów rolnych o nieuregulowanym stanie prawnym wchodziło 384 działek o pow. 3,3005 ha (w tym 192 o pow. 1,5701 ha pod rowami), 96 działek stanowiących grunty leśne o pow. 1,0100 ha, 369 działek zabudowanych i zurbanizowanych o pow. 25,3807 ha (w tym 345 działek stanowiących tereny komunikacyjne o pow. 16,5413 ha) oraz 70 różnych działek o pow. 0,8200 ha.

(dowód: akta kontroli str. 29 - 60)

Na dzień 1 stycznia 2015 r. zasób nieruchomości Powiatu liczył 937 nieruchomości (działek) o pow. 393,0538 ha, spośród których 171 działek o pow. 164,8028 ha posiadało nieuregulowany stan prawny.

Na 1 stycznia 2016 r., 2017 r. i 2018 r. w skład zasobu Powiatu wchodziło odpowiednio 996 działek o pow. 398,4675 ha, 1.056 o pow. 399,6510 ha i 1.082 działek o pow. 401,1771 ha, spośród których odpowiednio 140 (o pow. 149,4709 ha), 101 (o pow. 105,1746 ha) i 57 działek o pow. 54,2122 miało nieuregulowany stan prawny.

Na koniec czerwca 2018 r. zasób nieruchomości Powiatu składał się z 1.103 działek o pow. 402,1466 ha, z których 38 o pow. 33,1178 ha było o nieuregulowanym stanie prawnym, z tego 32 działki o pow. 32,9249 ha zabudowane i zurbanizowane (w tym 31 działek o pow. 32,1792 ha stanowiące tereny komunikacyjne), 3 działki – grunty leśne o pow. 0,1200 ha, 1 działka (grunty rolne) o pow. 0,0040 ha oraz 2 działki różne o pow. 0,0689 ha.

(dowód: akta kontroli str. 61 - 63)

Z wyjaśnienia dyrektor Wydziału Zofii Walczyk wynika, iż sporządzenie ww. informacji sprawiło pracownikom „bardzo duże trudności”. Nie można było tego uczynić automatycznie poprzez wygenerowanie żądanych danych z programu obsługującego ewidencję gruntów i budynków, ponieważ należało to przedstawić według różnych okresów, a ewidencja gruntów była na bieżąco aktualizowana.

(dowód: akta kontroli str. 29 - 57)

1.2. W trakcie kontroli przeanalizowano działania Starosty związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa i Powiatu.

Analiza akt 60 działek⁷ wykazała, że regulowanie stanu prawnego 40 nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu trwało od 1 do 3.750⁸ dni. Regulowanie stanu prawnego jednej działki trwało średnio 516 dni roboczych (661 dni dla działki Skarbu Państwa i 132 dni dla działki Powiatu).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły czasu regulowania stanu prawnego nieruchomości.

Regulowanie stanu prawnego trzech działek położonych w obrębie Mała⁹ wszczęto w dniu 12 kwietnia 2017 r. (po piśmie, zastępcy Burmistrza Ropczyc, w którym informował, iż gmina jest zainteresowana nabyciem działek). Decyzją z 9 maja 2017 r. Starosta orzekł o nieodpłatnym nabyciu trzech działek położonych w obrębie Mała przez Skarb Państwa z dniem 25 grudnia 2002 r. Wniosek o wpis w księdze wieczystej Starosta złożył 31 maja 2017, a następnie 19 czerwca Sąd Rejonowy w Ropczycach wpisał Skarb Państwa jako właściciela działek.

(dowód: akta kontroli str. 102 - 104, 133 - 164, 172 - 175)

Dyrektor Wydziału Zofia Walczyk wyjaśniła, że działki te są drogami dojazdowymi do pól o nieutwardzonej nawierzchni i „nie były przedmiotem” nabycia z mocy prawa przez Skarb Państwa w latach 2003 – 2016. Starosta nie posiadał informacji, że grunty o pow. 0,0301 ha pozostały po zlikwidowanej Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej. Dopiero na wniosek Gminy Ropczyce, Starosta wszczął postępowanie administracyjne zakończone wydaniem decyzji i wpisaniem właściciela (Skarbu Państwa) do ksiąg wieczystych.

(dowód: akta kontroli str. 176 - 181)

W kontroli stwierdzono, iż 20 działek nadal posiada nieuregulowany stan prawny. Od momentu podjęcia pierwszej czynności w sprawie do dnia 30 czerwca 2018 r., w przypadku 13 działek Skarbu Państwa upłynęło od 552 do 998¹⁰ dni roboczych, a dla 7 działek Powiatu od 163 do 905¹¹ dni roboczych.

Na przykład: w dniu 1 sierpnia 2014 r. Burmistrz Sędziszowa Młp. zwrócił się do Starosty o uregulowanie stanu prawnego i ujawnienie w księdze wieczystej działki Skarbu Państwa nr 799/5, która miała być skomunalizowana na rzecz gminy. W odpowiedzi z 3 września 2014 r. Starosta poinformował, iż zlecono opracowanie dokumentacji geodezyjno-prawnej ale jak ustalono w kontroli, stanu prawnego działki nie uregulowano.

⁷ 42 Skarbu Państwa i 18 Powiatu, z tego 40 o uregulowanym stanie prawnym i 20 o nieuregulowanym stanie prawnym na dzień 30.06.2018 r.

⁸ obręb Mała nr 927/1, 930/2 i 954/2

⁹ vide przypis 8

¹⁰ obręb Góra Ropczycka działka nr 799/5 o pow. 0,0455 ha

¹¹ obręb Wola Ociecka działka nr 611/1 o pow. 0,0900 ha

Do końca czerwca 2018 r. nie uregulowano również stanu prawnego działki nr 611/1 mimo, iż 12 stycznia 2015 r. zlecono opracowanie dokumentacji geodezyjno-prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 133 - 164)

Dyrektor Wydziału Zofia Walczyk wyjaśniła, że działka nr 799/5 stanowiła własność Państwowego Funduszu Ziemi. W czerwcu 2000 r. przekazano ją Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Z dokumentacji geodezyjno-prawnej, wynika, iż wcześniej była w posiadaniu osób prywatnych, którzy nie legitymowali się dokumentami własnościowymi, a decyzja naczelnika gminy o przejęciu działki na rzecz Skarbu Państwa w zamian za emeryturę, nie stanowiła podstawy do założenia księgi wieczystej na Skarb Państwa.

