



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.013.02.2021

Pan

Roman Szelemej
Prezydent Miasta Wałbrzycha

Urząd Miejski w Wałbrzychu

Plac Magistracki 1

58-300 Wałbrzych

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Wałbrzychu, Plac Magistracki 1, 58-300 Wałbrzych (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Szelemej, Prezydent Miasta Wałbrzycha, od 11 sierpnia 2011 r. (dalej: Prezydent Miasta).
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.
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 ¹ (dalej: ustawa o NIK).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.
Kontrolerzy	1. Marian Karbarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/76/2021 z dnia 4 maja 2021 r. 2. Zdzisław Błauciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/85/2021 z dnia 17 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Prezydenta Miasta obowiązków wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów³ (dalej: ustawa przekształceniowa).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Do dnia 31 grudnia 2019 r. wydano w Urzędzie łącznie 1 629 zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności (dalej: zaświadczenie o przekształceniu), tj. dla 99,9% nieruchomości spełniających wymagane warunki. Prezydent Miasta zasadniczo terminowo realizował zadania polegające na wydawaniu zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego tych gruntów w prawo własności, wysyłaniu zaświadczeń o tym fakcie do sądu wieczystoksięgowego oraz ustalaniu na wniosek właściciela nieruchomości wysokości opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia i wydawaniu zaświadczeń o wniesieniu tej opłaty.

Kontrola 30 postępowań⁴ wykazała nieprawidłowości dotyczące:

- wystawienia cudzoziemcowi jednego zaświadczenia o przekształceniu ze zwłoką 17 miesięcy i 15 dni od ustawowego terminu,
- wynoszącej sześć dni zwłocę w wysłaniu jednego zaświadczenia o przekształceniu do sądu wieczystoksięgowego oraz 109 dni zwłoki w wydaniu jednego zaświadczenia właścicielowi gruntu o wniesieniu opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia,
- niepoinformowania dwóch dotychczasowych użytkowników wieczystych o zaliczeniu wniesionej, przed wydaniem zaświadczenia o przekształceniu, opłaty za użytkowanie wieczyste za 2019 r. na poczet opłaty przekształceniowej.

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na ocenę skontrolowanej działalności Urzędu.

III. Opis stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów

1. Weryfikacja dokumentacji nieruchomości pod kątem spełnienia warunków przekształcenia w celu do wydania zaświadczenia lub postanowienia o odmowie jego wydania

Opis stanu
faktycznego

Weryfikacja dokumentacji nieruchomości, pod kątem spełnienia określonych w ustawie przekształceniowej warunków przekształcenia, przeprowadzona była – zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu⁵ - przez Biuro Infrastruktury i Nieruchomości⁶, a następnie⁷ Biuro Gospodarki Nieruchomościami i Mienia

² Najwyższa Izba Kontroli formuluje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2020. r. poz. 2040.

⁴ Próba kontrolna obejmowała 30 postępowań i opisana została w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego.

⁵ Załącznikiem nr 1 do zarządzenia nr 827/2018 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu.

⁶ W ramach Biura Infrastruktury i Nieruchomości weryfikacją dokumentacji nieruchomości gruntowych pod kątem spełnienia warunków przekształcenia zajmował się Referat Gospodarowania Nieruchomościami (w przypadku gruntów Gminy Wałbrzych) oraz Referat Mienia Komunalnego i Skarbu Państwa (w przypadku Gruntów Skarbu Państwa).

Komunalnego, w oparciu o dane z dwóch programów informatycznych: TurboEwid⁸ oraz GEOBID⁹. Z programu TurboEwid wygenerowany został wykaz nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe. Ostatecznej weryfikacji dokonano w oparciu o informację z bazy programu GEOBID, tj. płatników opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

W wyniku dokonanej przez Urząd weryfikacji, ustalono liczbę nieruchomości gruntowych spełniających warunki przekształcenia (zabudowanych na cele mieszkaniowe w rozumieniu art. 1 ust. 1 oraz art. 1a ustawy przekształceniowej), która wyniosła:

[1] na dzień 1 stycznia 2019 r. – 1 227 nieruchomości stanowiących własność Gminy Wałbrzych (dalej: grunty JST) i 403 nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (dalej: grunty SP);

[2] po dniu 1 stycznia 2019 r.¹⁰ dodatkowo dziewięć gruntów JST i jeden grunt SP.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. liczba nieruchomości gruntowych spełniających warunki przekształcenia, w odniesieniu do których w 2018 r. naliczono opłatę za użytkowanie wieczyste w wysokości 1%¹¹, wynosiła 1 204 w przypadku gruntów JST (tj. mniej o 23 od liczby nieruchomości gruntowych spełniających warunki przekształcenia na dzień 1 stycznia 2019 r.) i 403 w przypadku gruntów SP.

