

Działania organów administracji publicznej

Ujawnianie własności nieruchomości samorządów i Skarbu Państwa

BOGDAN SKWARKA

Uregulowanie stanu prawnego nieruchomości i wpisanie prawa własności w księdze wieczystej jest podstawowym elementem gwarantującym bezpieczeństwo obrotu. Niewypełnienie tego obowiązku podważa rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych, która zgodnie z art. 5 ustawy z 6 lipca 1982 r.¹ oznacza, że w razie niezgodności między stanem ujawnionym w księdze, a rzeczywistym stanem prawnym, jej treść rozstrzyga się na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną nabył własność lub inne prawo rzeczowe. Mając to m.in. na uwadze, ustawodawca określił, że proces regulowania własności nieruchomości stanowiących własność gminy, powiatu i Skarbu Państwa powinien zostać zakończony najpóźniej do 19 listopada 2013 roku. Kontrola NIK wykazała, że jest inaczej.

Wprowadzenie

Brak uregulowania własności i wpisania tego prawa do księgi wieczystej może prowadzić do poważnych konsekwencji, na przykład nabycia nieruchomości od podmiotu nieposiadającego do niej uprawnień, albo do jej zasiedzenia. Z tych m.in. powodów każdy wójt, burmistrz, prezydent lub starosta powinien bezzwłocznie uregulować stan prawny nieruchomości wchodzących

w skład zasobów gminnych, powiatowych lub Skarbu Państwa (SP) i ujawnić prawo do nich w księgach wieczystych². Z drugiej jednak strony należy zdawać sobie sprawę, że ten proces jest niekiedy trudny, pracochłonny i kosztowny. Wymaga też współdziałania trzech podmiotów: wojewody, starosty i wójta/burmistrza/prezydenta. Waga problemu oraz wyniki poprzednich kontroli³, a także doniesienia prasowe

¹ Ustawa o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. z 2018 r. poz. 1916, ze zm.

² Z prawnego punktu widzenia proces uregulowania własności nieruchomości składa się z dwóch etapów. Pierwszy polega na uregulowaniu stanu prawnego nieruchomości, drugi na wpisaniu prawa własności nieruchomości w odpowiedniej księdze wieczystej. Dla uproszczenia będę używał w dalszej części artykułu pojęcia ujawnianie prawa własności nieruchomości lub uregulowanie własności nieruchomości.

³ Problematyka regulowania prawa własności nieruchomości wchodzących w skład zasobów gminy, powiatu lub Skarbu Państwa i ujawniania ich własności w księgach wieczystych była już przedmiotem kilku kontroli NIK.



wskazujące na zaniedbania w dziedzinie ujawniania własności nieruchomości samorządowych i Skarbu Państwa spowodowały konieczność podjęcia przez NIK kolejnej kontroli dotyczącej działań organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych⁴. Kontrola miała odpowiedzieć czy organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie realizują zadania w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości samorządu terytorialnego i SP oraz ujawniania własności tych nieruchomości, a także czy dysponują odpowiednimi zasobami umożliwiającymi sprawne i rzetelne wykonywanie zadań w tej dziedzinie, a zwłaszcza, czy dysponują kadrą mogącą podołać temu trudnemu zadaniu i posiadają odpowiednie środki finansowe.

Stosownie do przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵ do gminnego zasobu wchodzi nieruchomości, które są własnością gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Powiatowy zasób stanowią te, które są własnością powiatu i nie zostały oddane w użytkowanie

wieczyste oraz będące przedmiotem użytkowania wieczystego powiatu. Do zasobów Skarbu Państwa wchodzi nieruchomości stanowiące własność SP, które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz będące przedmiotem użytkowania wieczystego SP. Zasobem nieruchomości SP z pewnymi wyjątkami wynikającymi z ustawy – gospodarują starostowie wykonując to jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Do ich zadań należy m.in. ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości (art. 23, ust. 1 ustawy), podejmowanie czynności w postępowaniach sądowych dotyczących własności i innych praw rzeczowych do nieruchomości SP, składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości SP i o wpis w księdze wieczystej.