Działka nr 611/1 stanowiła również własność Państwowego Funduszu Ziemi i przejęto ją od osoby prywatnej na Skarb Państwa w zamian za emeryturę. Grunty są nieużytkowane, więc trudno udowodnić władanie Skarbu Państwa, a próby regulacji poprzez zasiedzenie nie przyniosły rezultatu.

Według Dyrektora, brak odpowiednich rozwiązań prawnych skutkuje tym, iż nie można „udowodnić Skarb Państwa w KW”, należy też zadać sobie pytanie „czy dokonywać geodezyjnego podziału, którego koszt przewyższa wartość całej działki”.

(dowód: akta kontroli str. 177 - 181)

1.3. W Starostwie nie ustalono wewnętrznych zasad (wytycznych, procedur) dotyczących prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz powiatowego zasobu nieruchomości, o których mowa w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Starosta stwierdził, iż procedur takich nie opracowano, ponieważ Starostwo nie posiada „zbyt dużej liczby działek ewidencyjnych, zatem tworzenie specjalnych wewnętrznych zasad nie było nigdy konieczne”.

(dowód: akta kontroli str. 182 - 184)

1.4. – 1.5. Ewidencja gruntów i budynków prowadzona jest z wykorzystaniem programu komputerowego EWOPIS¹², w ramach którego można wygenerować zbiór nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu.

Ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa dla gruntów, którymi faktycznie włada Starosta prowadzono w formie wydruków z EGiB. W toku kontroli Starostwo sporządziło w programie Excel ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, która nie obejmowała gruntów oddanych w bezpłatne użytkowanie wieczyste.

(dowód: akta kontroli str. 255 - 260, 291 - 335)

Na przykładzie 80 działek¹³ sprawdzono zgodność ewidencjonowania nieruchomości w zasobie Skarbu Państwa i w zasobie Powiatu i porównano je z danymi zawartymi w EGiB (katastrze nieruchomości) oraz w ewidencji środków trwałych.

Analiza wykazała, że w stosunku do tych działek nie zgłaszano roszczeń, jak również nie toczyły się wobec nich postępowania administracyjne lub sądowe. W przypadku 24 działek (15 Skarbu Państwa i 9 Powiatu) dane z ewidencji zasobu nieruchomości były zgodne z katastrzem nieruchomości. W 35 działkach ujętych w zasobie Skarbu Państwa wskazano datę ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa lub datę ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu tymi nieruchomościami.

¹² od 1.09.2010 r. - wersja 7.06

¹³ po 40 z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i zasobu nieruchomości Powiatu

W pozostałych przypadkach stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi ujętymi w analizowanych ewidencjach.

(dowód: akta kontroli str. 185 - 254)

1.6. Zarząd Powiatu, działając na podstawie art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o *finansach publicznych*¹⁴, przedstawiał Radzie Powiatu informacje o stanie mienia komunalnego za lata 2014 – 2017.

Do informacji dołączano wykazy nabytych i zbytych działek wchodzących w skład mienia komunalnego Powiatu. W przedstawionych przez Starostwo w wykazach i informacjach stwierdzono rozbieżności.

(dowód: akta kontroli str. 344 - 361)

1.7. Starosta przekazał Wojewodzie trzy roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za lata 2015 – 2017, do których nie zgłaszano „żadnych uwag”. W sprawozdaniach Starosta informował Wojewodę o nieruchomościach Skarbu Państwa oddanych w trwałe zarząd, użytkowanie wieczyste oraz nierozdysponowanych. Dla nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym i trwałym zarządzie, wskazano datę ostatniej aktualizacji opłaty rocznej. Sprawozdanie za 2016 r. Starosta przekazał Wojewodzie w terminie określonym w art. 23 ust. 1a ustawy o *gospodarce nieruchomościami*, zaś sprawozdania za rok 2015 i 2017 z naruszeniem tego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 265 - 337)

1.8. W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło 308 odpisów ostatecznych decyzji administracyjnych dotyczących zmiany własności nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, z tego 108 w 2015 r., 107 w 2016 r., 63 w 2017 r. i 30 w I połowie 2018 r.

W kontroli sprawdzono terminowość wpisywania zmian w EGiB na przykładzie 34 odpisów decyzji (tj. 11%), z tego 12 z 2015 r., 11 z 2016 r., 7 z 2017 r. i 4 z 2018 r.

Analiza wykazała, iż w 30 przypadkach, zmiany w EGiB wprowadzono w terminie określonym w art. 23 ust. 7 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, tj. od 6 do 25 dni od otrzymania dokumentów. W pozostałych przypadkach po upływie terminu określonego w ww. ustawie.

(dowód: akta kontroli str. 339 - 341)

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

1. Starostwo nierzetelnie sporządziło Sprawozdanie z regulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t., o którym mowa w art. 4a ust. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości.

W kontroli porównano dane 100 działek¹⁵ wpisanych do ewidencji gruntów i budynków Starostwa oraz do Sprawozdania. Analiza ta wykazała, że:

- 3 działki¹⁶, ujęto w Sprawozdaniu mimo, iż sprzedano je osobom prywatnym w 1994 r. (2) i w 2011 r.;
- 39 działek (36 Skarbu Państwa i 3 Powiatu) ze Sprawozdania miało nieuregulowany stan prawny, natomiast z EGiB wynika, iż założono dla nich księgi wieczyste, z tego 4 w 1973 r.¹⁷, 6 w latach 1992 – 1999¹⁸, 6 w latach 2000 – 2005¹⁹, a dla 23 założono księgi wieczyste w latach 2008 – 2014²⁰);

¹⁴ ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.)