Kontrola wykazała, że wyżej wskazana różnica (23 nieruchomości) wynikała z występowania gruntów w użytkowaniu wieczystym, dla których użytkownicy uprzednio wnieśli już opłaty za cały okres użytkowania (w przypadku sześciu nieruchomości) oraz z sytuacji, gdy na poczet opłat za cały okres użytkowania tych nieruchomości w latach ubiegłych zaliczono rekompensatę za mienie pozostawione poza granicami Polski (w przypadku 17 nieruchomości¹²).

(akta kontroli str. 7-20, 22-40, 41-46, 49-56, 62-66, 181-190, 300)

Do naliczania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego wykorzystywano program GEOBID, moduł o nazwie „Użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd”. W ramach tego programu prowadzono kartoteki poszczególnych użytkowników wieczystych i dokonywano naliczeń (przypisów) należności z tytułu użytkowania, a od 2019 r. również naliczeń z tytułu opłaty przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntu. Każda kartoteka zawierała m.in. pola „cel użytkowania” i „procent opłaty”. Poszczególne cele były definiowane przez użytkownika programu i dla danego celu przyporządkowana została wysokość stawki procentowej. Zakładając kolejną kartotekę dla nieruchomości gruntowej oddanej na cele mieszkaniowe, po wyborze odpowiedniego dla niej celu, była jej przyporządkowana stawka procentowa opłaty w wysokości 1%. Program umożliwiał filtrowanie danych zawartych w kartotekach według zadanych kryteriów i sporządzanie ich wydruków.

(akta kontroli str. 49-56, 62-66)

⁷ Zgodnie z załącznikiem nr 1 do zarządzenia nr 614/2020 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu.

⁸ Program do ewidencji gruntów i budynków.

⁹ Program zawiera moduły: „Użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd” – służący do naliczeń odpłatności, „Windykacja należności z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu” – służący do rozliczeń tych odpłatności i ustalania zaległości.

¹⁰ Do dnia 21 czerwca 2021 r. – łącznie (narastająco) 1 236 gruntów JST i 404 grunty SP.

¹¹ Zgodnie z art. 72 ust. 23 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2020 r. poz. 1990, ze zm.), za nieruchomość gruntowe oddane m.in. na cele mieszkaniowe wysokość stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wynosi 1% wartości nieruchomości.

¹² Co potwierdzone zostało w aktach notarialnych z lat 1958-1973 na podstawie, których aktualni właściciele nabyli te nieruchomości.

Prezydent Miasta wydał łącznie 42 postanowienia w sprawie odmowy wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności.

Przyczyną odmowy w 18 (42,9%) przypadkach było złożenie wniosku przez osoby nieuprawnione, które przed 2019 r. zostały właścicielami lub współwłaścicielami tych nieruchomości gruntowych, natomiast w pozostałych 24 (57,1%) przypadkach nieruchomości nie spełniały warunków przekształcenia, albowiem: [1] 10 nieruchomości było zabudowanych garażami lub budynkami niemieszkalnymi; [2] sześć nieruchomości pozostawało bez zabudowy; [3] jedna - zgodnie z informacją zawartą w księdze wieczystej - była „niezabudowana lub w trakcie zabudowy”, natomiast zgodnie z ewidencją gruntów była nieruchomością niezabudowaną; [4] w przypadku jednej nieruchomości przeważała funkcja niemieszkalna, [5] w pięciu przypadkach na terenie nieruchomości położone były obiekty uniemożliwiające przekształcenie oraz [6] w jednym przypadku¹³ przyczyną odmowy był brak urzędzenia księgi wieczystej dla samodzielnego lokalu mieszkalnego mimo wniosku stron w akcie notarialnym (w ewidencji gruntów lokal był uwidoczony). Po założeniu przez sąd księgi wieczystej dla lokalu, wydano zaświadczenie o przekształceniu¹⁴.

Na wykazane postanowienia w sprawach odmowy wydania zaświadczenia żadna ze stron nie wniosła odwołania.

(akta kontroli str. 49-56, 62-66, 68, 207-228)

2. Dane ujęte w zaświadczeniu

Wydawane przez Prezydenta Miasta zaświadczenia o przekształceniu¹⁵ były zgodne z przepisami ustawy przekształceniowej.

Kontrolę prawidłowości realizacji zadań związanych z wydawaniem przez Prezydenta Miasta zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów na wniosek właścicieli lokali przeprowadzono na próbie 30 postępowań (dalej: „próba 30 postępowań”), w tym:

- 19 postępowań dotyczących gruntów JST, w których we wszystkich przypadkach ustawowy termin udzielenia odpowiedzi wynosił 30 dni¹⁶;
- 11 postępowań dotyczących gruntów SP, w których ustawowy termin odpowiedzi wynosił, kolejno: 30 dni – w przypadku trzech postępowań oraz cztery miesiące – w przypadku ośmiu pozostałych¹⁷.