Zgodnie z art. 25b ustawy o gospodarce nieruchomościami, powiatowym zasobem nieruchomości gospodaruje zarząd powiatu, a w stosunku do gminnego zasobu nieruchomości uprawnienie to przysługuje wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast (art. 25 ust. 1 ustawy). Podobnie jak w wypadku nieruchomości wchodzących w skład Skarbu Państwa

Dla przykładu w Informacji o wynikach kontroli: *Regulowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne*, nr ewid. 7/2014/P/13/015/KAP, przeprowadzonej za okres od 2010 r. do połowy 2013 r., NIK oceniła negatywnie zaawansowanie procesu regulowania i ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych, wykazując szereg nieprawidłowości. Ponadto NIK przeprowadziła w 2008 r. i 2012 r. kontrole dotyczące regulowania stanu prawnego nieruchomości wchodzących w skład zasobów Skarbu Państwa i gminy. Wyniki tych kontroli zostały zawarte w *Informacji o wynikach kontroli aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne*, nr ewid. 12/2009/P/08/001/KAP, Warszawa 2009 r. oraz w *Informacji o wynikach kontroli wykonania wniosków z kontroli działań organów administracji publicznej na rzecz uregulowania stanu faktycznego i prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i nieruchomości stanowiących zasób gminy*, nr ewid. 23/2013/P 1216/KAP, Warszawa 2013 r.

⁴ Informacja o wynikach tej kontroli została opublikowana w marcu 2019 r. na stronach internetowych NIK, nr ewid. 180/2018/P/18/003/KAP.

⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.

gospodarowanie polega m.in. na prowadzeniu ewidencji nieruchomości i podejmowaniu czynności w postępowaniu sądowym, składaniu wniosków o założenie księgi wieczystej i wpis do księgi wieczystej.

Zważywszy, że sprawy związane z regulowaniem własności nieruchomości SP lub powiatu należą do kompetencji starostów (zarządów powiatu), zaś nieruchomości gminnych do kompetencji wójtów (burmistrzów, prezydentów), kontrolę przeprowadzono w siedzibach starostw i gmin⁶. Z racji niewielkiej liczby nieruchomości wchodzących w skład zasobów województwa w porównaniu z gminnymi, powiatowymi i SP oraz małej skali problemu regulowania ich własności, przedmiotem kontroli nie były nieruchomości wojewódzkie⁷.

Działania dyscyplinujące

Z chwilą utworzenia samorządu gminnego w 1990 roku wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) powinni rozpocząć proces ujawniania w księgach wieczystych nieruchomości, które gminy nabyły z mocy prawa. Po reformie powiatowej w 1999 r. był to również obowiązek starostów w odniesieniu do nieruchomości wchodzących w skład zasobu powiatowego, a ponadto nieruchomości

stanowiących własność Skarbu Państwa. Jednakże od samego początku proces ten przebiegał bardzo wolno. Zmusiło to ustawodawcę do podjęcia działań „dyscyplinujących”.

Pierwszą próbą poprawy sytuacji była zmiana ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁸. Na podstawie dodanego art. 17a⁹ gminy zostały zobowiązane do sporządzenia spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości, które stały się ich własnością z mocy prawa i ich przekazania do 31 grudnia 2005 r. Na podstawie spisów wojewodowie mogli wydawać decyzje komunalizacyjne dające podstawę wpisania prawa własności nieruchomości do księgi wieczystej. W stosunku do nieruchomości gminnych nieobjętych spisami przekazanymi do 31 grudnia 2005 r. wojewodowie mieli wszczynać z urzędu postępowanie w sprawie potwierdzenia nabycia przez gminy własności nieruchomości.

Mimo ustanowienia wyżej wymienionego ustawowego terminu sytuacja znacząco się nie poprawiła. Zmusiło to ustawodawcę do podjęcia następnego kroku. Ustawa z 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności

⁶ Kontrolą objęto 10 starostw i 10 gmin z województw: mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego i świętokrzyskiego, dotyczyła okresu od 1.6.2015 do 30.6.2018.

⁷ Na podstawie art. 25c ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami w skład wojewódzkiego zasobu nieruchomości wchodzą nieruchomości stanowiące własność województwa, które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego województwa. Zarząd tymi nieruchomościami wykonuje zarząd województwa (art. 25 d ustawy).

⁸ Dz.U. nr 32 poz. 191, ze zm.

⁹ Dodanego przez przepis art. 3 ustawy z 28.11.2004 o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 nr 141 poz. 1492.



nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego¹⁰ (JST), na podstawie art. 1 ust. 1 zobowiązała starostów do sporządzenia i przekazania właściwym wojewodom, marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom wykazów nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność SP i stanowią jego własność albo własność JST. Dotyczyło to także nieruchomości niestanowiących własności Skarbu Państwa albo własności samorządów i niepozostających w posiadaniu ich właścicieli, nieruchomości zabudowanych, w których lokale są zajmowane przez osoby objęte przepisami ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹¹. Obowiązek ten powinien być zrealizowany w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 19 maja 2009 r. (art.1 ust.1 ustawy o ujawnieniu własności). Starostowie – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność SP oraz własność powiatu – i wójtowie – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy – zostali zobowiązani w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, to jest do 19 listopada 2009 r., do złożenia w sądach rejonowych wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa (art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o ujawnieniu własności). Ustawa zobowiązała ponadto starostów (art.1a ust.1 ustawy o ujawnieniu własności),

którzy przekazali niekompletny wykaz nieruchomości do uzupełnienia wykazu i przekazania właściwym wojewodom, marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz innym niż starostowie organom reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami w terminie 66 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy, czyli do 19 maja 2013 r. Stosownie do art. 2a ustawy o ujawnieniu własności, w wypadku nieruchomości, które zostały objęte uzupełnieniem, obowiązek nałożony m.in. na starostów i wójtów, dotyczący złożenia wniosków o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości, winien być zrealizowany w terminie 72 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy, czyli do 19 listopada 2013 r.

Na mocy art. 1a ustawy o ujawnieniu własności zobowiązano marszałków, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz inne niż starostowie organy reprezentujące Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami do współpracy ze starostami w wypełnianiu ich ustawowych obowiązków. Właściwi wojewodowie mogli też żądać od starostów uzupełnienia sporządzonych przez nich wykazów, wyznaczając im termin i zakres uzupełnienia. Wojewodowie, wykorzystując infrastrukturę telekomunikacyjną, mieli przekazać Głównemu Geodecie Kraju (GGK) dane dotyczące nieruchomości z terenu ich działania otrzymane od starostów. GGK mógł żądać od wojewody uzupełnienia danych, wyznaczając mu zakres i termin

¹⁰ Dz.U. z 2012 r. poz.1460, dalej: ustawa o ujawnieniu własności.

¹¹ Dz.U. z 2019 r. poz.1182, ze zm.

uzupełnienia. Ustawa o ujawnieniu własności zobowiązała także marszałków, starostów, wójtów, burmistrzów, prezydentów do przekazywania wojewodom sprawozdań półrocznych z wykonania obowiązków nałożonych tą ustawą w terminie do 15 każdego miesiąca następującego po upływie każdego półrocza. W wypadku stwierdzenia niewypełnienia obowiązków wojewoda był zobowiązany niezwłocznie zawiadomić właściwy organ sprawujący nadzór nad organami wymienionymi w ustawie o ujawnieniu własności. Ustawa zobowiązywała również sądy do rozpoznania wniosku o ujawnienie własności w terminie miesiąca od jego złożenia.

Reasumując, cały proces ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości stanowiących własność gminy, starostwa i Skarbu Państwa powinien być zostać zakończony do 19 listopada 2013. Badania kontrolne pokazały, że jest inaczej.

Wadliwa statystyka, ułamna sprawozdawczość

Przepis art. 4a ust. 4 ustawy o ujawnieniu własności zobowiązał ministra właściwego do spraw administracji publicznej do przedstawienia stosownej informacji Radzie Ministrów do końca pierwszego kwartału każdego roku w latach 2013 i 2014 oraz do końca drugiego kwartału 2015 r. Na podstawie uaktualnionego wykazu, Główny Geodeta Kraju miał sporządzić do końca pierwszego kwartału 2015 r.

spis nieruchomości SP i JST, dla których nie złożono wniosków o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych.

Wypełniając obowiązek wynikający z ustawy o ujawnieniu własności minister właściwy do spraw administracji publicznej (w tym przypadku Minister Administracji i Cyfryzacji – MAiC) przedstawił Radzie Ministrów w czerwcu 2015 r. informację dotyczącą realizacji wymienionej ustawy. Minister chciał sprawdzić, jakie efekty osiągnięto po upływie terminu zakończenia ujawniania nieruchomości gminnych, powiatowych i SP ustalonego w ustawie o ujawnieniu własności. Minister wskazywał wprawdzie na postęp w ujawnianiu własności, jednak w skali całego kraju odsetek nieruchomości o nieujawnionym prawie własności nadal wynosił 16%. Ustawa nie spełniła więc swojego zadania. Minister w informacji stwierdził ponadto, że wszyscy starostowie sporządzili wykazy stanowiące jej podstawę. Można mieć jednak wątpliwości czy niektóre dane przekazane w informacji odzwierciedlają stan rzeczywisty. Wyniki kontroli NIK wskazały, że niektóre kontrolowane podmioty nie wywiązały się z obowiązku przekazania rzetelnych danych o stanie zaawansowania ujawniania nieruchomości. Na 10 skontrolowanych starostw dwa przekazały dane niezetelne¹², a jedno w ogóle nie przekazało ich wojewodzie. Można więc przypuszczać, że podobnie było w innych wykazach sporządzonych przez starostów. Dlatego nie można z całą odpowiedzialnością

¹² Brak rzetelności polegał m.in. na niewykazywaniu w ewidencji nieruchomości powiatowych działek zajętych pod drogi lub też ujmowaniu w ewidencjach nieruchomości powiatowych, co do których w trakcie kontroli nie przedstawiono żadnych dokumentów potwierdzających ich nabycie.



stwierdzić, że wspomniana informacja prezentuje pełny stan ujawniania nieruchomości wchodzących w skład zasobów gminy, powiatu lub Skarbu Państwa.

Nierzetelne ewidencje nieruchomości

Podstawą wiedzy o stanie posiadania nieruchomości przez gminy, powiaty czy Skarb Państwa są różnego rodzaju dokumenty zawierające ich „spisy inwentaryzacyjne”. Przepisy prawa nałożyły na wójtów/burmistrzów/prezydentów i starostów obowiązek sporządzenia takich dokumentów. To oczywiste, że powinny one zawierać rzetelne, zgodne ze stanem faktycznym i prawnym dane o stanie posiadania, w tym przede wszystkim informujące ile i jakie nieruchomości, o jakiej powierzchni wchodzi w skład danych zasobów. Jeżeli gmina, powiat lub SP posiada prawo własności tych nieruchomości, powinno ono zostać ujawnione w księgach wieczystych. Niestety, wyniki kontroli NIK wskazały, że dokumenty dotyczące stanu posiadania gminnych i powiatowych zasobów nieruchomości oraz zasobów SP są niejednokrotnie nierzetelne i nie odzwierciedlają rzeczywistości.

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nałożyła na starostwa i gminy obowiązek ewidencjonowania nieruchomości posiadanych przez te podmioty. Ewidencja miała być zgodna z katastrzem nieruchomości. Starostowie mieli ponadto prowadzić ewidencję nieruchomości SP stanowiących jego własność i oddanych w użytkowanie wieczyste. W przepisie art. 23 ust. 1 pkt 1 i ust. 1c ustawy ustalono, że powinna zawierać takie dane jak: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości,

jego powierzchnię, a w wypadku braku księgi wieczystej, wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez SP praw do nieruchomości. W ewidencji powinno znaleźć się ponadto przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w sytuacji braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości SP oddanych w użytkowanie wieczyste, informacje o zgłoszonych rozszereżeniach do nieruchomości oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. Jednak nie wszystkie kontrolowane podmioty prowadziły rzetelnie ewidencje.

Jeśli chodzi o zasób Skarbu Państwa w 5 skontrolowanych starostwach ewidencja nie była prowadzona rzetelnie, a w wypadku zasobów powiatowych ewidencje 6 starostw nie spełniały wymogów określonych w art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Również wiele nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli dotyczyło ewidencji zasobów gmin. Tylko w 3 skontrolowanych gminach ewidencje spełniały wymogi ustawowe, w 6 były nierzetelne, a 2 gminy w ogóle ich nie prowadziły. Najczęściej występującą nieprawidłowością w tych wykazach było nieujmowanie kompletnych informacji o nieruchomościach wymaganych przepisami, zawieranie danych niezgodnych ze stanem faktycznym, bądź nieujawnianie wszystkich nieruchomości wchodzących w skład zasobów gminy, powiatu, bądź SP (dla przykładu Starosta Powiatu Ostrowskiego nie ujął w ewidencji 3292 działek położonych pod drogami, wchodzących w skład zasobów powiatu).

Zgodnie z art. 23 ust. 1a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami starostowie są zobowiązani do sporządzania sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi do zasobów Skarbu Państwa do 30 kwietnia roku następującego po tym, którego ono dotyczy. W czterech skontrolowanych starostwach stwierdzono, że sprawozdania zawierają nierzetelne dane, np. polegające na niewykazywaniu wszystkich działek wchodzących w skład zasobu SP. Stąd też bywa, że wojewodowie posiadają nierzetelne informacje o stanie zaawansowania procesu ujawniania własności nieruchomości wchodzących w skład zasobów SP.

Stosownie do art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³, zarząd JST obowiązany jest przedstawić organowi stanowiącemu informację o stanie mienia tej jednostki w terminie do 31 marca roku następującego po upływie roku budżetowego. Powinna zawierać takie elementy jak: dane dotyczące przysługujących jednostce samorządu terytorialnego praw własności lub odnoszące się do innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach w spółkach, akcjach, dane o zmianach w stanie mienia komunalnego, inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia JST.

Wszystkie skontrolowane organy wykonawcze starostwa lub gminy w ustawowym terminie przedstawiały organom

stanowiącym coroczne informacje o stanie mienia. Kontrola NIK wykazała jednak, że tylko 12 jednostek (osiem starostw powiatowych i cztery urzędy gmin) informacje te sporządziło rzetelnie. W informacjach pozostałych skontrolowanych jednostek (dwa starostwa powiatowe i sześć urzędów gmin) kontrolerzy NIK stwierdzili nieprawidłowości. Polegały one m.in. na niewykazywaniu zmian w zasobie nieruchomości w poszczególnych latach, albo podawaniu zaniżonych lub zawyżonych danych lub podawaniu wadliwych informacji dotyczących nabytych lub zbytych nieruchomości.

Nie wszystkie gminy prawidłowo wywiązywały się z innych obowiązków ustawowych. Tylko połowa z kontrolowanych samorządów tego szczebla wypełniła obowiązek wynikający z art. 23 ust. 3, pkt 1 lit a i ust. 5 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁴, tj. do przekazywania staroście odpisów ostatecznych decyzji administracyjnych dotyczących nabycia, zmiany lub utraty prawa własności nieruchomości w terminie 14 dni od daty, w której decyzja wywołała skutki prawne. Pozostała połowa gmin przesyłała decyzje z opóźnieniem albo nie przesyłała ich w ogóle. Ponadto połowa starostów nie wywiązywała się z ustanowionej ustawą – Prawo geodezyjne i kartograficzne obowiązku ujmowania w ewidencji gruntów i budynków niektórych dokumentów w terminie do 30 dni od dnia ich otrzymania. Opóźnienia sięgały 132 dni.

¹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 725, ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.



Opóźnienia w ujawnianiu własności

Wyniki kontroli wykazały, że w żadnej ze skontrolowanych jednostek nie udało się zrealizować celu ustawy o ujawnieniu własności. Mimo upływu czterech lat od wskazanego w ustawie końcowego terminu ujawnienia własności nieruchomości, nadal 23% działek posiadanych przez kontrolowane podmioty nie miało albo uregulowanego stanu prawnego, albo ujawnionego prawa własności w księgach wieczystych. W okresie od stycznia 2015 r. do końca czerwca 2018 r. skontrolowane jednostki uregulowały własność tylko 24,2% działek z tych, które na początku 2015 r. wymagały uporządkowania. Najlepsze efekty uzyskano w wypadku powiatowych zasobów nieruchomości, bowiem przeprowadzono to zaledwie dla 15,5% działek, a najlepsze w zasobach Skarbu Państwa, gdzie uregulowano stan prawny 26, 2% działek, natomiast w przypadku nieruchomości stanowiących zasób gmin – 20, 8% działek.

W sporządzonych wykazach nieruchomości wchodzących w skład zasobów gminnych kontrolowanych JST starostowie wykazali 23 172 działki o łącznej powierzchni ponad 3983,8 ha, z czego stan 6549 działek (28, 3% wszystkich) o łącznej powierzchni ponad 1229 ha (30,9% wszystkich działek posiadanych przez kontrolowane gminy) nie był uregulowany. Najwięcej takich nieruchomości stanowiły tereny komunikacyjne (33,3%)¹⁵, grunty rolne (33,3%) oraz grunty pod rowami (6,8%). W okresie

objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. uregulowano stan prawny 1139 działek o powierzchni 309 ha.

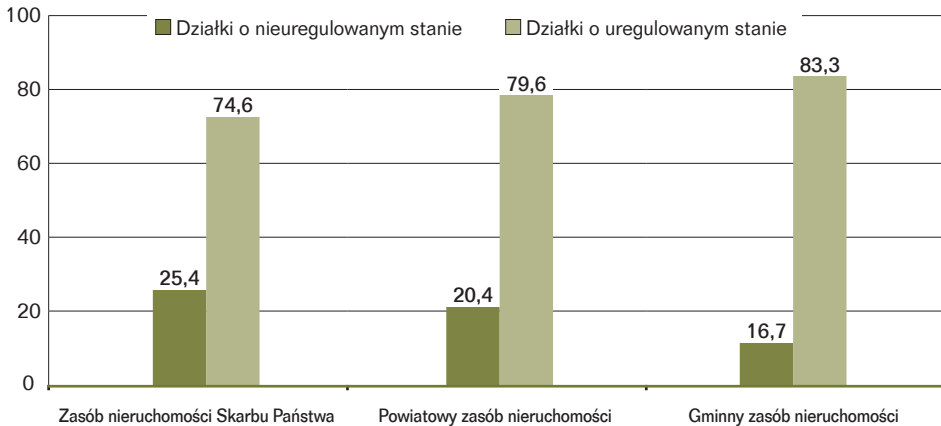
W przypadku powiatowego zasobu nieruchomości wykazy zawierały 9324 działek o łącznej powierzchni 4981,5 ha, z czego nieuregulowany stan dotyczył 3730 działek (40% ogólnej liczby tworzących powiatowy zasób nieruchomości kontrolowanych podmiotów) o łącznej powierzchni 1775 ha (35,6% łącznej powierzchni). Najwięcej działek o nieustalonym statusie znajdowało się na terenach przeznaczonych na cele związane z komunikacją, bo 96%, oraz na terenach rolnych i leśnych – 2,7%. W okresie objętym kontrolą uregulowano stan prawny 589 działek (głównie pod terenami komunikacyjnymi) o łącznej powierzchni 473 ha.

Skontrolowani starostowie w sporządzonych wykazach wskazali 115 938 działek Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 113 262,7 ha, z czego stan prawny 36 518 nie był uregulowany (31,5% wszystkich działek) o łącznej powierzchni 15 064,8 ha (11,3% powierzchni wszystkich działek wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa). I w tym wypadku największą grupę działek stanowiły tereny komunikacyjne (37,4%) oraz grunty rolne 34,4%). W okresie objętym kontrolą uregulowano stan prawny 6931 nieruchomości o łącznej powierzchni 5466,1 ha.

Strukturę działek ewidencyjnych o uregulowanym i nieuregulowanym statusie prawnym w kontrolowanych powiatach

¹⁵ Stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.3.2001 w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2016 r. poz.1034, ze zm.) tereny komunikacyjne oznaczają drogi, tereny kolejowe i inne tereny komunikacyjne przeznaczone pod budowę dróg i linii kolejowych.

Rysunek 1. Struktura własności działek ewidencyjnych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

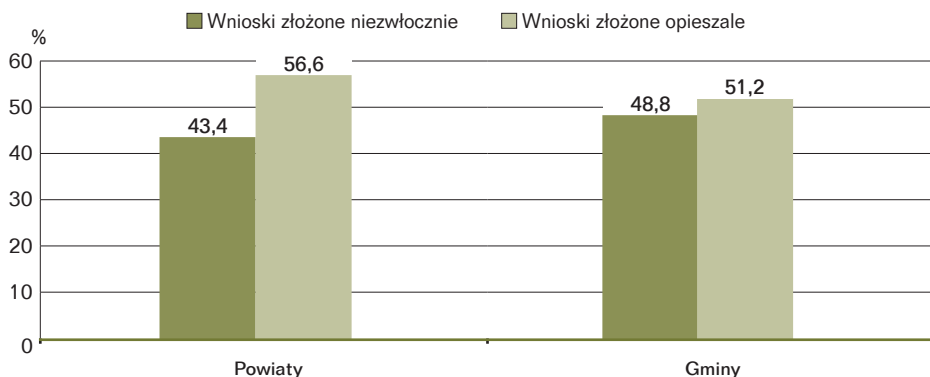
i gminach, według stanu na 30 czerwca 2018 r., pokazuje rysunek 1.

Ujawnianie prawa własności w księgach wieczystych

Ogólnie ujmując, ujawnianie własności nieruchomości przebiega w dwóch etapach. W pierwszym należy zgromadzić niezbędną dokumentację dotyczącą nieruchomości, a w drugim złożyć stosowny wniosek do sądu o wpisanie prawa własności nieruchomości. Na podstawie ustawy o ujawnieniu własności starostwie mieli do 19 listopada 2009 r. złożyć odpowiednie wnioski do sądu o wpisanie prawa własności nieruchomości stanowiących zasób powiatu lub Skarbu Państwa, a w wypadku nieruchomości nieujętych w wykazach obowiązek ten miał być spełniony najpóźniej do 19 listopada 2013 r. Takie same terminy obowiązywały władze gmin do złożenia wniosków o wpis do księgi wieczystej własności nieruchomości stanowiących zasób gminy.

Niestety, zarówno gminy, jak i starostwa podejmowały działania dotyczące gromadzenia dokumentacji dotyczącej nieruchomości opieszale lub nie prowadziły ich w ogóle. Często trwało to wiele lat. Tylko w wypadku dwóch starostw gromadzenie dokumentacji odbywało się bez zbędnej zwłoki. O ile ten proces może być trudny z racji zawilego stanu prawnego nieruchomości, to zupełnie niezrozumiałe są stwierdzone przypadki opieszałości w składaniu wniosków do sądu o wpis w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości w sytuacji, gdy wszystkie dokumenty zostały już zebrane. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece właściciel nieruchomości jest zobowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swojego prawa w księdze wieczystej. Za niewykonanie tego obowiązku, bądź opieszałość w jego wykonaniu, właściciel ponosi odpowiedzialność za ewentualne szkody

Rysunek 2. Terminowość składania wniosków do sądów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

wyrządzone osobie trzeciej. Mimo tych rygorów 85% skontrolowanych podmiotów nie przestrzegało zasady niezwłoczności przy składaniu wniosków do sądu o ujawnienie własności nieruchomości w księgach wieczystych, a w niektórych przypadkach opóźnienia od dnia zgromadzenia wszystkich niezbędnych dokumentów do złożenia stosownego wniosku do sądu wynosiły kilkanaście lat¹⁶. Terminowość w składaniu wniosków do sądów przez skontrolowane powiaty i gminy obrazuje rysunek 2.

Od wejścia w życie ustawy o ujawnieniu własności nieruchomości do czerwca 2018 r. skontrolowane starostwa i gminy złożyły łącznie 8324 wnioski obejmujące 22 392 działki ewidencyjne. W wyniku ich rozpatrzenia przez sądy, w księgach

wieczystych ujawniono własność 17 475. Wnioski do sądu były na ogół dobrze przygotowane. Potwierdza to liczba tych zwróconych do poprawienia lub odrzuconych przez sądy w okresie objętym kontrolą – było ich 142 na 4411 (zaledwie 3, 2%).

Warunki organizacyjno-finansowe

Bywa, że proces ujawniania własności nieruchomości wymaga dużego nakładu pracy i odpowiednich środków finansowych. Wynika to niekiedy z bardzo zawiłej sytuacji prawnej nieruchomości, np. roszczenia spadkobierców, zasiedzenia. Czy zatem brak w urzędach gmin i starostwach odpowiedniej kadry zajmującej się sprawami dotyczącymi ujawniania

¹⁶ Kontrola 890 wniosków o ujawnienie prawa własności (10,7% wszystkich wniosków złożonych do sądu przez kontrolowane podmioty) wykazała, że 480 wniosków złożono w okresie od upływu kilku do kilkunastu lat od zgromadzenia dokumentacji niezbędnej do złożenia takiego wniosku. Dla przykładu w Starostwie Powiatowym w Ostrowi Mazowieckiej zwłoka w składaniu wniosków sięgała 15 lat od dnia otrzymania prawomocnej decyzji wojewody stanowiącej podstawę ujawnienia prawa własności nieruchomości powiatowych w księgach wieczystych.

własności nieruchomości, czy też niedobór środków finansowych przeznaczonych na ten cel był przyczyną opóźnień w owym ujawnianiu? W poprzednich kontrolach NIK kontrolowani usprawiedliwiają niewielki postęp w ujawnianiu prawa własności nieruchomości wskazywali na te przyczyny.

Wyniki omawianej kontroli pokazały jednak, że tak nie jest. We wszystkich badanych starostwach i gminach wyodrębniono komórki organizacyjne odpowiedzialne za regulowanie stanu prawnego nieruchomości i ujawnianie prawa własności. Wszystkim pracownikom zajmującym się tymi sprawami przydzielono odpowiedni zakres obowiązków, przy czym ich liczba w poszczególnych urzędach wynosiła od jednej do dziewięciu osób. We wszystkich skontrolowanych podmiotach pracownicy mieli odpowiednie przygotowanie i doświadczenie.

Finansowanie tej procedury dokonywane jest odpowiednio z budżetu gminy lub budżetu powiatu. Na ujawnianie własności nieruchomości Skarbu Państwa starostowie mogą ubiegać się o dotacje celowe z budżetu państwa za pośrednictwem wojewodów. Planowane i zrealizowane wydatki na zadania związane z ujawnianiem własności nieruchomości przez kontrolowane powiaty i gminy przedstawia tabela 1, s. 113.

Z tabeli 1 wynika, że środki na finansowanie działań związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości wchodzących w skład zasobów gminnych i powiatowych były wystarczające, skoro nie zostały w pełni wykorzystane. Starostowie i wójtowie tłumaczyli to niższymi kosztami pracy rzeczoznawców, geodetów,

kosztami sądowymi. Również starostowie nie wykorzystali w całości otrzymanej dotacji na ujawnianie własności nieruchomości Skarbu Państwa. Od początku 2015 r. do połowy 2018 r. w kontrolowanych starostwach wykorzystali oni 3058,1 tys. zł, co stanowiło 89% otrzymanej dotacji. Niewykorzystane kwoty w wysokości 257,1 tys. zł starostowie zwrócili do budżetów wojewodów.

Działania pokontrolne

W wyniku kontroli (według stanu na 30 stycznia 2019 r.) sformułowano 74 wnioski pokontrolne, z czego zrealizowano 21 (28,4%) oraz podjęto działania w celu realizacji 39 wniosków (52,7%).

Wnioski pokontrolne dotyczyły głównie zintensyfikowania procesu regulowania stanu prawnego nieruchomości i niezwłocznego składania wniosków o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych, ewidencjonowania powiatowego zasobu nieruchomości zgodnie z wymogami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie można było jedynie poprzestać na wnioskach pokontrolnych.

Należy jednak zdawać sobie sprawę, że w obecnym stanie prawnym nie ma żadnych środków prawnych, które „dyscyplinowałyby” gminy i starostwa do przyspieszenia procesu ujawniania własności nieruchomości wchodzących w skład zasobów gminnych i powiatowych. Należy podkreślić, że ustawa o ujawnieniu własności nie przewidywała żadnych sankcji za naruszenie ustalonych przez nią ostatecznych terminów ujawniania prawa własności nieruchomości.

W przypadku niewywiązywania się z obowiązków wojewoda mógł tylko



Tabela 1. Planowane i zrealizowane wydatki na zadania związane z ujawnianiem własności nieruchomości

	Rok	Plan pierwotny	Plan po zmianach	Wykonanie	4:2	4:3
		(w tys. zł)]			(w %)	
	1	2	3	4	5	6
Starostwa powiatowe (10)	2015 r.	17 067,6	16 899,4	14 868,9	87,1	88,0
	2016 r.	13 159,8	16 062,8	13 168,0	100,1	82,0
	2017 r.	13 420,5	12 523,3	11 633,4	86,7	92,9
	2018 r. (I połowa)	13 270,2	13 393,9	5 285,4	39,8	39,5
Urzędy gmin (10)	2015 r.	356,0	384,0	132,9	37,3	34,6
	2016 r.	947,0	822,7	165,3	17,4	20,1
	2017 r.	425,8	360,0	177,7	41,7	49,4
	2018 r. (I połowa)	271,5	298,0	53,1	19,6	17,8

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

zawiadomić organ sprawujący nadzór nad działalnością organów wymienionych w tych przepisach.

Pewne możliwości przyspieszenia tego procesu występują natomiast w przypadku nieruchomości wchodzących w skład zasobów SP. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁷, wojewoda sprawuje nadzór pod względem legalności, rzetelności i gospodarności nad starostami w realizacji tego zadania, w tym realizacji obowiązku ujawniania własności nieruchomości Skarbu Państwa. Nadzór nad wojewodami sprawuje z kolei

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Prezes NIK zwrócił się więc w trybie art. 62a ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸ do Ministra z pismem zawierającym prośbę o zobowiązanie wojewodów do baczniejszego zwrócenia uwagi na problem ujawniania własności nieruchomości Skarbu Państwa w ramach działań nadzorczych nad starostwami. W odpowiedzi Minister poinformował NIK, że wystosował pismo do wojewodów zobowiązujące ich do szerszego uwzględnienia tej problematyki w działaniach nadzorczych.

¹⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 1464, ze zm.

¹⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

Podsumowanie

Izba oceniła, że objęte kontrolą gminy i starostwa prowadziły nieskuteczne działania na rzecz ujawniania własności nieruchomości wchodzących w skład zasobów gminnych, powiatowych lub Skarbu Państwa. Żaden ze skontrolowanych podmiotów nie osiągnął celów ustawy i nie doprowadził do zakończenia procesu ujawniania do 19 listopada 2013 r. Co więcej, przy obecnym tempie będzie on jeszcze trwał wiele lat. W tym miejscu nasuwa się pytanie dlaczego mimo ustalenia przez ustawę końcowego terminu ujawniania własności nieruchomości, znaczna ich liczba nie została wykazana w księgach wieczystych. Niewątpliwie ustawa nie „zmuszała” władz gmin i starostw do podjęcia bardziej energicznych działań. Naruszenie ustalonego przez nią końcowego terminu zakończenia procesu nie łączyło się bowiem z żadnymi konsekwencjami prawnymi.

Wyniki badań NIK wskazują też, że przynajmniej w kontrolowanych gminach i starostwach przeszkodami nie był brak odpowiedniej kadry lub środków

finansowych. Praktyka wskazuje, że regulowania własności dokonuje się przede wszystkim wtedy, gdy jest to niezbędne na przykład do przeznaczenia nieruchomości na cele gospodarcze lub budowę drogi. Wójtowie/burmistrzowie/prezydenci oraz starostowie podejmują zdecydowane działania głównie wtedy, gdy zachodzi potrzeba, np. zbycia czy zagospodarowania danego terenu. Na podkreślenie zasługuje, że znaczna część nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym to tereny komunikacyjne, np. te położone pod drogami, a więc według kontrolowanych niewymagające pilnego ujawniania własności. Jednakże część nieruchomości o nieujawnionym prawie własności ma inny charakter, a to nie służy bezpieczeństwu ich obrotu. Poprawę można osiągnąć jedynie przyspieszając cały proces.

dr **BOGDAN SKWARKA**
dyrektor Departamentu
Administracji Publicznej NIK

Słowa kluczowe: własność nieruchomości samorządowych, nieruchomości Skarbu Państwa, organy administracji publicznej, prawo własności, księgi wieczyste

Key words: ownership of local government properties, State Treasury properties, public administration bodies, property rights, land and mortgage registers