¹⁵ 82 działki z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i 18 z zasobu nieruchomości Powiatu

¹⁶ zasób nieruchomości Skarbu Państwa, obręb Góra Ropczycka działka nr 632/52, 632/68 i 57/6

¹⁷ obręb Ropczyce nr 2951/4, 2950/3, 2950/2, 2951/2

- 41 działek²¹ (27 Skarbu Państwa i 14 Powiatu) nie ujęto w Sprawozdaniu mimo, iż w EGiB figurowały jako działki o nieuregulowanym stanie prawnym.
(dowód: akta kontroli str. 64 - 132)

Starosta Witold Darlak wyjaśnił, iż urząd „podszedł” w sposób odpowiedzialny do sporządzenia wykazu i sprawozdań. Dane wprowadzono „odręcznie”, po „dokładnej analizie poszczególnych jednostek rejestrowych” w EGiB, archiwum Starostwa i aktach ksiąg wieczystych Sądu Rejonowego w Ropczycach. Dwie osoby, które wykazy sporządzały posiadały wykształcenie wyższe geodezyjne, a jedna z nich odbyła przeszkolenie w tym zakresie. Należy więc „domniemywać”, że wykazy „sporządzono prawidłowo”, chociaż być może mogły zaistnieć takie sytuacje, że nie ujęto „wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa bądź Powiatu o nieuregulowanym stanie prawnym” lub pomyłkowo wpisano własność Skarbu Państwa bądź j.s.t. Mógł to być błąd ludzki wynikający z mozolnej pracy związanej z pozyskiwaniem wielu tysięcy danych, a nie z „zamierzonego działania”, ponieważ wpisanych danych nie można było usuwać, a EGiB przechodziła w tym czasie modernizację.

(dowód: akta kontroli str. 8 - 11, 165 - 171, 536)

2. Przy ewidencjonowaniu nieruchomości nie przestrzegano zapisów art. 23 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 23 ust. 1c pkt 1, 2 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, według których ewidencjonowanie nieruchomości powinno być zgodne z katastrzem nieruchomości i obejmować w szczególności m.in. oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię i przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym/studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Analiza 80 działek wykazała, iż informacje w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i zasobu Powiatu różniły się od tych z EGiB i ewidencji środków trwałych. I tak:

- w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu nie wykazano 18 działek²², znajdujących się w EGiB;
- 5 działek w ewidencji zasobu nieruchomości²³ miało inne numery ksiąg wieczystych niż podano w katastrze nieruchomości;
- w przypadku 15 działek Skarbu Państwa²⁴ podano niekompletny numer księgi wieczystej (bez cyfry kontrolnej);
- działkę nr 2016/7 z obrębu Ostrów oznaczono w ewidencji zasobu nieruchomości Powiatu jako grunt rolny, zaś w EGiB figurowała jako działka pod drogą;

¹⁸ obręb nr Kamionka 1930/4, Ropczyce 2351/378, Czarna Sędziszowska 3743/1, 3743, 3744 i Sędziszów Mlp. 2173/13

¹⁹ obręb nr Sędziszów Mlp. 356/4, 356/5, 2159/130, 2159/129, 2159/132, Blizna 94

²⁰ obręb nr Lubzina 1154/7, 1154/9 i 1156/1, Góra Ropczycka 57/10, 89/22 i 89/24, Mała 1120/1, Ostrów 2042/1, 2042/2, 2046/1 i 2049/1, Ropczyce 2956, 2956/1, Ropczyce-Pietrzejowa 1816 i 1809, Ropczyce Chechły 2737, Ropczyce-Witkowice 31/1, 31/2 i 29 i Czarna Sędziszowska 1448/2, 1506/5, 1787/3, 3739

²¹ obręb nr Wiśniowa 385/1, 700/1, 770, 959/1, 1208, 1321, Ropczyce-Pietrzejowa 1126/2, 991/1, 992, Borek Wielki 1258/5, Mała 930/2, 954/2, 927/1, 1027/1, Olimpów 371, Niedźwiada 2809, Brzezówka 647/1, Lubzina 2014/1, 303, Kamionka 1833/1, 56/1, Ocieka 3763, Sędziszów Mlp. 73, Olchowa 487, 328, 370/1, Krzywa 38, Kłęczany 83/3, 83/4, Ruda 437/2, 585/1, Niedźwiada 704/4, Wola Osiecka 611/1, Sielec 557, 558, Lubzina 263, Gnojnica 1704, Łączki Kucharskie 2908/1, 22/3, 111 i Okonin 378

²² działki z zasobu Powiatu, obręb nr: Borek Mały 143/1, 47/4, 18/4, Ruda 437/2, 585/1, Lubzina 1154/7, 1156/1, 1154/9, Ostrów 152/5, 88/1, Mała 1004/1, 1147/3 i Broniszów 1501/1, działki z zasobu Skarbu Państwa, nr Ropczyce 2884/1, 2956/1, Sędziszów Mlp. 365/5, 2173/13 i Ostrów 2042/1

²³ działki z zasobu Skarbu Państwa, obręb nr: Ropczyce 2351/25, Ropczyce-Pietrzejowa 1853/34, Sędziszów Mlp. 479/23, Iwierzyce 869/4, działka z zasobu Powiatu, obręb Okonin nr 434/11

²⁴ obręb nr Wielopole Skrzyńskie 1964/1 Olchowa 1713, Ropczyce 2234/2, 2982/15, 2351/18, 2351/244, 630/8, Ostrów 2144, Sędziszów Mlp. 499/4, 2815/1, Ropczyce-Pietrzejowa 539/2, Kozodrza 584/1, Ropczyce-Chechły 2203, Lubzina 925 i Iwierzyce 864/4