W wyniku badania ustalono, że:

- [1] wszystkie postępowania dotyczyły gruntów spełniających warunki przekształcenia określone w art. 1 ust. 2 ustawy przekształceniowej, jak również niewyłączonych spod regulacji tejże ustawy na podstawie art. 3 tej ustawy;
- [2] we wszystkich przypadkach zaświadczenia o przekształceniu wydano z zachowaniem ustawowego terminu;

¹³ Wniosek Wałbrzyskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Wałbrzychu z dnia 25 lutego 2019 r. o wydanie zaświadczenia o przekształceniu, postanowienie Prezydenta Miasta o odmowie wydania zaświadczenia (pismo BIN.6826.107.2019.APL z dnia 15 marca 2019 r.).

¹⁴ Zaświadczenie o przekształceniu nr 73/2019/SP z dnia 25 września 2019 r. wydane na wniosek Wałbrzyskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Wałbrzychu z dnia 16 września 2019 r.

¹⁵ Zaświadczenia o przekształceniu na podstawie pisemnych upoważnień udzielonych przez Prezydenta Miasta, wydawali: Kierownik Biura Infrastruktury i Nieruchomości, Kierownik Referatu Mienia Komunalnego i Skarbu Państwa oraz Kierownik Referatu Gospodarowania Nieruchomościami.

¹⁶ Artykuł 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej.

¹⁷ Artykuł 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej. Dotyczy 100% zaświadczeń wydanych przez Prezydenta Miasta na wniosek właścicieli z czteromiesięcznym ustawowym terminem odpowiedzi zarówno dla gruntów SP, jak i gruntów JST.

[3] w wydanych zaświadczeniach o przekształceniu ujęto dane wykazane w przepisach ustawy przekształceniowej, tj. w szczególności: (a) określono, że z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności tych gruntów (art. 1 ust. 1) oraz, że zaświadczenia potwierdzające przekształcenie wydane przez Prezydenta Miasta stanowiły podstawę ujawnienia prawa własności gruntu w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków (art. 4 ust. 1); (b) oznaczenie nieruchomości gruntowej lub lokalowej, według ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych prowadzonych dla tych nieruchomości (art. 4 ust. 3); (c) informacje o obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, wysokości i okresie wnoszenia tej opłaty, a także możliwości wniesienia opłaty jednorazowej¹⁸ i zasadach jej wnoszenia; (d) pouczenie o możliwości złożenia wniosku o ustalenie wysokości lub okresu wnoszenia opłaty z tytułu przekształcenia w drodze decyzji¹⁹ (art. 4 ust. 4); (e) adresata zaświadczenia i miejsce doręczenia (art. 4 ust. 6);

[4] w dwóch przypadkach (6,7%), w których zaświadczenia o przekształceniu wydano właścicielom gruntów będących przedsiębiorcami²⁰, złożyli oni uprzednio oświadczenie, o którym mowa w art. 7 ust. 6a ustawy przekształceniowej.

(akta kontroli str. 41-45, 49-56, 62-66, 73-162, 229-248, 304)

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

Urząd prawidłowo ustalał wysokość oraz okres wnoszenia opłaty przekształceniowej i opłaty jednorazowej.

Na podstawie kontroli (próba 30 postępowań) ustalono, że:

[1] we wszystkich zaświadczeniach o przekształceniu ujęto prawidłową kwotę opłaty rocznej z tytułu przekształcenia²¹, w wysokości odpowiadającej opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia oraz określono właściwy jej okres wnoszenia, tj. zgodnie z odpowiednio art. 7 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 7 ust. 6 ustawy przekształceniowej; podmiotom, na rzecz których dokonano przekształcenia nie przysługiwała bonifikata w wysokości 99%, o której mowa w art. 9a przywołanej ustawy;

Rada Miejska Wałbrzycha²² nie podjęła uchwały w sprawie bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego za dany rok, na podstawie art. 9 ust. 1 tej ustawy;

[2] w siedmiu przypadkach (26,7% próby) nowi właściciele gruntu²³ na podstawie art. 7 ust. 7 ustawy przekształceniowej zgłosili Prezydentowi Miasta zamiar wniesienia opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia – we wszystkich tych przypadkach, zgodnie z art. 7 ust. 8 ww. ustawy, organ poinformował na piśmie

¹⁸ O której mowa w art. w art. 7 ust. 7 ustawy przekształceniowej.

¹⁹ O którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy przekształceniowej.

²⁰ Dotyczy zaświadczenia o przekształceniu nr 74/2019/SP z dnia 27 marca 2019 r. i zaświadczenia nr 128/2019/SP z dnia 4 kwietnia 2019 r., wydanych w odniesieniu do nieruchomości wykorzystywanych na prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców* (Dz. U. z 2021 r. poz. 162), kolejno: Wałbrzyskiemu Stowarzyszeniu Budownictwa Społecznego sp. z o. o. w Wałbrzychu i Poczcie Polskiej S.A. w Warszawie.