- w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zdublowano działkę nr 99/2 z obrębu Ostrów, tj. zarejestrowano ją jako oddaną w użytkowanie wieczyste oraz jako nierozdysponowaną;
- powierzchnia 3 działek²⁵ (2 z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i 1 z zasobu Powiatu) różniła się od uwidocznionej w EGiB;
- dla 16 działek w ewidencji zasobu nieruchomości Powiatu nie wskazano przeznaczenia w planie miejscowym/studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania;
- 51 działek nie zostało ujętych w ewidencji środków trwałych (11 powiatowych i 40 Skarbu Państw);
- 6 działek ujęto w ewidencji środków trwałych Powiatu natomiast nie ujęto ich w ewidencji powiatowego zasobu nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 186 - 254)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, m.in. że w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu nie wykazano działek znajdujących się w EGiB „prawdopodobnie z przyczyny nie przekazania tej informacji” z Referatu Ewidencji Gruntów i Budynków do Referatu Gospodarki Nieruchomościami Wydziału, a niektóre z działek oddano w użytkowanie wieczyste i nie są zasobem Skarbu Państwa w rozumieniu art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ww. wyjaśniła, że nie praktykuje się aktualizowania numerów ksiąg w zasobie nieruchomości. Dopiero w „sytuacji kiedy są czynione jakieś działania dot. działek z zasobu (np. sprzedaż) wówczas pobiera się z EGiB właściwe, aktualne dokumenty”. Działka nr 99/2 powinna być sklasyfikowana w ewidencji zasobu Skarbu Państwa jako nierozdysponowana. W trakcie kontroli sprawdzono i zaktualizowano numery ksiąg wieczystych oraz uzupełniono przeznaczenie wszystkich działek wskazanych przez kontrolerów NIK.

(dowód: akta kontroli str. 255 - 264)

3. Starostwo nie ujmowało w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, gruntów oddanych w bezpłatne użytkowanie wieczyste.

W kontroli stwierdzono, iż Starosta prowadził ewidencję gruntów oddanych w płatne użytkowanie wieczyste, nie ujmował natomiast w tej ewidencji gruntów oddanych w bezpłatne użytkowanie, tj. dla PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., co było niezgodne z postanowieniami art. 23 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 291 - 335)

Dyrektor Wydziału Zofia Walczak wyjaśniła, że działki stanowiące własność Skarbu Państwa i pozostające w bezpłatnym użytkowaniu przez PKP są ewidencjonowane w programie „Mienie”, który jest aplikacją do EGiB. Aplikację zakupiono w październiku 2017 r. i jest „w trakcie wdrażania”.

(dowód: akta kontroli str. 255 - 260, 535, 537 - 548)

4. W ewidencji środków trwałych nie ujęto nieruchomości Skarbu Państwa, a dane dotyczące nieruchomości Powiatu były nierzetelne.

Ze skróconego rejestru analitycznego według stanu na dzień 31 stycznia 2017 r. (tereny komunikacyjne) wynika, że dla 531 z 659 działek (80,6%) pod drogami powiatowymi nie określono obrębu położenia, co uniemożliwia ich identyfikację. Dla jednej z analizowanych działek nr 2750/19 położonej w obrębie Ostrów podano nieprawidłową powierzchnię – 2.043,0000 ha zamiast 0,2043 ha, co dawało ogólną

²⁵ działka z zasobu Skarbu Państwa obręb Sędziszów Mlp. nr 479/52, obręb Iwierzyce nr 864/4 oraz działka z zasobu Powiatu obręb Okonin nr 434/11

powierzchnie gruntów pod drogami 2 384,6188 ha. Błąd dotyczący powierzchni działki skorygowano w trakcie kontroli.

Skarbnik Powiatu Jacek Worowski wyjaśnił, że w Starostwie „*nie jest prowadzona ewidencja środków trwałych stanowiących własność Skarbu Państwa*”. Prowadzona jest ewidencja środków trwałych nieruchomości powiatowych, ale ze względu na brak danych w dokumentach źródłowych, nie zawierała ona informacji dotyczących wszystkich obrębów oraz numerów dokumentów i transakcji.

(dowód: akta kontroli str. 641 - 683)

5. Informacje o stanie mienia komunalnego były sporządzane nierzetelnie.

Z informacji przedstawionych Radzie Powiatu wynika, iż powierzchnia nieruchomości stanowiących mienie komunalne na 31 grudnia 2014 r. wynosiła 163,0842 ha, na 31 grudnia 2015 r. – 185,6442 ha, na 31 grudnia 2016 r. – 233,0111 ha, a na dzień 31 grudnia 2017 r. – 283,4692 ha, tj. na koniec grudnia 2015 – 2017 roku powiększyła się odpowiednio o 22,5600 ha, o 47,3669 ha oraz o 50,4581 ha.

W dołączonych do tych informacji – wykazach nabytych i zbytych działek podano, że powierzchnia mienia komunalnego Powiatu wzrosła w tym okresie o 22,3890 ha, o 44,6285 ha oraz o 54,9542 ha, a Powiat w 2015 r. nabył 70 i zbył 12 działek, zaś w latach 2016 – 2017 odpowiednio 54 i 2 oraz 105 i 8 działek.

Z przedstawionych w kontroli danych wynika natomiast, iż Powiat w 2015 r. nabył 76 i zbył 19 działek, a w latach 2016 r. – 2017 r. odpowiednio 54 i 2 oraz 109 i 8 działek wchodzących w skład mienia komunalnego.

Z kolei według Powiatowego zbiorczego zestawienia danych na dzień 1 stycznia 2016 r., 2017 r. i 2018 r. powierzchnia gruntów Powiatu z wyłączeniem gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste wynosiła odpowiednio 373 ha, 365 ha i 360 ha.

(dowód: akta kontroli str. 363 - 532)

Dyrektor Wydziału Zofia Walczyk wyjaśniła, że rozbieżności w dokumentach dotyczących nabywania i zbywania nieruchomości były spowodowane tym, iż „*niektóre dokumenty nie były na bieżąco aktualizowane zgodnie z zapisami w EGiB*”. Aktualizowanie dokumentów polegało jedynie na skreślaniu i dopisywaniu działek. Nie aktualizowano natomiast powierzchni czy aktualnych numerów działek. Spowodowane to było „*brakami czasowymi osoby odpowiedzialnej za sporządzanie tego typu zestawień*”. Wprowadzana obecnie aplikacja do programu EWOPIS o nazwie „Mienie” dot. ewidencjonowania gruntów Skarbu Państwa i Powiatu powinna wyeliminować te rozbieżności, które spowodowane mogły być tym, iż kilka lat wcześniej „*niektóre dokumenty (np. decyzje ZRiD), które wydawane były w innych Wydziałach Starostwa, nie zawsze trafiały bezpośrednio do osoby prowadzącej EGiB*”. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału „*obieg tych dokumentów jest wewnętrznie w Starostwie uzgodniony*”.

(dowód: akta kontroli str. 255 - 260, 535)

6. Starostwo nie przestrzegało terminów przekazywania Wojewodzie sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, Starosta zobowiązany był do przekazania Wojewodzie Podkarpackiemu sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa, w terminie do 30 kwietnia roku, następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie. Kontrola wykazała, że sprawozdania za 2015 i 2017 rok, zostały przekazane Wojewodzie

z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 5 i 23 dni, tj. w dniach 05.05.2016 r. i 23.05.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 265 - 335)

Sprawozdania sporządziła inspektor Referatu Gospodarki Nieruchomościami Wydziału Zofia Myzia, która wyjaśniła, iż opóźnienia w ich przekazaniu wynikały z „przeoczenia”.

(dowód: akta kontroli str. 338)

7. W Starostwie nieterminowo wprowadzano dane do EGiB.

Analiza 34 odpisów decyzji administracyjnych dotyczących zmiany własności nieruchomości j.s.t. wykazała, iż w 4 przypadkach informacje o zmianie własności nieruchomości wprowadzono do EGiB po upływie 32, 51, 60 i 133 dni²⁶ od otrzymania odpisów ostatecznych decyzji administracyjnych od jednostek samorządu terytorialnego. Działanie takie było niezgodne z postanowieniami art. 23 ust. 7 *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, które stanowi, iż powinno to nastąpić nie później niż w terminie 30 dni od otrzymania dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 339 - 341)

Dyrektor Wydziału Zofia Walczyk wyjaśniła, że ze względu na duży napływ dokumentów do Referatu i „możliwości osobowe” mogą się zdarzać sytuacje, że zmiany w EGiB wprowadzane są w dłuższych terminach. W przypadku trzech działek z obrębów Szkodna, Bystrzyca i Ruda zmiany w EGiB wprowadzano w Zamiejskowym Biurze Geodezji w Sędziszowie Młp. Wykonująca te czynności osoba przebywała w tym okresie na długotrwałym zwolnieniu lekarskim, co skutkowało opóźnieniem we wprowadzaniu zmian w EGiB.

(dowód: akta kontroli str. 342 - 343)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, ewidencja zasobu nieruchomości Powiatu oraz ewidencja środków trwałych dotycząca nieruchomości Powiatu były prowadzone nierzetelnie. Starostwo nie ujęło w ewidencji środków trwałych nieruchomości Skarbu Państwa. Nierzetelnie sporządzono informacje o stanie mienia komunalnego za lata 2015 – 2017, a roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za lata 2015 i 2017 przekazano Wojewodzie Podkarpackiemu nieterminowo. W przypadku 11,8% zbadanych spraw, nieterminowo wprowadzano zmiany własności nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego do EGiB.

2. Realizacja zadań w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Do końca grudnia 2014 r. Starosta złożył do Sądu²⁷ 82 wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności 396 nieruchomości (działek) Skarbu Państwa o pow. 97,9975 ha. W wyniku podjętych działań uregulowano stan prawny wszystkich nieruchomości ze Sprawozdania.

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. Starosta złożył 329 wniosków o ujawnienie prawa własności 1.051 nieruchomości Skarbu Państwa o pow. 427,7793 ha, z tego 123 w 2015 r., 108 w 2016 r., 69 w 2017 r. i 29 w I połowie 2018 r.

²⁶ obręb działka nr: Ropczyce 2240/1, Szkodna 9/2, Bystrzyca 87, Ruda 585/11

²⁷ Sąd Rejonowy w Dębicy IX Zamiejskowy Wydział Ksiąg Wieczystych z siedzibą w Ropczycach, Sąd Rejonowy w Ropczycach IV Wydział Ksiąg Wieczystych

Na podstawie złożonych wniosków uregulowano stan prawny 1.006 nieruchomości (działek) o pow. 416,7241 ha, a w przypadku pozostałych 45 działek o pow. 11,0552 ha zaktualizowano dane w księgach wieczystych.

(dowód: akta kontroli str. 533)

Do końca grudnia 2014 r. Starosta złożył do Sądu 211 wniosków o ujawnienie stanu prawnego 253 nieruchomości (działek) o pow. 36,6680 ha z zasobu Powiatu ujętych w Sprawozdaniu. W wyniku podjętych działań uregulowano stan prawny wszystkich tych działek.

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. Starosta złożył 180 wniosków o uporządkowanie w księgach wieczystych prawa własności 331 nieruchomości (działek) Powiatu o pow. 142,7185 ha, z tego 105 w 2015 r., 103 w 2016 r., 76 w 2017 r. i 47 w I połowie 2018 r.

Uregulowano stan prawny 328 działek o pow. 142,4901 ha, a w przypadku 3 działek o pow. 0,2284 ha zaktualizowano dane w księgach wieczystych.

(dowód: akta kontroli str. 534)

2.2. Na podstawie próby 60 spraw, stwierdzono, że 9 wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości złożono do Sądu w okresie od 1 do 6 dni kalendarzowych od zgromadzenia dokumentacji umożliwiającej ujawnienie prawa własności nieruchomości. W pozostałych przypadkach stwierdzono nieprzezwyciężenie zapisów art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, tj. niezwłocznego składania wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej.

(dowód: akta kontroli str. 133 - 164)

2.3. W okresie objętym kontrolą Starosta nabył w imieniu Skarbu Państwa 20 działek, z tego 14 w 2015 r., 1 w 2016 r. i 5 w 2017 r., zbył natomiast 10 działek (2 w 2015 r. i 8 w 2017 r.).