²¹ Wysokość opłaty rocznej z tytułu przekształcenia kształtowała się na poziomie od 1,10 zł do 540 zł w przypadku gruntów JST oraz od 1,35 zł do 269,27 zł w przypadku gruntów SP.

²² W odniesieniu do gruntów stanowiących własność JST.

²³ W tym: w pięciu przypadkach gruntu stanowiącego uprzednio własność JST i w dwóch przypadkach gruntu stanowiącego uprzednio własność SP.

właściciele o wysokości prawidłowo naliczanej opłaty jednorazowej oraz kwoty należnej do zapłaty, w terminie do 14 dni od daty zgłoszenia;

Rada Miejska nie podjęła uchwały w sprawie bonifikaty od jednorazowej opłaty tytułu przekształcenia użytkownika wieczystego za dany rok, na podstawie art. 9 ust. 4 tej ustawy.

(akta kontroli str. 49-56, 62-66, 73-160)

W okresie objętym kontrolą, w pięciu przypadkach, właściciele nieruchomości nie zgadzali się z zawartą w zaświadczeniu o przekształceniu informacją o wysokości rocznej opłaty przekształceniowej i zgodnie art. 6 ust. 1 ustawy przekształceniowej wystąpili do Prezydenta Miasta²⁴ z wnioskiem o ustalenie wysokości tej opłaty w drodze decyzji. W przypadku trzech wydanych decyzji²⁵ właściciele wnieśli odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu (dalej: SKO), przy czym w dwóch przypadkach zaskarżone decyzje Prezydenta Miasta zostały utrzymane w mocy, natomiast w jednym decyzja została uchylona przez SKO²⁶, a sprawa przekazana organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy Prezydent Miasta wydał decyzję²⁷ ustalającą wysokość opłaty w takiej samej wysokości jak w decyzji uchylonej. Od tej decyzji właściciel nie wniósł odwołania. We wszystkich przypadkach decyzje Prezydenta Miasta nie zmieniały, wcześniej ustalonej wysokości rocznej opłaty przekształceniowej.

(akta kontroli str. 49-56, 62-66, 229-293, 294)

W latach 2019-2021 nie wystąpiły przypadki określone w art. 7 ust. 8a ustawy przekształceniowej, tj. aby właściciele, którzy zgłosili organowi zamiar jednorazowego wniesienia opłaty, nie zgadzali się z wysokością opłaty jednorazowej lub wysokością kwoty należnej do zapłaty ustalonej przez Prezydenta Miasta i wnioskowali o ustalenie ich wysokości w drodze decyzji.

(akta kontroli str. 69)

4. Prawidłowość postępowania w przypadku wydania zaświadczenia na rzecz cudzoziemca

Według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. na terenie Miasta Wałbrzycha znajdowały się dwie nieruchomości gruntowe zabudowane na cele mieszkaniowe²⁸, których użytkownikami wieczystymi byli cudzoziemcy, tj.:

[1] W jednym przypadku, cudzoziemka (obywatelka Kazachstanu), właścicielka wyodrębnionego lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym, była użytkownikiem wieczystym gruntu stanowiącego nieruchomość wspólną; pomimo że zgodnie z ustawą z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców²⁹ (dalej: ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców) było wymagane zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie tej nieruchomości – nie przedstawiła organowi ww. zezwolenia ministra i nie wystąpiła z wnioskiem o przekształcenie.

²⁴ W terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia zaświadczenia o przekształceniu.

²⁵ Dotyczy decyzji Prezydenta Miasta, kolejno: nr 7/2019 z dnia 27 marca 2019 r., nr 8/2019 z dnia 27 marca 2019 r. i nr 34/2019 z dnia 16 września 2019 r. – w przypadku dwóch pozostałych decyzji wydanych przez Prezydenta Miasta właściciele nie wnosili odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu.

²⁶ Decyzja SKO z dnia 30 października 2019 r. W uzasadnieniu SKO wskazało, że podstawowym uchybieniem ze strony organu był brak wskazania na jakiej podstawie została ustalona wysokość opłaty przekształceniowej – informacja w tym zakresie (w ocenie SKO) była zbyt ogólnikowa.

²⁷ Decyzja nr 52/2019 z dnia 18 grudnia 2019 r.

²⁸ Dotyczy gruntów JST.

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2278.

W dniu 28 sierpnia 2019 r. Prezydent Miasta wydał „z urzędu” wyżej wymienionej cudzoziemce zaświadczenie nr 814/2019 o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego. Wydanie zaświadczenia nastąpiło po zmianie ustawy przekształceniowej, polegającej m.in. na dodaniu ust. 3³⁰ w art. 2 tej ustawy, którego zapisy stanowiły, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego nieruchomość wspólną³¹ w prawo własności nie stanowi nabycia nieruchomości w rozumieniu art. 1 ust. 4 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Zaświadczenie o przekształceniu Urząd wysłał do sądu wieczystoksięgowego w dniu 29 sierpnia 2019 r., tj. w terminie spełniającym wymogi art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej.