Na rzecz Powiatu nabyto w tym okresie łącznie 262 działek, z tego 14 na podstawie aktów notarialnych, 41 decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji budowlanej (ZRID) i 207 na podstawie decyzji komunalizacyjnych Wojewody, z tego odpowiednio w 2015 r. – 5, 1, 10, w 2016 r. - 1 i 53, w 2017 r. – 8, 40 i 61 oraz 23 w I połowie 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 407 - 408)

2.4. W latach 2015 – 2018 (I połowa) Starosta złożył do Sądu 509 wniosków o uporządkowanie stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu. Sąd żadnego z tych wniosków nie zwrócił do uzupełnienia lub do poprawy, natomiast jeden odrzucił.

(dowód: akta kontroli str. 533 - 534)

2.5. Analiza 60 spraw wykazała, że wnioski o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej w 52 przypadkach, Sąd rozpatrzył w terminie miesiąca od otrzymania wniosku (średnio w okresie 17 dni kalendarzowych). Pozostałe 8 wniosków,²⁸ Sąd rozpoznał po upływie od 34 do 121 dni od złożenia wniosku.

Z akt spraw wynika, iż Starostwo nie podejmowało działań w celu ustalenia przyczyn zwłoki w wpisie w księdze wieczystej.

(dowód: akta kontroli str. 549 - 551)

Dyrektor Wydziału Zofia Walczyk wyjaśniła, że po złożeniu wniosku do Sądu, Starosta interweniował tylko w takich sytuacjach kiedy założenie księgi wieczystej

²⁸ działka obręb nr Ruda 437/2 i 585/1, Skrzyszów 1206/1 i Ostrów 434/6

było niezbędne do „różnego rodzaju działań np. zbywanie nieruchomości, inwestycje na nieruchomościach itp.”

(dowód: akta kontroli str. 558)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W kontroli ustalono, iż 51 z 60 zbadanych spraw o ujawnienia prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej, wbrew postanowieniom art. 35 ust. 1 ustawy *księgach wieczystych i hipotece*, nie zostało złożonych do sądu niezwłocznie, po zgromadzeniu dokumentacji umożliwiającej ich złożenie. Wnioski składano w terminach od 8 do 30 dni (13 wniosków), od 31 do 60 dni (18 wniosków), od 61 do 360 dni (14 wniosków), od 361 do 1.000 dni (4 wnioski), a w 2 przypadkach odpowiednio po upływie 1.015 i 1.718²⁹ dni.

(dowód: akta kontroli str. 549 - 551)

Dyrektor Wydziału Zofia Walczyk wyjaśniła, że często zachodziła „potrzeba” zakładania księgi wieczystej dla niektórych nieruchomości w pierwszej kolejności. Wiązało się to m.in. z „toczącymi się inwestycjami”.

(dowód: akta kontroli str. 552 - 553)

2. Starosta w żadnym przypadku nie poinformował Sądu o zmianie właściciela nieruchomości, która miała założoną księgę wieczystą, na wzorzec zawiadomienia, o którym mowa w rozporządzeniu *w sprawie wzoru zawiadomienia o zmianie właściciela nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta*³⁰, do czego zobowiązywały go przepisy art. 36 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy *o księgach wieczystych i hipotece*.

(dowód: akta kontroli str. 407 - 408, 537 - 544)

Dyrektor Wydziału Architektury, Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej Starostwa Aneta Siewierska-Ligęzka wyjaśniła, że po wydaniu decyzji ZRID jeden egzemplarz przesyła do Sądu, a kopię ostatecznej decyzji do wiadomości Wydziału. Zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*,³¹ Starosta ustanawia w drodze decyzji trwały zarząd, co stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej. Przepis ten nie wskazuje, kto powinien o tym powiadomić Wydział Ksiąg Wieczystych Sądu.

(dowód: akta kontroli str. 554 - 555)

3. W dniu 29 listopada 2017 r. złożono jeden wniosek do Sądu, w którym Starosta zwrócił się o ujawnienie własności Skarbu Państwa na dwóch działkach o pow. 0,5600 ha. Wniosek został odrzucony przez Sąd, gdyż działki posiadały już założoną księgę wieczystą. W ocenie NIK, działania jednostki dotyczące złożenia tego wniosku były nierzetelne, gdyż złożenie wniosku było niezasadne.

(dowód: akta kontroli str. 556 - 557)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami proces ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprzestrzegania przepisów ustawy *o księgach wieczystych i hipotece*, tj. niezwłocznego składania wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej, nie informowania we właściwej formie Sądu o zmianie właściciela nieruchomości, dla

²⁹ obręb Ostrów działka nr 1995/1 i Szkodna nr 1037/1

³⁰ rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie wzoru zawiadomienia o zmianie właściciela nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta (Dz. U. z 2013 r. poz. 1395)

³¹ ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1496 ze zm.)

której założona jest księga wieczysta, a także przypadku niezasadnego złożenia wniosku o ujawnienie własności Skarbu Państwa do Sądu.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2015 – 2018, stosownie do postanowień § 24 regulaminu organizacyjnego³² Starostwa, zadania związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności realizował Referat Gospodarki Nieruchomościami Wydziału, zwanego dalej Referatem. Czynności te wykonywało 2 pracowników (w ramach 1 etatu), stosownie do przypisanych im zakresów obowiązków. Pracownicy byli zatrudnieni na stanowisku podinspektora i inspektora oraz posiadali odpowiednio 8 i 28 letni staż pracy.

Podinspektor ukończył studia wyższe zawodowe na kierunku geodezja i kartografia – gospodarka przestrzenna i szacowanie nieruchomości oraz uczestniczył w kursach i szkoleniach z zakresu niniejszej kontroli.

W maju 2011 r. ukończył szkolenie pt. „Księgi wieczyste w praktyce”, w lutym 2013 r. – kurs e-learningowy rozszerzający wiedzę w temacie gospodarowania mieniem oraz zasobami nieruchomości j.s.t., a w kwietniu 2014 r. wziął udział w szkoleniu „Regulacja stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa oraz j.s.t. w świetle przepisów ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości ze szczególnym uwzględnieniem problemów związanych z realizacją obowiązku sprawozdawczości budżetowej”. W grudniu 2014 r. uczestniczył w szkoleniu „Regulacja stanów prawnych nieruchomości j.s.t. w świetle wyników kontroli NIK oraz RIO”, a w październiku 2017 r. zaznajomił się z ustawą o Krajowym Zasobie Nieruchomości.

Inspektor posiadała wykształcenie średnie rolnicze i nie brała udziału w kursach i szkoleniach związanych z regulowaniem stanu prawnego i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości.

Starosta Witold Darlak wyjaśnił, iż pracownica zatrudniona na stanowisku inspektora „od samego początku pracy w geodezji zajmowała się regulowaniem prawa własności gruntów i posiada dużą wiedzę w tym zakresie”, a zadania z tym związane stanowią „około 1/2” jej etatu”. W kontrolowanym okresie nie była kierowana na szkolenia, gdyż czynności które wykonuje nie były dla niej „novum” i nie było potrzeby dodatkowego jej przeszkolenia.

Starosta wyjaśnił także, że w skomplikowanych sprawach związanych z regulacją nieruchomości „dodatkowo zaangażowani są również inni pracownicy Starostwa”. Są to radcy prawni, kierownik i zastępca kierownika Wydziału, kierownik Referatu Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej oraz pracownicy Wydziału Dróg Powiatowych Starostwa.

Przy prostych czynnościach administracyjnych np. sporządzaniu kserokopii map, dokumentów, klauzulowania dokumentów i wysyłania pism pomagają stażyści lub osoby pracujące w Wydziale na podstawie umowy zlecenia.

(dowód: akta kontroli str. 586 - 604, 614 - 624)

W Starostwie nie opracowano wewnętrznych procedur/wytycznych określających proces realizacji zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego i ujawnianiem

³² Załącznik nr 1 do Uchwały nr XXI/171/215 Zarządu Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego z dnia 3 sierpnia 2015 r.

w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i nieruchomości Powiatu.

Starosta Witold Darlak wyjaśnił, iż w pierwszej kolejności regulowany jest stan prawny nieruchomości zgłaszanych przez zarządy gmin lub Zarząd Powiatu. Dotyczy to zwłaszcza dróg publicznych, które „często są przedmiotem inwestycji z udziałem środków unijnych”, dla których regulacja stanu prawnego „jest niezbędna”. W następnej kolejności regulowane są nieruchomości Skarbu Państwa, które „samorządy zamierzają skomunalizować”.

(dowód: akta kontroli str. 605 - 608)

3.3. W okresie objętym kontrolą w przygotowywanie dokumentacji związanej z wyjaśnieniem stanu prawnego nieruchomości (działek) i ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności do tych nieruchomości zaangażowanych było faktycznie 2 pracowników Referatu (w ramach 1 etatu). Dla 40 działek (z 60 poddanych analizie w pkt. 1.2. wystąpienia), dla których założono księgi wieczyste, średni czas skompletowania dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku o założenie księgi wieczystej wynosił od 1 do 3.750 dni roboczych. Regulowanie stanu prawnego jednej działki trwało średnio 516 dni roboczych (661 dni dla działki Skarbu Państwa i 132 dni dla działki Powiatu).

W 2015 r. na 1 etat przypadało 674 spraw (działek objętych wnioskami o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych złożonych do Sądu) w 2016 r. – 358, w 2017 r. – 223, a w I połowie 2018 r. – 127 spraw.

(dowód: akta kontroli str. 613)

Z analizy 60 spraw (omówionych w pkt. 2.2. wystąpienia) wynika, iż czas załatwiania sprawy w Starostwie, tj. od zgromadzenia niezbędnej dokumentacji do złożenia wniosku w Sądzie o ujawnienie własności działki w księdze wieczystej wynosił od 2 do 1.246 dni roboczych (średnio 98 dni³³). Dla 15 spraw z 2015 r. średni czas załatwiania wynosił 121 dni (od 3 do 736 dni), dla 19 spraw w 2016 r. – 95 dni (od 4 do 1.246 dni), dla 17 spraw z 2017 r. – 57 dni (od 2 do 485 dni), a dla 9 spraw zakończonych w I połowie 2018 r. – 142 dni (od 2 do 588 dni roboczych).

(dowód: akta kontroli str. 609 - 613)

Według Starosty liczba pracowników merytorycznych Referatu zaangażowanych w regulowanie stanu prawnego i ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu jest „wystarczająca”. Starosta widzi jednak potrzebę „większego” zaangażowania osób z wykształceniem prawniczym, np. do pomocy w redagowaniu wniosków do sądu cywilnego oraz występowania przed tym sądem”.

(dowód: akta kontroli str. 586 - 589)

3.4. Na bieżące zadania rządowe z zakresu gospodarki nieruchomościami Starostwo zaplanowało 128,0 tys. zł, z tego po 50,0 tys. zł w latach 2015 – 2016, 15,0 tys. zł w 2017 r. i 13,0 tys. zł w 2018 r., w tym 35,0 tys. zł na regulowanie nieruchomości Powiatu (po 10,0 tys. zł w latach 2015, 2016 i 2018 oraz 5,0 tys. w 2017 r.).

Na realizację zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego i ujawnianiem w księgach wieczystych nieruchomości Skarbu Państwa i nieruchomości Powiatu Starostwo otrzymało 79.116 tys. zł z, z tego 32.945 zł w 2015 r., 18.080 zł w 2016 r. 13.091 zł w 2017 r. i 15.000 zł w 2018 r., z czego wydało 71.519 zł (90,4%).

³³ liczba etatów Referatu pomnożona przez liczbę dni pracy w danym roku, podzielona przez liczbę spraw (działek)

W okresie objętym kontrolą na regulowanie stanu prawnego i ujawnianie w księgach wieczystych nieruchomości Skarbu Państwa wydano 35.626 zł (97,2% planu po zmianach), z tego 16.868 zł w 2015 r., 7.637 zł w 2016 r. 6.691 zł w 2017 r. i 4.430 zł w I półroczu 2018 r.