(akta kontroli str. 49-56, 62-66, 191-199)

[2] W drugim przypadku, cudzoziemiec (obywatel Niemiec) był użytkownikiem nieruchomości zabudowywanej domem jednorodzinnym. Pomimo że:

- nieruchomość ta spełniała warunki przekształcenia określne w art. 1 ust. 2 ustawy przekształceniowej,

- zgodnie z ustawą o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie było wymagane zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych na jej nabycie, Prezydent Miasta dopiero w dniu 15 czerwca 2021 r. (tj. ze zwłoką 17 miesięcy i 15 dni) wydał „z urzędu” zaświadczenia o przekształceniu tej nieruchomości³², co było niezgodne z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy przekształceniowej (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Zaświadczenie to Urząd wysłał do sądu wieczystoksięgowego oraz do ministra właściwego do spraw wewnętrznych w terminie spełniającym wymogi art. 4 ust. 7 przywołanej ustawy.

(akta kontroli str. 49-56, 62-66, 200-206, 279, 302-303)

5. Terminowość realizacji podstawowych elementów procesu przekształceniowego

Podejmowane przez Prezydenta Miasta działania pozwoliły na wydanie zaświadczeń potwierdzających przekształcenie w terminie określonym ustawą przekształceniową, tj. do końca 2019 r. Zaświadczenia o przekształceniu wydawane były dla poszczególnych nieruchomości. Przekazywano je wszystkim użytkownikom danej nieruchomości³³, określając indywidualnie dla tych użytkowników elementy, o których mowa w art. 4 ust. 4 ustawy przekształceniowej, w złącznikach do zaświadczenia.

Prezydent Miasta do dnia 31 grudnia 2019 r. wydał zaświadczenia o przekształceniu w odniesieniu do 1 226 (99,9%) nieruchomości gruntowych JST spełniających warunki przekształcenia, będących w użytkowaniu wieczystym przez 6 012 użytkowników oraz do 403 (100%) gruntów SP pozostających w użytkowaniu przez 3 319 użytkowników.

Na dzień 1 stycznia 2019 r. nie toczyły się żadne postępowania na podstawie ustawy przekształceniowej z 2005 r.³⁴.

Każde wydane zaświadczenie o przekształceniu odnotowywane było w *Rejestrze zaświadczeń*, prowadzonym w formie elektronicznej³⁵, przez ówczesne Biuro Infrastruktury i Nieruchomości.

³⁰ Wszedł w życie z dniem 16 lipca 2019 r., z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2019 r.

³¹ W rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2021 r. poz. 1048).

³² Cudzoziemiec nie wystąpił do organu z wnioskiem o wydanie zaświadczenia o przekształceniu.

³³ Listę użytkowników ujmowano w „rozdzielniku” zaświadczenia.

³⁴ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz. U. z 2019 r. poz.1314).

Urząd gromadził informacje dotyczące rejestracji terminów wpływu wniosków o wydanie zaświadczenia o przekształceniu, o terminie odpowiedzi na wniosek oraz wydania zaświadczenia w następującym trybie:

- wnioski o wydanie zaświadczeń (z 30 dniowym i czteromiesięcznym terminem załatwienia) wpływające do Urzędu rejestrowane były w systemie SIDAS³⁶ przez Biuro Obsługi Klienta i przekazywane do ówczesnego Biura Infrastruktury i Nieruchomości Urzędu. Kierownik Biura rozdzielał na właściwe referaty w ramach Biura dokumenty zarówno w systemie SIDAS, jak i papierowo. W taki sam sposób kierownicy tych referatów dekretowali wnioski na pracowników merytorycznych. Następnie termin wpływu wniosku, jak również dane dotyczące wydanych zaświadczeń były ewidencjonowane w *Rejestrze zaświadczeń*.

Według stanu na dzień 21 czerwca 2021 r. do ww. rejestru wprowadzono dane dotyczące łącznie 1 640 zaświadczeń o przekształceniu nieruchomości użytkowanych przez 9 342 użytkowników³⁷, w tym: [1] 160 (9,8%) zaświadczeń wydanych na wniosek z 30 dniowym terminem wraz z wnioskami; [2] osiem (0,5%) zaświadczeń z czteromiesięcznym terminem realizacji wraz z wnioskami; [3] 1 472 (89,7%) zaświadczenia wydane bez wniosków właścicieli.

Wydane zaświadczenia nie obejmowały gruntów, w odniesieniu do których po 31 grudnia 2019 r. zachodziły przesłanki, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy przekształceniowej, zmieniające termin przekształcenia.