Na regulowanie stanu prawnego i ujawnianie w księgach wieczystych nieruchomości Powiatu wydano 35.893 zł (84,5% planu po zmianach), z tego 16.077 zł w 2015 r., 7.696 zł w 2016 r., 6.400 zł w 2017 r. i 5.720 zł w I półroczu 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 625 - 627)

Starosta Witold Darlak wyjaśnił, iż przed przystąpieniem do sporządzania planów finansowych przeprowadzano analizę gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym. Typowano grunty, dla których można sporządzić dokumentację geodezyjno-prawną celem założenia księgi wieczystej oraz szacowano koszty niezbędne do uregulowania stanu prawnego nieruchomości. W tym celu analizowano koszty sporządzenia dokumentacji geodezyjno-prawnej i założenia księgi wieczystej. Opierano się przy tym na kosztach podobnych zadań realizowanych w latach wcześniejszych, a także na informacjach o aktualnych cenach usług geodezyjnych publikowanych w prasie branżowej.

W ocenie Starosty posiadane środki finansowe „były wystarczające na sprawne i rzetelne realizowanie zadań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości”. W latach 2015 – 2018 nie wystąpiły sytuacje, w których ze względu na brak środków nie zajmowano się skomplikowanymi sprawami z zakresu ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych.

Starostwo oprócz środków finansowych przyznanych na zadania bieżące związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa otrzymywało również dotacje celowe z rezerwy budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 630 - 632)

3.5. W okresie objętym kontrolą Starostwo otrzymało 129.970 zł dotacji celowej z rezerwy budżetu państwa na zadania związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, z tego po 40.000 zł w latach 2015 – 2016, 29.970 zł w 2017 r. oraz 20.000 zł w I połowie 2018 r. (dział 700, rozdział 70005, § 2110).

W latach 2015 – 2017 Starostwo wykorzystало 109.970 zł, tj. 100% otrzymanej dotacji celowej. Efektem rzeczowym było sporządzenie dokumentacji geodezyjno-prawnej dla 643 działek Skarbu Państwa o łącznej pow. 323 ha, z tego w 2015 r. dla 400 działek o pow. 153 ha, w 2016 r. dla 138 o pow. 96 ha oraz w 2017 r. dla 105 działek o pow. 74 ha.

W dniu 11 czerwca br. Starostwo otrzymało 20,0 tys. zł dotacji celowej na uregulowanie stanu prawnego 80 działek Skarbu Państwa o pow. 50 ha. Do końca czerwca br. ze środków dotacji nie sfinansowano prac z tym związanych.

(dowód: akta kontroli str. 633 - 640)

3.6. Według Starosty, Urząd stosuje „dobre praktyki” w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości i ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości.

Największym problemem przy regulacji stanu prawnego nieruchomości jest przedłożenie „stosownego dokumentu potwierdzającego własność Skarbu Państwa”. Regulacje własności w drodze zasiedzenia trwają często latami i niejednokrotnie istnieją trudności z udowodnieniem samoistnego posiadania nieruchomości przez Skarb Państwa. W Starostwie prowadzi się różne postępowania administracyjne zmierzające do wydania decyzji i zaświadczeń potwierdzających własność państwową nieruchomości. Przykładem takich

postępowań może być art. 51 ustawy *o drogach publicznych*³⁴ na podstawie którego regulowane są nieruchomości Skarbu Państwa będące drogami publicznymi, a zaświadczenie Starosty potwierdzające własność państwową stanowi podstawę uwidocznienia Skarbu Państwa w księdze wieczystej.

Innym przykładem może być regulacja gruntów mienia gromadzkiego na podstawie decyzji administracyjnych Starosty stanowiących podstawę ujawnienia w księgach wieczystych nieruchomości Skarbu Państwa w oparciu o przepisy ustawy *o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*³⁵.

Przy regulowaniu nieruchomości Powiatu (dróg powiatowych) wykorzystywany jest często art. 73 ustawy *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*³⁶. Własność Powiatu potwierdza Wojewoda w drodze decyzji deklaratoryjnej, jednak aby decyzja taka mogła być wydana Starostwo zobowiązane jest przedłożyć dowody istnienia przesłanek wynikających z tego artykułu. W tym celu Referat współpracuje z Wydziałem Dróg Powiatowych Starostwa, a na dowody w sprawie składają się pomiary geodezyjne (wydzielenie gruntów zajętych pod pasy drogowe oraz dowody potwierdzające władanie nieruchomościami Skarbu Państwa na dzień 31.12.1998 r.).

(dowód: akta kontroli str. 605 - 608)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie określenie zadań dotyczących regulowania stanu prawnego i ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu w regulaminie organizacyjnym Starostwa, jak również w zakresach obowiązków pracowników Referatu. Otrzymane środki finansowe pozwalały na regulowanie stanu prawnego nieruchomości.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*³⁷ (o NIK), wnosi o:

1. Rzetelne prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i zasobu nieruchomości Powiatu.
2. Ujęcie w prowadzonej ewidencji środków trwałych nieruchomości Skarbu Państwa oraz rzetelne ujmowanie nieruchomości Powiatu.
3. Składanie wniosków do sądu o ujawnienie prawa własności nieruchomości, niezwłocznie po zgromadzeniu dokumentacji umożliwiającej ich złożenie.
4. Sporządzanie rzetelnych informacji o stanie mienia komunalnego Powiatu.
5. Terminowe przekazywanie Wojewodzie sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa.
6. Terminowe wprowadzanie danych do ewidencji gruntów i budynków Starostwa.

³⁴ ustawa z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2017 r., poz. 2222 ze zm.)

³⁵ ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. *o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych* (Dz. U. z 2016 r., poz. 703)

³⁶ ustawa z dnia 13 listopada 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (Dz. U. z 1998 r., Nr 133, poz. 872 ze zm.)

³⁷ Dz. U. z 2017, poz. 524 ze zm.

7. Informowanie w odpowiedniej formie właściwego sądu o zmianie właściciela nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta.

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 Rzeszowie.

*Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, dnia września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka
/.../

Magdalena Gierlak
starszy inspektor k. p.
/.../

Cezary Paciura
główny specjalista k. p.
/.../

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. dyrektora
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Rzeszowie
Wiesław Motyka
wz. p.o. wicedyrektora
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Rzeszowie
/.../
Robert Łukasz