(akta kontroli str. 49-56, 62-66, 70-71, 304)

Prezydent Miasta wydawał zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku, zaświadczenia w odniesieniu do wszystkich 160 nieruchomości spełniających warunki dla przekształcenia³⁸, tj. na wniosek właściciela lokalu, uzasadniony potrzebą dokonania czynności prawnej, mającej za przedmiot lokal albo właściciela gruntu uzasadniony potrzebą ustanowienia odrębnej własności lokalu.

(akta kontroli str. 49-56, 62-66, 71, 304)

Prezydent Miasta wydawał, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej, w terminie czterech miesięcy od dnia złożenia wniosku przez właściciela, zaświadczenia dla ośmiu nieruchomości spełniających warunki dla przekształcenia³⁹ w odniesieniu do wniosków innych niż złożone przez właściciela lokalu uzasadnionych potrzebą dokonania czynności prawnej mającej za przedmiot lokal albo właściciela gruntu uzasadnionych potrzebą ustanowienia odrębnej własności lokalu.

(akta kontroli str. 49-56, 62-66, 72, 304)

Na podstawie próby kontrolnej 30 postępowań, w których ustawowy termin wydania zaświadczenia o przekształceniu na wniosek właściciela wynosił 30 dni

³⁵ W programie Excel, w ramach rejestru, prowadzone były dwa podrejstry dla odpowiednio nieruchomości Gminy Wałbrzych i nieruchomości Skarbu Państwa. Zakres ewidencji (odrębnie dla nieruchomości Gminy i Skarbu Państwa) obejmował: [1] liczbę, numery i daty zaświadczeń o przekształceniu wydanych na wniosek z terminem realizacji 30 dni i czterech miesięcy oraz daty wpływu wniosków o ich wydanie; [2] liczbę i numery zaświadczeń wydanych „z urzędu” (bez daty wydania, z podziałem na poszczególne lata).

³⁶ Elektroniczny Obieg Dokumentów - oprogramowanie służące do zarządzania dokumentami, korespondencją, sprawami i poleceniami w Urzędzie. System zapewnia niezakłócony przepływ dokumentów przez poszczególne komórki Urzędu. SIDAS umożliwia prowadzenie rejestrów kancelaryjnych pism przychodzących i wychodzących, spisów spraw, poleceń służbowych, umów, uchwał, zarządzeń, ewidencji dokumentów archiwalnych i dowolnych innych typów dokumentów czy spraw.

³⁷ W tym: 1 236 (75,4%) zaświadczeń dotyczących gruntów JST (6 022 użytkowników) i 404 (24,6%) zaświadczenia dotyczące gruntów SP (3 320 użytkowników).

³⁸ W tym: 101 (63,1%) grunty JST i 59 (36,9%) grunty SP.

³⁹ Artykuł 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej. Dotyczy 100% zaświadczeń wydanych przez Prezydenta Miasta na wniosek właścicieli z czteromiesięcznym ustawowym terminem odpowiedzi dla gruntów SP – w odniesieniu do gruntów JST do Urzędu nie kierowano wniosków o wydanie takich zaświadczeń.

(w 22 przypadkach) oraz cztery miesiące (w ośmiu przypadkach) ustalono, że zaświadczenia były wydawane z zachowaniem wymaganego terminu.

W związku z realizacją ustawy przekształceniowej do organu nie wpływały od właścicieli ponaglenia (na beczynność lub przewlekłość postępowania) na podstawie art. 37 kpa.

(akta kontroli str. 55, 65, 73-162)

Urząd nie prowadził rejestru zawierającego dane dotyczące terminu przesłania zaświadczeń o przekształceniu do sądu wieczystoksięgowego.⁴⁰

Na podstawie kontroli próby 30 postępowań ustalono, że w 29 przypadkach (96,7% próby) zaświadczenia o przekształceniu wysłano do sądu wieczystoksięgowego w terminie spełniającym wymogi art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej (do 14 dni od ich wydania), natomiast w przypadku jednego zaświadczenia (3,3% próby) wysłano je bez zachowania wymaganego terminu (ze zwłoką sześciu dni), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 49-56, 62-66, 73-162, 304)

Urząd nie prowadzi rejestrów zawierających dane dotyczące terminów wniesienia wszystkich opłat albo opłaty jednorazowej⁴¹ oraz terminów wydania zaświadczenia o wniesieniu opłat⁴². Na podstawie próby 30 postępowań ustalono, że:

[1] w sześciu przypadkach (20,0% próby) właściciele gruntu, którzy uprzednio zgłosili zamiar wniesienia opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia⁴³, wniosło przedmiotowe opłaty w wysokości naliczonej przez organ – w przypadku pięciu tych właścicieli, stosownie do art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej, Prezydent Miasta wydał z urzędu⁴⁴ w terminie 30 dni od dnia wniesienia opłaty jednorazowej, zaświadczenie o wniesieniu tej opłaty, które właściciel gruntu załączał do wniosku o wykreślenie w dziale III księgi wieczystej wpisu roszczenia o opłatę, natomiast w przypadku jednego właściciela zaświadczenie o wniesieniu opłaty jednorazowej zostało wydane w terminie 139 od wniesienia opłaty – ponadto w wykazanym przypadku nieterminowego wydania zaświadczenia o wniesieniu opłaty organ nie podejmował działań przewidzianych w art. 36 § 1 kpa⁴⁵, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

[2] w dwóch przypadkach⁴⁶ (6,7% próby) przed wydaniem zaświadczenia o przekształceniu właściciele lokali mieszkalnych dokonali opłaty za użytkowanie wieczyste za 2019 r., przy czym opłaty te zostały zaliczone z urzędu na poczet opłaty przekształceniowej lub opłaty jednorazowej i zaksięgowane bezpośrednio po ich wpływie do Urzędu na konto opłaty przekształceniowej danych użytkowników;

⁴⁰ Termin przesłania zaświadczenia był odnotowany na zwrotnych potwierdzeniach odbioru tych zaświadczeń (tzw. „zwrotkach”).

⁴¹ Dane w tym zakresie są odnotowywane w systemach finansowo-księgowych.

⁴² W Biurze Dochodów Niepodatkowych Urzędu prowadzony jest w wersji elektronicznej *Rejestr wydanych zaświadczeń o wniesieniu opłat albo opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa wieczystego użytkowania gruntu w prawo własności*. Ewidencja w rejestrze dokonywana jest w porządku alfabetycznym, z uwzględnieniem nazwiska i imienia osoby/przedsiębiorcy (właściciela nieruchomości) oraz adresu nieruchomości, której dotyczyło przekształcenie oraz z podziałem na nieruchomości stanowiące zasób Gminy Wałbrzych i zasób Skarbu Państwa. W rejestrze tym nie prowadzono ewidencji w zakresie terminu wydania zaświadczenia o wniesieniu opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności.

⁴³ W jednym przypadku właściciel gruntu stanowiącego uprzednio własność JST, pomimo zgłoszenia zamiaru wniesienia opłaty jednorazowej nie wniósł tej opłaty (zaświadczenie o przekształceniu nr 894/2019/JST z dnia 29 września 2019 r.).

⁴⁴ Zaświadczenia o wniesieniu opłaty jednorazowej na podstawie pisemnego upoważnienia udzielonego przez Prezydenta Miasta wydawała Kierownik Biura Dochodów Niepodatkowych.

⁴⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).

⁴⁶ Dotyczy zaświadczeń o przekształcaniu gruntów SP nr 89/2019 z dnia 12 marca 2019 r. (wpłata 12,54 zł w dniu 7 stycznia 2019 r.) i nr 100/2019 z dnia 26 marca 2019 r. (wpłata 13,14 zł w dniu 15 marca 2019 r.).

organ nie informował dotychczasowych użytkowników wieczystych o zaliczeniu wniesionej opłaty za użytkowanie wieczyste za 2019 r. na poczet opłaty przekształceniowej, do czego był zobligowany na podstawie art. 8a ustawy przekształceniowej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 47-48, 49-56, 62-66, 73-162, 163)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent Miasta, do dnia 14 czerwca 2021 r., nie wydał z urzędu zaświadczenia o przekształceniu nieruchomości zabudowanej domem jednorodzinny, której użytkownikiem wieczystym był cudzoziemiec (obywatel Niemiec)⁴⁷, co było niezgodne z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy przekształceniowej. Przedmiotowa nieruchomość spełniała warunki określone w art. 1 ust. 2 ustawy przekształceniowej, nie było wymagane zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych na jej nabycie⁴⁸, co dodatkowo zostało wykazane w umowie sprzedaży tej nieruchomości z dnia 22 czerwca 2016 r.⁴⁹.

Stosowne zaświadczenie zostało wydane w dniu 15 czerwca 2021 r. (w trakcie kontroli NIK), tj. ze zwłoką 17 miesięcy i 15 dni w odniesieniu do ustawowego terminu. W zaświadczeniu zawarto zawiadomienie, o którym mowa w art. 8a ustawy przekształceniowej, o zaliczeniu opłat za użytkowanie wieczyste wniesionych przez dotychczasowego użytkownika za 2019 r., 2020 r. i 2021 r. na poczet za opłaty przekształceniowej.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że zwłoka w wydaniu zaświadczenia o przekształceniu obywatelowi Niemiec była spowodowana nieprawidłową interpretacją przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przez odpowiedzialnych za sprawę pracowników byłego Biura Infrastruktury i Nieruchomości Urzędu.

(akta kontroli str. 49-56, 62-66, 200-206, 295-296, 297-298, 301)

2. Zaświadczenie o przekształceniu nr 432/2019/JST z dnia 28 marca 2019 r. Urząd wysłał do sądu wieczystoksięgowego w dniu 17 kwietnia 2019 r., tj. w terminie 20 dni od daty jego wydania. Stanowiło to naruszenie art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej, zgodnie z którym przekazanie zaświadczenia powinno nastąpić w terminie 14 dni od dnia jego wydania.

Kierownik Biura Gospodarki Nieruchomościami i Mienia Komunalnego Urzędu wyjaśniła, że przekazanie ze zwłoką sześciu dni ww. zaświadczenia do sądu wieczystoksięgowego nastąpiło przez przeoczenie wynikające z dużego obciążenia czynnościami służbowymi związanymi z realizacją ustawy przekształceniowej.

(akta kontroli str. 103-105, 164-169)

3. Właścicielowi gruntu⁵⁰, który wniósł opłatę jednorazową z tytułu przekształcenia w dniu 8 stycznia 2020 r. organ wydał zaświadczenie o wniesieniu tej opłaty w dniu 26 maja 2020 r., tj. ze zwłoką 109 dni w odniesieniu do 30 dniowego terminu wynikającego z art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej.

W związku z nieterminowym wydaniem ww. zaświadczenia organ nie podejmował również działań przewidzianych w art. 36 § 1 kpa, tj. nie zawiadomił strony, nie podając przyczyny zwłoki i nie wskazując nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia.

Kierownik Biura Dochodów Niepodatkowych Urzędu wyjaśniła, że nieterminowe wydanie zaświadczenia o wniesieniu opłaty jednorazowej, jak również niepodjęcie

⁴⁷ Cudzoziemiec nie wystąpił do organu z wnioskiem o wydanie zaświadczenia o przekształceniu.

⁴⁸ Zaświadczenie o przekształceniu nr 404/2019/SP z dnia 13 grudnia 2019 r.

⁴⁹ Repertorium A nr 5475/2016. Akt notarialny wpłynął do Urzędu w dniu 29 czerwca 2016 r.

⁵⁰ Zaświadczenie o przekształceniu nr 404/2019/SP z dnia 13 grudnia 2019 r.

działań przewidzianych w kpa spowodowane było przeoczeniem będącym skutkiem dużej liczby załatwianych spraw, przy znacznej dezorganizacji pracy spowodowanej pandemią COVID-19 (oddelegowanie pracowników merytorycznych do pracy zdalnej z uwagi na zagrożenie epidemiologiczne).

(akta kontroli str. 160-162, 170, 175-180)

4. W przypadku dwóch postępowań o wydanie zaświadczenia o przekształceniu właściciele lokali mieszkalnych dokonali opłaty za użytkowanie wieczyste za 2019 r. przed wydaniem tego zaświadczenia⁵¹, przy czym opłaty te zostały zaliczone z urzędu na poczet opłaty przekształceniowej lub opłaty jednorazowej i zaksięgowane bezpośrednio po ich wpływie do Urzędu na konto opłaty przekształceniowej danych użytkowników. Organ nie informował dotychczasowych użytkowników wieczystych o zaliczeniu wniesionej opłaty za użytkowanie wieczyste za 2019 r. na poczet opłaty przekształceniowej, do czego był zobligowany na podstawie art. 8a ustawy przekształceniowej.

Kierownik Biura Dochodów Niepodatkowych Urzędu wyjaśniła, że dokonywane przez użytkowników wpłaty ze wskazaniem w tytule płatności, iż dotyczą wieczystego użytkowania gruntu za 2019 r. były automatycznie klasyfikowane na poczet opłaty przekształceniowej, po uprzednim konsultowaniu z byłym Biurem Infrastruktury i Nieruchomości w zakresie ustalenia, czy wniesiona opłata dotyczy nieruchomości spełniającej warunki przekształcenia w prawo własności. Wykazane przypadki niezawiadomienia dotychczasowych użytkowników wieczystych o zaliczeniu wniesionej opłaty za 2019 r. z tytułu użytkowania na poczet opłaty przekształceniowej lub opłaty jednorazowej były wynikiem przeoczenia spowodowanego dużą liczbą załatwianych spraw oraz krótkim terminem na ich realizację, przy znacznej dezorganizacji pracy spowodowanej pandemią COVID-19.

(akta kontroli str. 136-138, 139-141, 170, 171-174)

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wniosek Wyeliminowanie przypadków nieterminowej realizacji czynności, podejmowanych w związku z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, dla których ustawa przekształceniowa przewidziała określone terminy ich realizacji.

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 we Wrocławiu. 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.

⁵¹ Dotyczy zaświadczeń o przekształcaniu gruntów SP nr 89/2019 z dnia 12 marca 2019 r. (wpłata 12,54 zł w dniu 7 stycznia 2019 r.) i nr 100/2019 z dnia 26 marca 2019 r. (wpłata 13,14 zł w dniu 15 marca 2019 r.).

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, lipca 2021 r.

Kontroler:
Zdzisław Błauciak
Główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis