



LKI-4101-04-00/2010

LKI-4114-02-01/2011

Nr ewid. 1/2011/P/10/139/LKI

Informacja o wynikach kontroli

## ZAGOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCI STANOWIĄCYCH MIENIE WOJEWÓDZTW I POWIATÓW

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

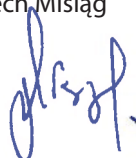
## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Kielcach:  
Tadeusz Poddębniak

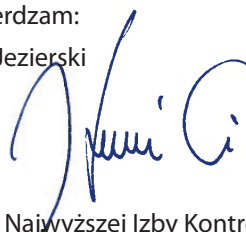


Akceptuję:  
Wojciech Misiąg



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:  
Jacek Jeziński



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 20. 02. 2012

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

1. WPROWADZENIE.....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	9
2.2. Synteza wyników kontroli.....	10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....	14
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	16
3.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	16
3.1.1. Mienie województwa i powiatu .....	16
3.1.2. Ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości .....	16
3.1.3. Prowadzenie przez starostów ewidencji gruntów i budynków .....	18
3.1.4. Zasady zagospodarowania nieruchomości województwa i powiatu.....	18
3.1.5. Ewidencja księgową, inwentaryzacja nieruchomości oraz informacje o stanie mienia komunalnego .....	20
3.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	21
3.3. Istotne ustalenia kontroli .....	22
3.3.1. Ewidencjonowanie nieruchomości województw i powiatów.....	22
3.3.2. Regulowanie stanu prawnego nieruchomości i ujawnianie prawa własności w księgach wieczystych.....	23
3.3.3. Udostępnianie nieruchomości województwa i powiatu.....	32
3.3.4. Wartość księgową, inwentaryzacja nieruchomości oraz informacje o stanie mienia powiatu i województwa.....	35
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI .....	38
4.1. Przygotowanie kontroli .....	38
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	38
5. ZAŁĄCZNIKI.....	42

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

**CBDKW** – Centralna Baza Danych Ksiąg Wieczystych, komórka organizacyjna Ministerstwa Sprawiedliwości składająca się z centrali oraz ekspozytur przy wydziałach sądów rejonowych prowadzących księgi wieczyste w systemie informatycznym.

**EGiB** – ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości), jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami utworzony i prowadzony na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>1</sup>.

**GUGiK** – Główny Urząd Geodezji i Kartografii.

**IPE** – system informatyczny (element Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach), którego celem jest zapewnienie elektronicznej wymiany danych pomiędzy systemem EGiB a systemem Nowej Księgi Wieczystej. IPE umożliwia też weryfikację danych ewidencji gruntów i budynków w oparciu o dane zawarte w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności (PESEL) i Krajowym Rejestrze Urzędowym Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON).

**Księgi wieczyste** – rejestr publiczny, który przedstawia stan prawny nieruchomości. Pozwala autorytatywnie ustalić, komu i jakie przysługują prawa do danej nieruchomości.

**MSWiA** – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

**Nieruchomość** – część powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności, jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

**NKW** – Nowa Księga Wieczysta.

**Stan prawny nieruchomości** – ogół praw rzeczowych przysługujących danej nieruchomości. Przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe. Regulacja stanu prawnego nieruchomości sprowadza się do wykazania aktualnego stanu prawnego dotyczącego danej nieruchomości.

**Trwały zarząd** – forma prawna władania nieruchomością przez państwową lub komunalną jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, określona ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>2</sup>.

**Ustawa o ujawnieniu** – ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego<sup>3</sup>.

**Użytkowanie wieczyste** – prawo rzeczowe, które może być ustanawiane na nieruchomościach Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego na zasadach określonych w art. 232-240 Kodeksu cywilnego oraz art. 27-35 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

**Własność** – prawo polegające na zarówno faktycznym, jak i prawnym dysponowaniu. Jest to władanie, korzystanie i rozporządzanie rzeczą – w tym przypadku nieruchomością. Władanie jest to uprawnienie do sprawowania faktycznej władzy nad rzeczą, polega na posiadaniu rzeczy i łączy się z użytkowaniem. Korzystanie z rzeczy uprawnia do używania rzeczy oraz pobieranie pożytków z tej rzeczy i innych przychodów. Rozporządzanie rzeczą oznacza możliwość wykonywania czynności prawnych, które są z tą rzeczą związane, czyli: sprzedaż, darowizna, zamiana.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 191, poz. 1365 ze zm.

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

**Zasób nieruchomości** – nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa.

**ZZN** – zbiorcze zestawienie nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego, a także niestanowiących własności Skarbu Państwa albo własności jedno-

stek samorządu terytorialnego i niepozostających w posiadaniu ich właścicieli, nieruchomości zabudowanych, w których lokale zajmowane są przez osoby objęte przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Dz. U z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

Zagadnienia dotyczące zagospodarowania nieruchomości stanowiących mienie województw i powiatów związane są z problematyką nabywania mienia (przede wszystkim mienia Skarbu Państwa) przez samorząd terytorialny.

W 1990 r. przywrócono w Polsce samorząd terytorialny. Od 1 stycznia 1999 r. wprowadzono trójstopniową strukturę samorządu terytorialnego, poprzez utworzenie dodatkowo powiatów i województw samorządowych.

W celu zapewnienia możliwości wykonywania ustawowych zadań i kompetencji przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, niezbędne było wyposażenie gmin, powiatów i województw w odpowiedni majątek. Sposoby nabycia mienia przez te jednostki określają przede wszystkim przepisy ustaw dotyczących poszczególnych szczebli samorządu<sup>5</sup>. Zgodnie z tymi przepisami, podstawowym sposobem wyposażenia gmin, powiatów i województw w majątek jest nabycie mienia państwowego (w tym nieruchomości) z mocy prawa, a w dalszej kolejności – w drodze przekazania mienia państwowego służącego realizacji zadań tych jednostek. Istotną podstawę prawną nabycia nieruchomości przez gminy, powiaty i województwa stanowią również przepisy przewidujące uzyskanie z dniem 1 stycznia 1999 r. przez te jednostki samorządowe, z mocy prawa, własności nieruchomości znajdujących się w ich władaniu, a zajętych pod drogi publiczne<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.), ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

<sup>6</sup> Art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Pomimo upływu ponad 21 lat od przywrócenia samorządu terytorialnego (gminnego) oraz ponad 13 lat od wprowadzenia trójstopniowego podziału administracyjnego kraju, w dalszym ciągu nie został zakończony proces uwłaszczenia gmin, powiatów i województw mieniem państwowym.

### Temat i numer kontroli

Zagospodarowanie nieruchomości stanowiących mienie województw i powiatów (P/10/139 i I/11/006).

Kontrola *Zagospodarowanie nieruchomości stanowiących mienie województw i powiatów* (P/10/139) podjęta została z własnej inicjatywy NIK w ramach priorytetowych kierunków kontroli na lata 2009 – 2011 *Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi*. Kontrolę przeprowadzono w terminie od dnia 5 maja 2010 r. do dnia 21 grudnia 2010 r., w 16 jednostkach, z tego w: dziewięciu starostwach powiatowych, trzech urzędach marszałkowskich, trzech urzędach wojewódzkich oraz w GUGiK.

Wykaz jednostek skontrolowanych zamieszczono w załączniku nr 1 do *Informacji*. [str. 42]

Główny Geodeta Kraju zgłosiła w dniu 7 października 2010 r. zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole kontroli GUGiK kontrolerom oraz w dniu 26 października 2010 r. do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Postanowieniem z dnia 29 listopada 2010 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli zatwierdził uchwałę komisji odwoławczej.

Do wystąpienia pokontrolnego przekazanego 18 stycznia 2011 r., Główny Geodeta Kraju zgłosiła 26 stycznia 2011 r. zastrzeżenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, które uchwałą z dnia 21 kwietnia 2011 r.<sup>7</sup> zostały w całości oddalone.

<sup>7</sup> Uchwała Nr 11 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego zgłoszonych przez Głównego Geodetę Kraju.

W związku z rozpatrzeniem przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego zgłoszonych przez Głównego Geodetę Kraju, postanowiono o przeprowadzeniu w MSWiA kontroli doraźnej obejmującej realizację zadań kontroli planowej w zakresie wypełniania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Kontrolę doraźną *Zagospodarowanie nieruchomości stanowiących mienie województw i powiatów (I/11/006)* przeprowadzono w MSWiA w dniach od 16 maja 2011 r. do 7 lipca 2011 r.

W dniu 19 lipca 2011 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zgłosił zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole kontroli MSWiA kontrolerowi, a następnie w dniu 30 sierpnia 2011 r. do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Postanowieniem z dnia 27 września 2011 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli zatwierdził uchwałę komisji odwoławczej.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 14 listopada 2011 r. zgłosił do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Uchwałą z dnia 14 grudnia 2011 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli<sup>8</sup> oddaliło zastrzeżenia w całości.

Niniejsze kontrole były kontynuacją cyklu kontroli dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Uchwała Nr 50/2011 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego zgłoszonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

<sup>9</sup> Kontrole: Gospodarowanie przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (informacja nr ewid. 168/2005/P/05/132/LKI); Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości (informacja nr ewid. 9/2006/P/06/132/LKI); Zarządzanie nieruchomościami gminnymi (informacja nr ewid. 157/2007/P/07/140/LKI); Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości gminnych i Skarbu Państwa (informacja nr ewid. 12/2009/P/08/001/KAP); Gospo-

## Cel kontroli

Celem kontroli była ocena wykonywania przez zarządy powiatów i województw zadań z zakresu zagospodarowania nieruchomości tych jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności kontrola miała na celu dokonanie oceny:

- ewidencjonowania nieruchomości,
- stopnia uregulowania stanu prawnego nieruchomości i ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości,
- stanu zagospodarowania nieruchomości,
- prowadzenia ewidencji księgowej nieruchomości.

Celem kontroli była również ocena prawidłowości wykonywania zadań wynikających z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, przez starostów, marszałków województw, wojewodów, Głównego Geodetę Kraju<sup>10</sup> oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

## Organizacja kontroli

Kontrolą planową P/10/139 objęto okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 30 czerwca 2010 r. Natomiast kontrolą doraźną I/11/006 objęto okres od 1 stycznia 2007 r. do 16 maja 2011 r.

W opisie istotnych ustaleń kontroli zawartych w tej *Informacji* wykorzystano również niektóre ustalenia kontroli – *Ujawnianie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego województwa warmińsko-mazurskiego*<sup>11</sup>. Kontrolę przeprowadziła, w okresie od 1 czerwca 2010 r.

darowanie nieruchomościami w parkach narodowych (informacja nr ewid. 139/2010/P/09/140/LKI).

<sup>10</sup> W dniu 29 czerwca 2009 r. Główny Geodeta Kraju upoważniony został przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wykonywania zadań wynikających z art. 1 ust. 3-5 oraz art. 4 ust. 2 ustawy o ujawnieniu.

<sup>11</sup> Informacja o wynikach kontroli nr ewid. 6/2011/P/10/153/LOL.

do 29 października 2010 r., Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie w: Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie, Urzędzie Marszałkowskim Województwa

Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, siedmiu starostwach powiatowych oraz siedmiu urządach gmin.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonywanie przez właściwe organy objętych kontrolą województw samorządowych i powiatów, zadań z zakresu zagospodarowania nieruchomości stanowiących mienie tych jednostek.

Negatywną ocenę uzasadniają, stwierdzone w trakcie kontroli, następujące nieprawidłowości:

- prowadzone przez zarządy objętych kontrolą województw i powiatów ewidencje nieruchomości, nie pozwalały na uzyskanie rzetelnych informacji o wszystkich nieruchomościach tych jednostek, w szczególności o stanie prawnym nieruchomości, ich liczbie i powierzchni. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego ewidencja nieruchomości w ogóle nie była prowadzona<sup>12</sup>;
- skontrolowane urzędy marszałkowskie i starostwa powiatowe nie dysponowały pełnymi danymi dotyczącymi nieruchomości województw i powiatów o nieuregulowanym stanie prawnym;
- niezgodne ze stanem faktycznym dane zawarte w prowadzonych przez starostów ewidencjach gruntów i budynków, uniemożliwiały prawidłowe sporządzenie powiatowych wykazów nieruchomości<sup>13</sup> oraz ZZN – wojewódzkich i krajowego;

<sup>12</sup> Zamieszczone w niniejszej *Informacji* dane liczbowe nie obejmują Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o ujawnieniu, są to nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego, a także niestanowiących własności Skarbu Państwa albo własności jednostek samorządu terytorialnego i niepozostających w posiadaniu ich właścicieli, nieruchomości zabudowanych, w których lokale zajmowane są przez osoby objęte przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów,

- marszałkowie i starostowie objętych kontrolą województw i powiatów nie zrealizowali do dnia 19 listopada 2009 r. ustawowego obowiązku złożenia wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności wszystkich nieruchomości; do dnia 1 stycznia 2010 r. ujawniono w księgach wieczystych nieruchomości o ogólnej powierzchni 6.549 ha, w sądach złożono wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności lub przygotowano dokumentację w celu złożenia takich wniosków wobec nieruchomości o powierzchni 1.009 ha; odnośnie nieruchomości o powierzchni 3.265 ha nie podjęto żadnych działań w celu uregulowania ich stanu prawnego;
- jednostki organizacyjne skontrolowanych województw i powiatów władły gruntami o powierzchni 6,3 tys. ha bez wydanych na ich rzecz decyzji o oddaniu nieruchomości w trwałe zarząd, bądź bez zawarcia umów najmu, dzierżawy, użyczenia czy użytkowania lub które nie miały uregulowanego stanu prawnego;
- zarządy dwóch województw i czterech powiatów nie wykonały ustawowego obowiązku sporządzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości, co utrudniało prawidłowe gospodarowanie nieruchomościami, a w szczególności należyte planowanie dochodów z majątku;
- nie udostępniono 837 ha gruntów z wojewódzkich i powiatowych zasobów nieruchomości (11,3%);
- nierzetelnie prowadzono ewidencję księgową nieruchomości – w księgach rachunkowych jednego urzędu marszałkowskiego oraz pięciu starostw powiatowych nie zaewidencjonowano łącznie 2.722 działek o powierzchni 1.658,1 ha

mieszkańcom zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

**(49,8% powierzchni nieruchomości będących własnością województwa i powiatów).**

**Ponadto stwierdzono, że nie funkcjonował system uaktualniania krajowego ZZN na podstawie kwartalnych sprawozdań sporządzanych przez wojewodów<sup>14</sup> w oparciu o przekazane im sprawozdania miesięczne (przedkładane m.in. przez marszałków i starostów). Wynikało to z przyjmowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a w okresie późniejszym przez Głównego Geodetę Kraju, kwartalnych sprawozdań wojewodów niepozwalających na uaktualnianie krajowego ZZN. W konsekwencji obserwacja i kontrola postępu prac związanych z ujawnianiem prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych nie była możliwa.**

**Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji na niespełna dwa miesiące przed upływem terminu sporządzenia krajowego ZZN, upoważnił Głównego Geodetę Kraju do sporządzenia krajowego ZZN oraz jego uaktualniania. Upoważnienia udzielono bez podstawy prawnej, bowiem ustawa o ujawnieniu nie zawierała delegacji do przekazania innemu organowi zadań nałożonych na ministra właściwego do spraw administracji publicznej.**

## 2.2 Synteza wyników kontroli

1. Funkcjonujące w skontrolowanych urzędach marszałkowskich i starostwach powiatowych systemy ewidencjonowania nieruchomości, nie pozwalały na uzyskanie informacji o wszystkich nieruchomościach wojewódzkich i powiatowych.

Systemy informatyczne, przy pomocy których prowadzono EGiB we wszystkich ob-

jętych kontrolą starostwach powiatowych, nie pozwalały na wygenerowanie danych dotyczących liczby, powierzchni i stanu prawnego nieruchomości powiatu i województwa, w tym należących do powiatowego i wojewódzkiego zasobu nieruchomości.

Starostowie siedmiu powiatów<sup>15</sup> nie zapewnili utrzymania EGiB w stanie zgodności z dostępnymi dokumentami i materiałami źródłowymi. Obowiązek taki wynika z § 44 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>16</sup>.

Zarządy trzech powiatów<sup>17</sup> realizując, wynikający z ustawy o gospodarce nieruchomościami, obowiązek ewidencjonowania nieruchomości, wykorzystywały do tego celu EGiB. W pozostałych starostwach i dwóch urzędach marszałkowskich<sup>18</sup> ewidencjonowano nieruchomości poprzez prowadzenie niezależnych baz danych. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego w ogóle nie prowadził ewidencji nieruchomości, co naruszało art. 25d w zw. z art. 25 ust. 2 i w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. [str. 22-23]

2. Według stanu na dzień 1 stycznia 2010 r., w zasobach objętych kontrolą województw samorządowych i powiatów zaewidencjonowano 7.383 ha nieruchomości, natomiast 175 ha gruntów przekazano w użytkowanie wieczyste (tj. samorzady te były właścicielami nieruchomości o powierzchni 7.558 ha).

Skontrolowane województwa samorządowe i powiaty posiadały na 1 stycznia 2010 r., tzw. interes prawny<sup>19</sup> w nabyciu nieruchomości

<sup>14</sup> Sprawozdania te dotyczyły wykonania obowiązku składania w odpowiednich sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości.

<sup>15</sup> Powiaty: kazimierski, kłodzki, kielecki, oleśnicki, przysuski, sandomierski i siedlecki.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 38, poz. 454.

<sup>17</sup> Powiaty: garwoliński, przysuski i siedlecki.

<sup>18</sup> Powiaty: kazimierski, kłodzki, kielecki, oleśnicki, sandomierski, średzki oraz województwa mazowieckie i świętokrzyskie.

<sup>19</sup> Kompetencje zarządów województw samorządowych i zarządów powiatów do podejmowania czynności

o powierzchni 3.265 ha, tj. takich, które z mocy prawa stały się ich własnością na podstawie odrębnych przepisów albo które służą realizacji zadań tych jednostek, a dotychczas nie zostały wydane przez wojewodów decyzje w przedmiocie ich nabycia. Proces ustalania nieruchomości, w stosunku do których województwa i powiaty posiadają interes prawny w ich nabyciu, nie został jednak zakończony. [str. 23]

**3.** Starostowie czterech powiatów<sup>20</sup> niezrealizowali obowiązek wynikający z art. 1 ust. 1 ustawy o ujawnieniu, dotyczący sporządzenia i przekazania w terminie do 19 maja 2009 r. wojewodzie, marszałkowi województwa oraz wójtom, burmistrzom i prezydentom miast wykazów nieruchomości<sup>21</sup>. Główną przyczyną tych nieprawidłowości był brak możliwości uzyskania z EGiB informacji o tych nieruchomościach, niezbędnych do sporządzenia kompletnych wykazów.

Wojewodowie dolnośląski i świętokrzyski w ustawowym terminie (do 19 czerwca 2009 r.) przekazali Głównemu Geodecie Kraju wojewódzkie ZZN, natomiast wojewoda mazowiecki uczynił to z dziesięciodniowym opóźnieniem.

Główny Geodeta Kraju sporządził i terminowo przekazał w dniu 19 sierpnia 2009 r. Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji krajowe ZZN. Zestawienie to było sporządzone poprzez IPE, za pomocą *Modułu wspierającego ujawnienie nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*.

W trakcie sporządzania krajowego ZZN nie korzystano z możliwości porównywania danych zawartych w wojewódzkich ZZN z danymi zawartymi w EGiB (za pomocą IPE), systemie infor-

matycznym ksiąg wieczystych oraz krajowych i wojewódzkich zestawieniach zbiorczych danych objętych ewidencją gruntów i budynków.

Krajowe ZZN było niekompletne, co oznacza, że zadanie określone w art. 1 ust. 4 ustawy o ujawnieniu nie zostało przez Głównego Geodetę Kraju rzetelnie zrealizowane. [str. 24-27]

**4.** Marszałkowie i starostowie objętych kontrolą województw i powiatów nie zrealizowali zadania określonego w art. 2 ust. 3 ustawy o ujawnieniu, dotyczącego złożenia w terminie do 19 listopada 2009 r. we właściwych sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości tych jednostek. Podejmowane działania w celu realizacji tego obowiązku (poza zarządem powiatu kazimierskiego, który nie złożył żadnego wniosku), były niewspółmierne do istniejących potrzeb.

Do dnia wejścia w życie ustawy o ujawnieniu (19 listopada 2007 r.), ujawniono w księgach wieczystych prawo własności nieruchomości skontrolowanych jednostek samorządowych o powierzchni 5.220 ha. Do dnia 1 stycznia 2010 r. stan ten zwiększył się do 6.549 ha (o 18,6%). Jednocześnie wzrosła powierzchnia nieruchomości nieujętych w księgach wieczystych z 3.474 ha do 4.261 ha (o 22,7%). W sądach złożono wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości o powierzchni 274 ha, a w urzędach marszałkowskich i starostwach powiatowych zgromadzono dokumentację w celu złożenia wniosków dotyczących jeszcze 735 ha nieruchomości. W stosunku do nieruchomości o powierzchni 3.265 ha (wg stanu na 1 stycznia 2010 r.), nie podjęto żadnych działań w celu uregulowania ich stanu prawnego. [str. 27-28]

Zasadniczą pozycję nieruchomości należących do województw i powiatów stanowiły grunty pod drogami, nabyte przez te jednostki z mocy prawa, w trybie art. 60 i 73 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację

(prawnych lub procesowych) w sprawach dotyczących nieruchomości, których właścicielem jeszcze nie jest samorząd województwa lub powiat, ale ma w tym interes prawny, wynikają z art. 11a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>20</sup> Powiaty: kielecki, oleśnicki, sandomierski i średzki.

<sup>21</sup> Por. przypis nr 13.

publiczną. Na dzień 1 stycznia 2010 r. 3.179 ha nieruchomości zajętych pod drogami nie posiadało uregulowanego stanu prawnego (brak decyzji wojewody potwierdzającej nabycie prawa własności przez województwa i powiaty), z tego 1.889 ha dotyczyło gruntów pod drogami wojewódzkimi oraz 1.290 ha pod drogami powiatowymi. [str. 28-29]

**5.** Trzech objętych kontrolą wojewodów w niewielkim zakresie wykonywało kontrole realizacji przez właściwe organy reprezentujące Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami oraz organy jednostek samorządu terytorialnego, obowiązku składania w sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości. Kontrole takie objęły tylko 48 organów (7,1%) spośród 679 z terenu trzech województw.

Pomimo istotnych zaniedbań w zakresie ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych, wojewodowie nie stosowali kar, przewidzianych w art. 8 ustawy o ujawnieniu, wobec osób zobowiązanych do składania wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości, które nie dopełniły obowiązku złożenia w terminie takich wniosków. Brak było także skutecznych działań Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w celu dokonania oceny wywiązywania się przez wojewodów z obowiązków przewidzianych w ustawie o ujawnieniu. [str. 31]

**6.** Tylko starosta powiatu garwolińskiego terminowo, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ujawnieniu, sporządził miesięczne sprawozdania z wykonania obowiązku składania w sądzie rejonowym wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości powiatowych.

Marszałkowie województw i starostowie nie podawali w miesięcznych sprawozdaniach danych obejmujących miesiące kalendarzowe. Informacje zawarte w sprawozdaniach ograniczały się tylko do liczby działek i ich powierzch-

ni, bez wskazywania konkretnych działek, ujętych wcześniej w wykazach nieruchomości, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy o ujawnieniu.

Na podstawie nierzetelnych miesięcznych sprawozdań, wojewodowie sporządzali sprawozdania kwartalne, które również nie obejmowały kwartałów kalendarzowych.

Z powyższych względów kwartalne sprawozdania wojewodów nie odpowiadały stanowi faktycznemu, a Główny Geodeta Kraju nie miał możliwości dokonywania aktualizacji krajowego ZZN, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ujawnieniu.

Pomimo oczywistej potrzeby dokonania zmian w systemie sporządzania sprawozdań, Główny Geodeta Kraju nie podjął odpowiednich działań zapewniających racjonalny przebieg procesu sprawozdawczego.

Działania zapewniających sporządzanie przez wojewodów odpowiednich, co do formy i treści sprawozdań, nie podjął również – w trybie nadzoru – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. [str. 29-31]

**7.** Skontrolowani wojewodowie nie podjęli niezbędnych działań organizacyjnych i finansowych w celu skrócenia czasu trwania postępowań w przedmiocie nabycia nieruchomości przez województwa samorządowe i powiaty. Postępowania te były prowadzone przez okres od trzech miesięcy do ponad pięciu lat. [str. 31-32]

**8.** Według stanu na dzień 1 stycznia 2010 r. udostępniono do korzystania w różnych formach prawnych określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami grunty o łącznej powierzchni 3.511 ha (47,5% zasobów nieruchomości). Bez decyzji o oddaniu nieruchomości w trwałe zarząd oraz bez zawarcia umów najmu, dzierżawy, użytkowania lub użyczenia, jednostki organizacyjne województw i powiatów władają gruntami o powierzchni 3.035 ha (41,2% zasobów nieruchomości). Nie udostępniono

do korzystania 837 ha nieruchomości (11,3% zasobów nieruchomości), przeznaczonych do wydzierżawienia lub sprzedaży, głównie użytków rolnych, leśnych, oraz zabudowanych obiektami o złym stanie technicznym.

Zarządy trzech województw samorządowych oraz siedmiu powiatów<sup>22</sup> nie wydały decyzji o nieodpłatnym przekazaniu w trwałe zarząd własnym jednostkom organizacyjnym, zarządzającym odpowiednio drogami wojewódzkimi i powiatowymi, nabytych nieruchomości o łącznej powierzchni 3.035 ha, co było niezgodne z art. 43 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 22 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>23</sup>.

Badanie decyzji o oddaniu w trwałe zarząd wybranych 225 działek wykazało nieprawidłowości w sześciu przypadkach<sup>24</sup> (2,7% badanych). Umowy użytkowania, dzierżawy i użyczenia nieruchomości spełniały wymogi ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>25</sup>, w zakresie prawidłowego zabezpieczenia interesów stron tych umów.

Analiza sposobu i trybu sprzedaży nieruchomości przeprowadzona na próbie 92 wybranych działek, wykazała nieprawidłowości dotyczące sprzedaży 12 działek<sup>26</sup> (13% badanych).

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej udostępnienia 105 działek (39 oddanych

w odpłatny trwałe zarząd, 30 przekazanych w użytkowanie wieczyste oraz 36 wydzierżawionych), stwierdzono, że zarządy czterech powiatów<sup>27</sup> oraz trzech województw samorządowych<sup>28</sup>, pomimo wzrostu wartości nieruchomości nie dokonały aktualizacji opłaty rocznej z tytułu oddania w trwałe zarząd 37 działek, w użytkowanie wieczyste 13 działek oraz wysokości czynszu dzierżawnego 15 działek.

Zarządy siedmiu skontrolowanych jednostek<sup>29</sup> (58,3% objętych kontrolą) nie wykonały ustawowego obowiązku sporządzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości. Brak planów stwarzał zagrożenie, że zarządy tych jednostek mogły decydować o wykorzystaniu nieruchomości w sposób przypadkowy oraz utrudniał właściwe planowanie dochodów z tytułu udostępniania nieruchomości. [str. 32-35]

**9.** W księgach rachunkowych pięciu starostw powiatowych<sup>30</sup> oraz jednego urzędu marszałkowskiego<sup>31</sup> nie zaewidencjonowano 2.722 działek o powierzchni 1.658 ha, co było niezgodne z art. 20 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>32</sup>. W pozostałych skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego zaewidencjonowano w księgach rachunkowych wszystkie, stanowiące ich własność, nieruchomości.

Inwentaryzację nieruchomości, zaewidencjonowanych w księgach rachunkowych, przeprowadzono prawidłowo metodą porównania danych z odpowiednimi dokumentami. Nieprawidłowości podczas inwentaryzacji nierucho-

<sup>22</sup> Województwa: mazowieckie i świętokrzyski oraz powiaty: garwoliński, kazimierski, kłodzki, kielecki, oleśnicki, przysuski i sandomierski. Powiaty siedlecki i średzki nie powołały jednostek organizacyjnych zarządzających drogami powiatowymi.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

<sup>24</sup> W przypadku pięciu działek decyzje nie zawierały terminu zagospodarowania nieruchomości, a jednej decyzji brakowało zapisu o możliwości aktualizacji opłaty z tytułu trwałego zarządu.

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

<sup>26</sup> Nieprawidłowości polegały na niezamieszczeniu w ogłoszeniach o przetargach oraz w protokołach z postępowań przetargowych informacji o braku obciążeń nieruchomości, o zobowiązaniach, których przedmiotem była nieruchomość, a także niezawiadomieniu na piśmie wszystkich, którzy złożyli oferty, o wynikach dwóch badanych przetargów.

<sup>27</sup> Powiaty: garwoliński, kielecki, oleśnicki i sandomierski.

<sup>28</sup> Województwa: dolnośląskie, mazowieckie i świętokrzyskie.

<sup>29</sup> Powiaty: kazimierski, kielecki, przysuski, siedlecki i średzki oraz województwa: dolnośląskie i świętokrzyskie.

<sup>30</sup> Powiaty: kazimierski, kłodzki, kielecki, przysuski i sandomierski.

<sup>31</sup> Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

mości wystąpiły w dwóch starostwach powiatowych<sup>33</sup>. [str. 35-36]

**10.** Opracowane w latach 2007 – 2009 przez zarządy skontrolowanych województw i powiatów informacje o stanie mienia zawierały wszystkie dane wymagane art. 180 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>34</sup>. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit.c w zw. z art. 8 ust. 3 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>35</sup>, zarządy czterech powiatów<sup>36</sup> nie udostępniły informacji o stanie mienia w Biuletynie Informacji Publicznej. [str. 36-37]

**11.** Finansowe rezultaty kontroli obejmują uszczuplenia środków lub aktywów w wysokości 0,2 mln zł na skutek zaniechania windykacji zaległości z tytułu czynszu oraz zaniechania aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami i oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste [str. 35], nieujęcia, lub nieprawidłowego ujęcia, w ewidencji księgowej oraz sprawozdawczości nieruchomości o wartości 65 mln zł [str. 35], a także dokonanie na wniosek NIK wyceny i wykazanie w ewidencji księgowej, niezarejestrowanych dotychczas, nieruchomości o wartości 64,3 mln zł. [str. 36]

### 2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli potwierdziły ustalenia poprzednich kontroli<sup>37</sup>. Nadal wiele ważnych wniosków z tych kontroli, w tym wniosków de lege ferenda, wymaga realizacji.

W odniesieniu do nieruchomości stanowiących mienie województw i powiatów stwierdzono m.in.:

- brak lub niezgodne z przepisami prawa funkcjonowanie systemu ewidencjonowania nieruchomości oraz rejestrowania

zdarzeń ekonomiczno-finansowych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami;

- brak informacji zarządów powiatów i województw o wszystkich nieruchomościach nabytych z mocy prawa (w odniesieniu do których powiaty i województwa posiadają tzw. interes prawny) oraz brak możliwości zinwentaryzowania tych nieruchomości na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków;
- opóźnienia w przejmowaniu przez powiaty i województwa mienia Skarbu Państwa;
- korzystanie bez tytułu prawnego przez powiatowe i wojewódzkie jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej z gruntów Skarbu Państwa, województw samorządowych i powiatów;
- niesporządzanie lub niewłaściwie sporządzanie planów wykorzystania powiatowego lub wojewódzkiego zasobu nieruchomości.

Brak pełnej inwentaryzacji mienia województw i powiatów oraz niesporządzanie lub niewłaściwie sporządzanie planów wykorzystania zasobów nieruchomości, utrudnia gospodarowanie majątkiem publicznym, zagraża jego uszczupleniem oraz utratą dochodów, które ten majątek przysparza.

Ustalenia kontroli wskazują, iż założenie ustawy o ujawnieniu, że przyczyni się ona do usunięcia zaniechań w zakresie uporządkowania stanu prawnego własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w zakładanym czasie nie zostało zrealizowane.

W całym procesie brakowało skutecznego ośrodka koordynującego i nadzorującego prawidłowe wykonanie zadań wynikających z ustawy o ujawnieniu. Zadania tego nie wypełniał Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ani Główny Geodeta Kraju, ani wojewodowie. Wszystkie organy starały się realizować ustawę jedynie od strony formalnej. Starostowie w większości przypadków przekazali

<sup>33</sup> Powiaty sandomierski i średzki.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

<sup>36</sup> Powiaty: kazimierski, kielecki, przysuski i sandomierski.

<sup>37</sup> Por. przypis nr 9.

właściwym wojewodom wykazy nieruchomości, wojewodowie na ich podstawie sporządzili wojewódzkie ZZN, a Główny Geodeta Kraju opracował je w formie krajowego ZZN. Jednak na żadnym etapie nie dokonywano porównań i analiz celem oceny jakości, rzetelności, kompletności i spójności tych wykazów. Bieżąca sprawozdawczość z realizacji ustawy nie była efektywna i nie dawała możliwości uaktualniania wykazów czy monitorowania postępów w procesie ujawniania nieruchomości.

Zwiększenie efektywności zagospodarowania nieruchomości m.in. poprzez ustalanie nieruchomości, wobec których województwa samorządowe i powiaty posiadają tzw. interes prawny, przejmowanie nabytych z mocy prawa nieruchomości oraz zgodne z przepisami prawa rozdysonowanie wszystkich nieruchomości, wymaga zwiększonego zainteresowania ze strony organów stanowiących województw i powiatów.

W związku z powyższym istnieje – zdaniem NIK – potrzeba podjęcia przez Ministra Administracji i Cyfryzacji<sup>38</sup> inicjatywy ustawodawczej mającej na celu:

- doprowadzenie do rzetelnego zinventaryzowania nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego;
- wzmocnienie nadzoru nad wykonywaniem przez podmioty zobowiązane do realizacji zadań wynikających z ustawy o ujawnieniu, w tym w szczególności w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości;
- wprowadzenie kompleksowych rozwiązań zapewniających porównywalność danych o nieruchomościach oraz ich zgod-

ność z rzeczywistym stanem faktycznym i prawnym.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt opracowania, w czerwcu 2011 r., przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji projektu nowelizacji ustawy o ujawnieniu<sup>39</sup>, który przewiduje:

- tryb uzupełnienia informacji o nieruchomościach sektora publicznego, dla zagwarantowania kompletności danych; sposób zapewnienia zgodności i porównywalności sporządzanych wykazów nieruchomości z EGiB, jedynym publicznym zbiorem informacji o gruntach, budynkach i lokalach, obejmującym całe terytorium RP;
- tryb określenia zakresu informacji zawartych w sprawozdaniach z realizacji ustawy o ujawnieniu, formę przekazywania sprawozdań i danych, a także dokonywania aktualizacji ZZN;
- przesunięcie obowiązków i kompetencji z zakresu koordynacji prac nad krajowym ZZN z ministra właściwego ds. administracji publicznej na Głównego Geodetę Kraju; W projekcie nowelizacji występują jednak propozycje rozwiązań co najmniej dyskusyjne, np. uchylenie art. 8 ustawy o ujawnieniu uprawniającego wojewodów do nakładania kar na osoby zobowiązane do ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>38</sup> Od 18 listopada 2011 r. kompetencje dotychczasowego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie objętym kontrolą przejął Minister Administracji i Cyfryzacji.

<sup>39</sup> Termin rozpatrzenia przez Radę Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o ujawnieniu zaplanowano na I kwartał 2012 r.

### 3.1 Charakterystyka stanu prawnego<sup>40</sup>

#### 3.1.1 Mienie województwa i powiatu

Definicja mienia województwa została zawarta w art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Mieniem województwa jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez województwo lub inne wojewódzkie osoby prawne.

Organem uprawnionym do gospodarowania mieniem województwa jest zarząd województwa (art. 41 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa).

Do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej (art. 18 pkt 19 lit.a ustawy o samorządzie województwa).

Definicja mienia powiatu została zawarta w art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Mieniem powiatu jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat lub inne powiatowe osoby prawne.

Tryb przekazywania mienia przez Skarb Państwa powiatom określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z 2 lutego 1999 r. w sprawie trybu przekazywania mienia przez Skarb Państwa powiatom i miastom na prawach powiatu oraz określenia kategorii mienia wyłączonego z przekazywania<sup>41</sup>.

Organem uprawnionym do gospodarowania mieniem powiatu jest zarząd powiatu (art. 32 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym).

Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmo-

wania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej (art. 12 pkt 8 lit.a ustawy o samorządzie powiatowym).

Zasady i tryb nabycia mienia przez województwo i powiat określają przepisy ustaw o samorządzie województwa i o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Zgodnie z art. 8 ust. 3 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit.c ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej dane o majątku powiatu i województwa podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej.

#### 3.1.2 Ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, weszła w życie w dniu 19 listopada 2007 r. Zasadniczym celem ustawy była eliminacja zaniedbań w zakresie uporządkowania stanu ujawniania w księgach wieczystych własności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a także wsparcie obywateli w działaniach na rzecz regulacji stanu prawnego nieruchomości.

Ustawa nałożyła na starostów obowiązek sporządzenia i przekazania w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy – właściwym wojewodom, marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast wykazów nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego, a także niestanowiących własności Skarbu Państwa albo własności jednostek samorządu terytorialnego i niepozostających w posiadaniu ich właścicieli, nieruchomości zabudowanych, w których lokale zajmowane są przez osoby objęte przepisami ustawy z dnia 21 czerwca

<sup>40</sup> Przedstawiony stan prawy dotyczy okresu objętego kontrolą.

<sup>41</sup> Dz. U. Nr 13, poz. 114.

2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (art. 1 ust. 1 ustawy).

Natomiast wojewodowie zostali zobowiązani do sporządzenia i przekazania ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej zestawienia zbiorczego nieruchomości z obszaru ich właściwości – w terminie miesiąca od upływu terminu określonego dla starostów (art. 1 ust. 3 ustawy). Po zebraniu powyższych zestawień minister właściwy do spraw administracji publicznej zobowiązany został – w terminie 2 miesięcy od upływu terminu określonego dla wojewodów – do sporządzenia zestawienia zbiorczego nieruchomości dla obszaru całego kraju (art. 1 ust. 4 ustawy).

Wzór wykazu oraz wzory zestawień zbiorczych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podlegających ujawnieniu w księgach wieczystych oraz nieruchomości zabudowanych niepozostających w posiadaniu ich właścicieli, określono w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 stycznia 2008 r. w sprawie wzoru wykazu oraz wzorów zestawień zbiorczych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podlegających ujawnieniu w księgach wieczystych oraz nieruchomości zabudowanych niepozostających w posiadaniu ich właścicieli<sup>42</sup>.

Według art. 2 ust. 1 ustawy o ujawnieniu, w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy (do 19 listopada 2009 r.), starostowie lub inne organy reprezentujące Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami zobowiązane zostały do złożenia we właściwych sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa.

Również właściwe w sprawach gospodarowania nieruchomościami organy jednostek samorządu terytorialnego zobowiązano do złożenia, w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o ujawnieniu, w sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa. W odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność powiatu, organem właściwym do złożenia powyższych wniosków jest starosta, a w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność województwa – marszałek województwa (art. 2 ust. 3 i 4 ustawy).

Zgodnie z art. 4 ustawy o ujawnieniu, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym ustawa weszła w życie, starostowie oraz inne organy reprezentujące Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, marszałkowie województw, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast zostali zobowiązani do składania, w terminie do 15 dnia każdego miesiąca, miesięcznych sprawozdań z realizacji obowiązku składania wniosków do sądu. Wojewodowie natomiast powinni kontrolować składanie tych wniosków i przedkładać Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawozdania kwartalne, w celu uaktualniania krajowego zestawienia zbiorczego.

W przypadku niezłożenia, we wskazanym w ustawie terminie, odpowiednich wniosków do sądów –właściwy wojewoda – biorąc pod uwagę przyczyny zaniechania, nakłada na osoby zobowiązane (w trybie określonym w art. 2 i art. 3 ust. 1) do ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, karę pieniężną w wysokości od jednomiesięcznego do trzymiesięcznego jej wynagrodzenia za pracę (art. 8 ust. 1 ustawy o ujawnieniu).

Obowiązkiem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wynikającym z ustawy

<sup>42</sup> Dz. U. Nr 23, poz. 143.

o ujawnieniu było sporządzenie zestawienia zbiorczego nieruchomości dla obszaru kraju na podstawie zestawień zbiorczych otrzymanych od wojewodów. W dniu 29 czerwca 2009 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji upoważnił Głównego Geodetę Kraju do wykonywania zadań ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wynikających z art. 1 ust. 3-5 oraz z art. 4 ust. 2 ustawy o ujawnieniu. Należy zaznaczyć, że Główny Geodeta Kraju nadzoruje realizację polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii oraz odpowiada za zasób geodezyjny i kartograficzny kraju, a w konsekwencji również za harmonizację danych katastralnych.

### 3.1.3 Prowadzenie przez starostów ewidencji gruntów i budynków

Stosownie do art. 2 pkt 8 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, ewidencja gruntów i budynków jest to jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami.

Ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą starostowie (art. 7d pkt 1, art. 22 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego).

Zgodnie z § 46 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, dane zawarte w ewidencji podlegają aktualizacji z urzędu lub na wniosek osób, organów i jednostek organizacyjnych, o których mowa w § 10 i 11 rozporządzenia.

Na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, sporządzane są powiatowe, wojewódzkie i krajowe zestawienia zbiorcze danych objętych tą ewidencją (§ 75 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków). Powiatowe zestawienia zbiorcze sporządza starosta i w terminie do dnia 15 lu-

tego każdego roku przekazuje je właściwemu marszałkowi województwa. Wojewódzkie zestawienia sporządza marszałek województwa i w terminie do dnia 15 marca każdego roku przekazuje Głównemu Geodecie Kraju, który sporządza krajowe zestawienia zbiorcze w terminie do dnia 15 kwietnia każdego roku (§ 76 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków).

### 3.1.4 Zasady zagospodarowania nieruchomości województwa i powiatu

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność powiatów i województw zostały ustalone w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, organami reprezentującymi powiat i województwo w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze (zarządy województw i powiatów). Definicję pojęcia zasobu nieruchomości, w tym powiatowego i wojewódzkiego, ustawodawca przedstawił w art. 4 pkt 2, w art. 25a i 25c ustawy. Zgodnie z tymi przepisami do powiatowego i wojewódzkiego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności, odpowiednio powiatu i województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego powiatu i województwa.

W art. 18 ustawy o gospodarce nieruchomościami określono formy udostępniania nieruchomości jednostkom organizacyjnym na cele związane z ich działalnością, tj. oddawanie w trwałe zarząd, najem i dzierżawę oraz w użyczenie. Jest to katalog zamknięty i nie jest dopuszczalne udostępnianie nieruchomości jednostkom organizacyjnym w innych formach.

W przepisach art. 43-50 ustawy o gospodarce nieruchomościami uregulowano zasady i tryb oddawania nieruchomości w trwałe

zarząd jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Z przepisów tych wynika zakres uprawnień jednostek organizacyjnych do gospodarowania nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd. Istnieje możliwość oddawania powiatowym lub wojewódzkim jednostkom organizacyjnym w trwały zarząd nieruchomości nie tylko stanowiących własność powiatu lub województwa, ale i stanowiących przedmiot użytkowania wieczystego powiatu lub województwa.

Zgodnie z art. 27 ustawy o gospodarce nieruchomościami, sprzedaż albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Do skuteczności oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste i przeniesienia tego prawa w drodze umowy, wymagany jest wpis w księdze wieczystej. Z art. 28 ust. 1 ustawy wynika, że sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej. Warunki zbycia nieruchomości w drodze przetargu obwieszcza się w ogłoszeniu o przetargu, natomiast warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą (art. 28 ust. 2 ustawy).

Przesłanki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej określa art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Szczegółową regulację w zakresie przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego, zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>43</sup>.

Przepisy rozdziału 8 działu II ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 67-90) doty-

czą zasad ustalania cen nieruchomości, opłat i rozliczeń z tytułu sprzedaży i udostępnienia nieruchomości.

Stosownie do przepisów art. 71 ust. 1 ustawy, za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się opłatę pierwszą i opłaty roczne. Wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej mogła być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości uległa zmianie (art. 77 ust. 1 ustawy).

Zgodnie z art. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w przepisach rozdziału 1 działu V ustawy.

Należy podkreślić, że dokonywanie wyceny nieruchomości, o której mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 150 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 5), nie jest tożsame z wyceną aktywów, o której mowa w ustawie z 29 września 1994 r. o rachunkowości (art. 28 ust. 1 pkt 1a, ust. 2). Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami tylko rzeczoznawcy majątkowi są uprawnieni do określania rynkowej i odtworzeniowej wartości nieruchomości (art. 150 ust. 5).

Ustawa o rachunkowości nie odwołuje się do ustawy o gospodarce nieruchomościami, ani też nie używa pojęć takich jak wartość rynkowa, czy też wartość odtworzeniowa środka trwałego, którym są niewątpliwie grunty (nieruchomości), zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. a ustawy o rachunkowości. Ustawa o rachunkowości stanowi, że środki trwałe (w tym nieruchomości), wyceniane są wg ceny ich nabycia, a jeżeli takiej ceny nie mamy (nieodpłatne nabycie), to wyceny dokonuje się według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu.

Zdaniem NIK, dopuszczalne jest zatem również powołanie komisji, która dokona oszacowania nieruchomości wprowadzanych do ewidencji księgowej, jeżeli „oszacowanie” to bę-

<sup>43</sup> Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.

dzie odpowiadało regulacji wynikającej z przepisu art. 28 ust. 2 zd. 2 ustawy o rachunkowości. Powołania komisji musi dokonać kierownik jednostki odpowiedzialny za wykonywanie obowiązków określonych ustawą o rachunkowości (art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości).

### 3.1.5 Ewidencja księgową, inwentaryzacja nieruchomości oraz informacje o stanie mienia komunalnego

Ustawa o rachunkowości ma zastosowanie m.in. do powiatów, województw i ich związków, a także do powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, funduszy celowych, z zastrzeżeniem art. 80 ust. 1 ustawy.

Nieruchomości jako składniki majątku jednostki, zaliczane są do środków trwałych (art. 3 ust. 1 pkt 15 lit.a ustawy o rachunkowości).

Przepis § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych<sup>44</sup> stanowi, iż środkami trwałymi jednostki samorządu terytorialnego są aktywa, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, jak również te środki trwałe, w stosunku do których jednostka samorządu terytorialnego wykonuje uprawnienia właścicielskie, niezależnie od sposobu ich wykorzystania (np. w formie zakładu budżetowego samorządowej jednostki budżetowej).

Od 31 lipca 2010 r. zagadnienie ewidencjonowania środków trwałych reguluje § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych

funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>45</sup>, stanowiący, że środkami trwałymi jednostki organizacyjnej są również środki trwałe stanowiące własność jednostki samorządu terytorialnego, otrzymane w zarząd lub użytkowanie i przeznaczone na potrzeby tej jednostki.

Zgodnie z powyższymi przepisami grunty powiatów lub województw oddane w trwałe zarząd własnym jednostkom organizacyjnym, powinny być ewidencjonowane w księgach rachunkowych tych jednostek, nie zaś w księgach rachunkowych starostw powiatowych lub urzędów marszałkowskich.

Według rozdziału 3 ustawy o rachunkowości (inwentaryzacja) grunty winny być objęte inwentaryzacją przeprowadzaną metodą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami (art. 26 ust. 1 pkt 3). Zasadą jest coroczna inwentaryzacja środków trwałych (nieruchomości), przy czym częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymaną, jeżeli inwentaryzację nieruchomości zaliczanych do środków trwałych oraz inwestycji, jak też znajdujących się na terenie strzeżonym innych środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie – przeprowadzono raz w ciągu 4 lat (art. 26 ust.1 pkt 1 i ust. 3 pkt 3).

Zgodnie z art. 180 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego<sup>46</sup> był zobowiązany do opracowywania informacji o stanie mienia komunalnego.

Informację o stanie mienia komunalnego zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawiał regionalnej izbie obrachunkowej, w celu zaopiniowania i organowi stanowiącemu

<sup>45</sup> Dz. U. Nr 128, poz. 861.

<sup>46</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych ilekroć w ustawie jest mowa o zarządzie jednostki samorządu terytorialnego – rozumie się przez to również wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

<sup>44</sup> Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

mu jednostki samorządu terytorialnego – do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 181 ust. 1 ustawy).

Od 1 stycznia 2010 r. obowiązek sporządzenia przez zarządy powiatów i województw informacji o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego oraz przedstawiania tych informacji, w terminie do 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, przewidziano w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>47</sup>.

### 3.2 Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Gospodarowanie nieruchomościami możemy określić jako zespół działań, podejmowanych przez organy administracji publicznej, prowadzących do uzyskania prawidłowego i optymalnego stanu dotyczącego różnych rodzajów nieruchomości na obszarze objętym kompetencją tych organów i pozostających w zgodzie z właściwym aktem normatywnym<sup>48</sup>.

Doniosłość nieruchomości dla majątków powiatów i województw oraz ich szczególny charakter związany z przynależnością do szerszego pojęcia własności publicznej spowodowały, że zostały one poddane wyjątkowym regulacjom prawnym, ograniczającym swobodę samorządów w gospodarowaniu nimi. Gospodarując nieruchomościami organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego zobowiązane są m.in. do przestrzegania zasad prawidłowej gospodarki (art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego decydują m.in. o wysokości opłat pobieranych z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste lub trwałe za-

rząd. Decyzja o zasadach sprzedaży nieruchomości należy do kompetencji organów stanowiących tych jednostek.

W 2009 r. zarządy województw i powiatów gospodarowały nieruchomościami gruntowymi o łącznej powierzchni 149.670 ha. Grunty należące do województw i powiatów stanowiły 12,5% ogólnej powierzchni gruntów należących do jednostek samorządu terytorialnego wynoszącej 1.200.123 ha<sup>49</sup>.

Główną formą zagospodarowania nieruchomości województw i powiatów był trwały zarząd sprawowany przez wojewódzkie i powiatowe jednostki organizacyjne, którym oddano grunty o łącznej powierzchni 72.365 ha (48,3% wszystkich nieruchomości województw i powiatów). W wieczyste użytkowanie przekazano 1.910 ha nieruchomości.

Pomimo upływu ponad 13 lat od wprowadzenia tzw. drugiej reformy samorządowej i utworzenia powiatów oraz województw samorządowych, do chwili obecnej nie został jednak zakończony proces przejmowania nabytych z mocy prawa nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości służących realizacji zadań województw i powiatów.

Znaczne opóźnienia występują w zakresie przejmowania przez samorządy województw i powiatów nabytych z mocy prawa nieruchomości zajętych pod drogi wojewódzkie i powiatowe. Działki zajęte pod drogi stanowią znaczną część majątku samorządów województw, które gospodarują drogami wojewódzkimi o łącznej długości 28.536 km oraz powiatów gospodarujących drogami o długości 126.924 km<sup>50</sup>.

Obowiązująca od 19 listopada 2007 r. ustawa o ujawnieniu nałożyła na starostów nowe

<sup>47</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>48</sup> *Gospodarka nieruchomościami – próba definicji*, Maciej J. Nowak, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie.

<sup>49</sup> Dane z zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją gruntów i budynków przekazanych NIK przez marszałków województw.

<sup>50</sup> Por. Marek Rolla, Dyrektor Departamentu Studiów, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, *Stan dróg publicznych w Polsce*, Kraków 2010 r.

zadania, w tym konieczność zbadania do 19 listopada 2009 r. stanu faktycznego i prawnego ponad 1.625 tys. nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Spśród zrealizowanych w 2009 r. przez powiaty dochodów własnych w wysokości 5.698.684 tys. zł, dochody z majątku wynosiły 255.067 tys. zł (4,5% dochodów własnych). Natomiast województwa samorządowe zrealizowały dochody własne w wysokości 6.314.698 tys. zł, w tym dochody z majątku w kwocie 87.621 tys. zł (1,4% dochodów własnych)<sup>51</sup>.

### 3.3 Istotne ustalenia kontroli

#### 3.3.1 Ewidencjonowanie nieruchomości województw i powiatów

Na podstawie funkcjonujących w skontrolowanych urzędach marszałkowskich i starostwach powiatowych systemów ewidencjonowania nieruchomości, nie było możliwe uzyskanie informacji o wszystkich nieruchomościach wojewódzkich i powiatowych.

Stosowane we wszystkich objętych kontrolą starostwach powiatowych systemy informatyczne, wykorzystywane do prowadzenia EGiB, nie pozwalały na wygenerowanie danych dotyczących liczby, powierzchni i stanu prawnego nieruchomości powiatu i województwa, w tym należących do powiatowego i wojewódzkiego zasobu nieruchomości.

Trzy starostwa powiatowe<sup>52</sup> ewidencję nieruchomości wykorzystywaną do realizacji zadań wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami, opierały na EGiB. Pozostałe starostwa i dwa urzędy marszałkowskie<sup>53</sup> ewi-

dencje te prowadziły w formie niezależnych baz danych.

Zarząd Województwa Dolnośląskiego nie prowadził ewidencji nieruchomości województwa. Obowiązek ewidencjonowania nieruchomości województwa samorządowego, zgodnie z katastrzem nieruchomości, wynika z art. 25d w zw. z art. 25 ust. 2 i w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Brak ewidencji nieruchomości utrudniał prawidłowe gospodarowanie mieniem województwa oraz uniemożliwiał rzetelne sporządzanie corocznych informacji o stanie mienia.

Starostowie siedmiu powiatów<sup>54</sup> nie zapewнили utrzymania EGiB w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dokumentami i materiałami źródłowymi. Obowiązek taki wynika z § 44 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Analiza danych zawartych w EGiB dotyczących 173 działek wykazała, że niezgodnie z posiadanymi dokumentami źródłowymi oraz załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w niewłaściwych podgrupach rejestrowych zaewidencjonowano 83 działki (47,9% badanych). Ponadto 68 działek (39,3% badanych), wykazano w podgrupie rejestrowej 1.4 jako grunty wchodzące w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, pomimo że jako działki zajęte pod drogi powiatowe powinny być ewidencjonowane w podgrupie 1.7 pozostałe grunty Skarbu Państwa.

W trakcie kontroli nie było możliwości ustalenia, czy prowadzone przez jednostki samorządowe ewidencje nieruchomości obejmują wszystkie nieruchomości nabyte z mocy prawa przez województwa samorządowe i powiaty, bowiem programy komputerowe stosowane w skontrolowanych starostwach do prowa-

<sup>51</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r., *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2010.

<sup>52</sup> Powiaty: garwoliński, przysuski i siedlecki.

<sup>53</sup> Powiaty: kazimierski, kłodzki, kielecki, oleśnicki, sandomierski, średzki. Województwa: mazowieckie i świętokrzyskie.

<sup>54</sup> Powiaty: kazimierski, kłodzki, kielecki, oleśnicki, przysuski, sandomierski i siedlecki.

dzenia EGiB, nie pozwalały na wygenerowanie raportów dotyczących nieruchomości jednostek organizacyjnych skontrolowanych województw i powiatów.

W trakcie kontroli Ujawnianie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego województwa warmińsko-mazurskiego<sup>55</sup> stwierdzono, że wszystkie 15 skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego prowadziły ewidencje nieruchomości w formie elektronicznej. W przeważającej większości były to programy działające niezależnie od systemu EGiB. Pomimo dokonywanych okresowych aktualizacji danych, stwierdzono niezgodności tych ewidencji z EGiB oraz ze stanem faktycznym.

### 3.3.2 Regulowanie stanu prawnego nieruchomości i ujawnianie prawa własności w księgach wieczystych

W zasobach objętych kontrolą województw samorządowych i powiatów na 1 stycznia 2010 r., zaewidencjonowano 7.383 ha nieruchomości, natomiast 175 ha gruntów przekazano w użytkowanie wieczyste (tj. samorzady te były właścicielami nieruchomości o powierzchni 7.558 ha).

Nie został zakończony proces ustalania nieruchomości, które z mocy prawa, na podstawie odrębnych przepisów przeszły na własność objętych kontrolą powiatów i województw albo które służą realizacji zadań tych jednostek samorządowych (w stosunku do takich nieruchomości powiaty i województwa posiadają tzw. interes prawny w ich nabyciu). Według danych na dzień 1 stycznia 2010 r. zarządy ośmiu jednostek samorządowych<sup>56</sup> nie wystąpiły do właściwych wojewodów o wydanie decyzji potwierdzających nabycie jeszcze 3.146 działek o powierzchni 3.265 ha (powierzchnia nie-

ruchomości województw samorządowych – 2.141 ha, a powiatów – 1.124 ha).

Od 19 listopada 2007 r. do 1 stycznia 2010 r. zarządy powiatów kazimierskiego i kieleckiego w ogóle nie występowały do wojewody z wnioskami o wydanie decyzji potwierdzających nabycie z mocy prawa nieruchomości, pomimo istnienia podstaw do złożenia takich wniosków w odniesieniu do 212 nieruchomości.

**Zarząd Powiatu Sandomierskiego** nie wystąpił do wojewody świętokrzyskiego o wydanie decyzji potwierdzających nabycie przez powiat sandomierski 303 działek o powierzchni 225,6 ha zajętych pod drogi powiatowe (zarządzanych przez Zarząd Dróg Powiatowych w Sandomierzu), które na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, zostały nabyte przez powiat z mocy prawa oraz trzech działek o powierzchni 3,1 ha, nabytych przez powiat sandomierski na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (dwóch o powierzchni 2 ha pozostających we władaniu szkół ponadgimnazjalnych oraz jednej o powierzchni 1,1 ha będącej we władaniu Muzeum Okręgowego w Sandomierzu). W związku z tym nie było możliwe ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności tych działek.

**Zarząd Powiatu Przysuskiego** nie złożył w badanym okresie do wojewody mazowieckiego wniosków o wydanie decyzji potwierdzających nabycie z mocy prawa własności 224 działek o powierzchni 310,1 ha, zajętych pod drogi powiatowe. Starosta wyjaśnił, że przyczyną nieuregulowania stanu prawnego dróg powiatowych był brak środków finansowych na wykonanie map nieruchomości zajętych pod drogi powiatowe, które są niezbędne do przedłożenia wraz z wnioskiem do wojewody o wydanie decyzji.

Jedynie zarządy powiatów siedleckiego i średzkiego złożyły do wojewodów wnioski o wydanie decyzji potwierdzających nabycie z mocy prawa wszystkich nieruchomości i uzyskały decyzje wojewodów potwierdzające nabycie wszystkich nieruchomości służących do wykonywania zadań powiatu.

<sup>55</sup> Por. przypis nr 11.

<sup>56</sup> Województwa: dolnośląskie, mazowieckie i świętokrzyskie oraz powiaty: garwoliński, kłodzki, oleśnicki, przysuski i sandomierski.

Starostowie czterech objętych kontrolą powiatów nierzetelnie zrealizowali obowiązek wynikający z art. 1 ust. 1 ustawy o ujawnieniu, dotyczący sporządzenia i przekazania w terminie do 19 maja 2009 r. wojewodzie, marszałkowi województwa oraz wójtom, burmistrzom i prezydentom miast wykazów nieruchomości. Wykazy sporządzone przez:

- starostę powiatu kieleckiego nie zawierały danych dotyczących nieruchomości powiatu,
- starostę powiatu sandomierskiego, nie zawierały wykazu nieruchomości zabudowanych,
- starostę powiatu średzkiego zawierały dane niezgodne z EGiB, brak było też informacji o prowadzonych dla nieruchomości księgach wieczystych lub zbiorach dokumentów;
- starostę powiatu oleśnickiego zawierały szereg różnych nieścisłości.

Wykazy nieruchomości przekazane wojewodzie mazowieckiemu przez starostów 39 powiatów (spośród wszystkich 42 powiatów) zawierały braki lub błędy (np. złożono tylko niektóre z wymaganych części wykazu, wykazy sporządzono niezgodnie ze wzorem, dane ujęte w wykazach były nierzetelne – niezgodne ze stanem faktycznym i z EGiB). Wykazu nieruchomości w ogóle nie przekazał starosta powiatu piaseczyńskiego. Prawidłowo sporządzone wykazy nieruchomości w wyznaczonym terminie przesłali jedynie prezydenci Ostrołęki i Radomia (miast na prawach powiatu). Na dzień 10 września 2010 r. kompletne wykazy nieruchomości złożyli starostowie 30 powiatów, a przekazane przez 11 starostów – były nadal niekompletne. Starosta powiatu piaseczyńskiego do czasu zakończenia kontroli nie wywiązał się z obowiązku przekazania takiego wykazu.

Główną przyczyną powyższych nieprawidłowości był brak możliwości uzyskania z EGiB niezbędnych informacji o nieruchomościach.

W konsekwencji także sporządzone przez skontrolowanych wojewodów ZZN były nierzetelne.

Starostowie województwa warmińsko-mazurskiego również nie wywiążali się w pełni z obowiązku sporządzenia i przekazania w terminie do 19 maja 2009 r. wojewodzie, marszałkowi województwa oraz wójtom, burmistrzom i prezydentom miast wykazów nieruchomości. W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim<sup>57</sup> stwierdzono, że 13 spośród 21 starostów (61,9%) sporządziło wykazy niekompletne, a ośmiu (38,1%) przekazało je uprawnionym podmiotom z opóźnieniem. Wykazy sporządzone przez czterech starostów<sup>58</sup> były nierzetelne. Odsetek zbadanych nieruchomości zawierających dane niezgodne z ewidencją gruntów i budynków wynosił od 2,5% do 35%.

Po upływie ponad 19 miesięcy od wejścia w życie ustawy o ujawnieniu, w dniu 29 czerwca 2009 r., na niespełna dwa miesiące przed upływem terminu sporządzenia krajowego ZZN, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji upoważnił Głównego Geodetę Kraju do wykonywania, w jego imieniu, zadań wynikających z ustawy o ujawnieniu obejmujących sporządzenie na podstawie wojewódzkich ZZN, w terminie do 19 sierpnia 2009 r., krajowego ZZN oraz jego uaktualnianie, w oparciu o otrzymywane od wojewodów kwartalne sprawozdania z wykonania obowiązku składania wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości (art. 1 ust. 3-5 oraz art. 4 ust. 2 ustawy o ujawnieniu).

Udzielenie powyższego upoważnienia pozbawione było podstaw prawnych ponieważ ustawa o ujawnieniu nie zawierała delegacji do przekazania innemu organowi zadań nałożo-

<sup>57</sup> Kontrola pn. *Ujawnianie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego województwa warmińsko-mazurskiego.*

<sup>58</sup> Powiaty: elbląski, działdowski, szczycieński i piski.

nych na ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Wojewodowie dolnośląski i świętokrzyski przekazali Głównemu Geodecie Kraju wojewódzkie ZZN w ustawowym terminie (do 19 czerwca 2009 r.), a wojewoda mazowiecki z 10-dniowym opóźnieniem. Wojewódzkie ZZN sporządzono zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 stycznia 2008 r. w sprawie wzoru wykazu oraz wzorów zestawień zbiorczych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podlegających ujawnieniu w księgach wieczystych oraz nieruchomości zabudowanych niepozostających w posiadaniu ich właścicieli.

Wojewoda warmińsko-mazurski w ustawowym terminie przekazał Głównemu Geodecie Kraju wojewódzkie ZZN. Było ono zgodne z wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 stycznia 2008 r., jednak ZZN zawierało braki wynikające z przekazania przez starostów niekompletnych wykazów nieruchomości.

Główny Geodeta Kraju sporządził i terminowo przekazał w dniu 19 sierpnia 2009 r. Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji krajowe ZZN. Zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy o ujawnieniu, zestawienie zbiorcze sporządza się dla obszaru całego kraju, a więc dane powinny obejmować 16 województw, 314 powiatów oraz 65 miast na prawach powiatu). Przekazane zestawienie nie było jednak kompletne. Tylko dla 29 powiatów (ok. 8% wszystkich powiatów) wykazano pełne dane, całkowicie brakowało danych z 36 powiatów (w 10 województwach), a w pozostałych brakowało części danych.

W trakcie kontroli przeanalizowano dane zawarte w wojewódzkich ZZN dla 12 wybra-

nych powiatów (po trzy powiaty z czterech województw). Ustalono, że dla czterech z nich wystąpiły rozbieżności w zakresie powierzchni nieruchomości ujętej w krajowym i wojewódzkim ZZN. Największe rozbieżności wystąpiły w zakresie danych dotyczących powiatu kieleckiego – w zestawieniu wojewódzkim wykazano powierzchnię gruntów Skarbu Państwa wynoszącą 237,1 ha, natomiast w zestawieniu krajowym – 136,2 ha, tj. mniej o 100,9 ha. W przypadku powiatu średzkiego powierzchnia nieruchomości stanowiących własność powiatu, wykazana w wojewódzkim ZZN, była większa o 85,3 ha od powierzchni wykazanej w zestawieniu krajowym.

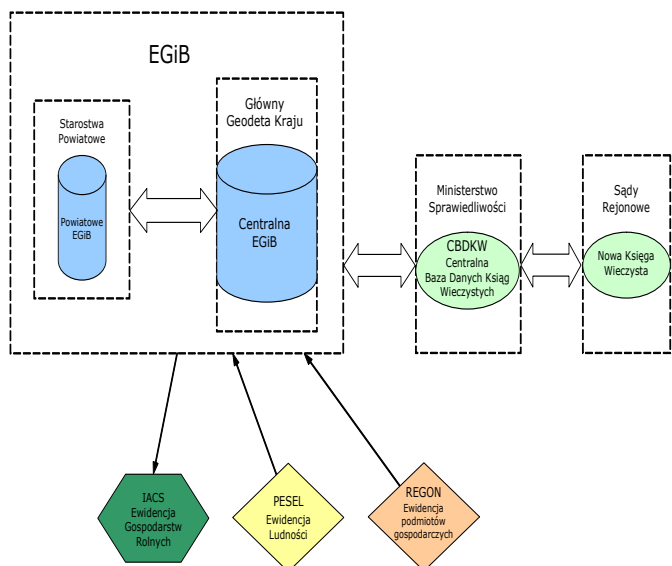
Dokonano również porównania danych z krajowego ZZN przekazanego Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 19 sierpnia 2009 r. z danymi zbiorczymi objętymi EGiB na dzień 1 stycznia 2009 r. oraz na dzień 1 stycznia 2010 r., w zakresie ogólnej powierzchni nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz stanowiących własność samorządów województw. Uzyskano następujące wyniki<sup>59</sup>:

- na 1 stycznia 2009 r. powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa wynikająca z EGiB była większa o 2.543.924 ha od powierzchni wykazanej w krajowym ZZN (8.604.485 ha), natomiast powierzchnia nieruchomości wojewódzkich była mniejsza o 9.594 ha od wykazanej w krajowym ZZN (41.948 ha);
- na 1 stycznia 2010 r. powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa wynikająca z EGiB była większa o 2.425.358 ha od powierzchni wykazanej w krajowym ZZN (8.598.315 ha), natomiast powierzchnia nieruchomości wojewódzkich była mniejsza o 5.928 ha od wykazanej w krajowym ZZN (42.219 ha).

<sup>59</sup> Po uwzględnieniu brakujących danych z 36 powiatów (na potrzeby niniejszej kontroli GUGiK wygenerował te dane z EGiB).

Przed rozpoczęciem realizacji zadań wynikających z ustawy o ujawnieniu, obowiązujący stan prawny przewidywał relacje EGiB z innymi bazami danych według przedstawionego na rys. nr 1 schematu.

Rysunek nr 1  
Schemat funkcjonalności EGiB



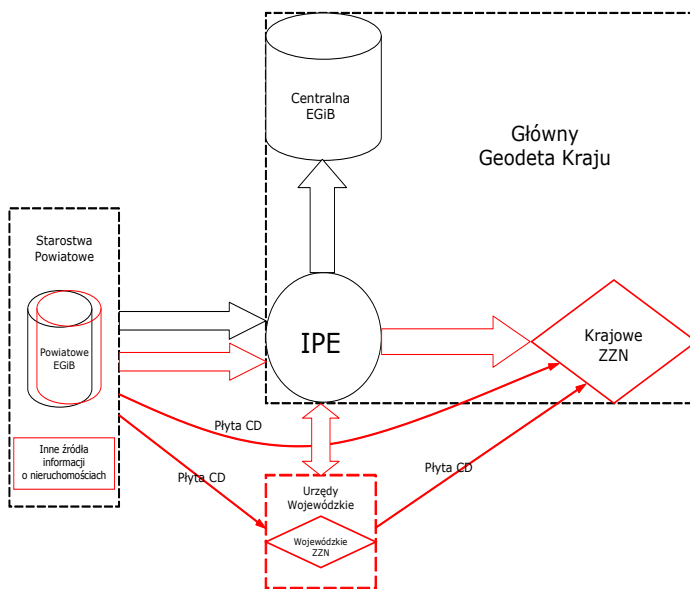
Źródło: opracowanie własne NIK

Artykuł 354 ust. 4 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>60</sup> przewiduje bezpośredni dostęp do Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych (CBDKW) wszystkim jednostkom prowadzącym EGiB. Przepis ten daje też podstawę dokonywania bezpośredniego wglądu do ksiąg wieczystych zapisanych w CBDKW w każdym wydziale ksiąg wieczystych objętych systemem informatycznym zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych. Zgodnie z art. 27 ust. 4 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, organ prowadzący EGiB powinien zapewnić również sądom prowadzącym księgi wieczyste w systemie informatycznym (system Nowej Księgi Wieczystej – NKW) bezpośredni dostęp do bazy danych EGiB w celu sprawdzenia oznaczenia nieruchomości.

Krajowe ZZN zostało sporządzone w systemie IPE, z wykorzystaniem dodatkowego Modułu wspierającego ujawnienie nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Zestawienie to zbudowane zostało jednak nie

w oparciu o odpowiednie, aktualne dane pobierane z istniejącej centralnej EGiB lub powiatowych EGiB, ale na podstawie zaimportowanych danych z wojewódzkich ZZN (przekazywanych przez wojewodów na nośnikach CD oraz poprzez system IPE) i powiatowych wykazów nieruchomości (przekazywanych bezpośrednio za pośrednictwem IPE lub na płytach CD) do nowej bazy danych systemu IPE (niezależnej od centralnej EGiB). W poniższym schemacie zilustrowano w uproszczonej formie kolorem czarnym funkcjonowanie EGiB i kolorem czerwonym – tworzenie wojewódzkich ZZN i krajowego ZZN.

Rysunek nr 2  
Schemat zasilania w dane źródłowe centralnego rejestru EGiB i modułu sporządzającego krajowe ZZN



Źródło: ustalenia kontroli NIK

GUGiK nie korzystał z możliwości porównywania otrzymanych wojewódzkich ZZN z danymi zawartymi w EGiB, systemem NKW, jak również z krajowymi i wojewódzkimi zestawieniami zbiorczymi danych objętych ewidencją gruntów i budynków sporządzanymi<sup>61</sup> corocznie na dzień 1 stycznia (przez starostów i marszałków województw) i przesyłanych do Mini-

<sup>60</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361, ze zm.

<sup>61</sup> Na podstawie § 75 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

stra Skarbu Państwa m.in. w celu opracowania *Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa*.

Wprawdzie system IPE generował dostępne dla użytkowników systemu raporty o błędach lub nieprawidłowościach, a w trakcie przygotowywania zestawienia zbiorczego jednostki odpowiedzialne za przekazanie danych były, w trybie roboczym, informowane przez GUGiK o niekompletności przekazywanych informacji, to jednak działania te okazały się niewystarczające do poprawnego sporządzenia krajowego ZZN.

Zdaniem NIK, skoro materiałem wyjściowym do sporządzenia rzetelnego krajowego ZZN, miały być wykazy nieruchomości sporządzane przez starostów w oparciu głównie o dane z katastru nieruchomości (art. 1 ust. 1 i 5 ustawy o ujawnieniu), należało w pierwszej kolejności zadbać o właściwe przygotowanie EGIB, tj. doprowadzenie tej ewidencji do aktualności i zgodności ze stanem faktycznym. Rzetelnie opracowane dane z EGIB, mogły w następnej kolejności być zestawiane poprzez sieć IPE z danymi wynikającymi z ksiąg wieczystych i innymi informacjami o stanie prawnym nieruchomości<sup>62</sup>. Tylko takie – zawierające wiarygodne dane – wykazy nieruchomości mogły posłużyć do sporządzenia wojewódzkich ZZN oraz krajowego ZZN, które stanowiłoby ostatecznie swoiste zinventaryzowanie wszystkich nieruchomości należących do podmiotów publicznych (państwowych i komunalnych) wskazanych w ustawie o ujawnieniu. W założeniu tej ustawy, działania te miały pozwolić na ustalenie rzeczywistych rozmiarów ujawnionego

w księgach wieczystych stanu własności oraz wykazania zaniechań w tym zakresie.

W ocenie NIK, w całym procesie brakowało skutecznego ośrodka koordynującego i nadzorującego prawidłowe wykonanie zadań wynikających z ustawy o ujawnieniu. Roli takiej nie spełniał Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, któremu ustawa powierzyła sporządzenie i uaktualnianie krajowego ZZN. Minister poza zorganizowaniem 10 czerwca 2009 r. roboczej narady z udziałem przedstawicieli GUGiK i 16 urzędów wojewódzkich, poświęconej omówieniu realizacji zadań określonych ustawą o ujawnieniu oraz biernym przyjmowaniem sprawozdań wojewodów, nie podjął udokumentowanych działań w celu realizacji zadań wynikających z art. 1 ust. 3-5 oraz z art. 4 ust. 2 ustawy o ujawnieniu, zaledwie na dwa miesiące przed terminem sporządzenia krajowego ZZN, przekazał wykonywanie tych obowiązków Głównemu Geodecie Kraju.

Swego zadania nie wypełnili także wojewodowie, którzy mieli kontrolować wykonywanie obowiązków wynikających z ustawy, a w przypadkach ewidentnych zaniechań, mogli korzystać z wyjątkowej sankcji w postaci nakładania kar na osoby odpowiedzialne.

Starostowie powiatów i marszałkowie województw objętych kontrolą nie zrealizowali zadania określonego w art. 2 ust. 3 ustawy o ujawnieniu, dotyczącego złożenia w terminie do 19 listopada 2009 r. we właściwych sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości tych jednostek wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę ujawnienia tego prawa. Podejmowane działania w celu realizacji powyższego obowiązku były niewspółmierne do istniejących potrzeb.

Poza starostą powiatu kazimierskiego, wszyscy pozostali starostowie powiatów oraz marszałkowie województw składali w sądach wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych

<sup>62</sup> NIK już po kontroli pn. *Aktualizacja 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) sygnalizowała, że w pierwszej kolejności należy wyjaśnić rozbieżności w zakresie danych ewidencyjnych, doprowadzić te dane do zgodności ze stanem faktycznym, a następnie sporządzić wykazy nieruchomości, gdyż w przeciwnym wypadku dane ujęte w wykazach nieruchomości będą niezetelne.

prawa własności nieruchomości powiatów i województw.

**Starosta powiatu kazimierskiego** od 19 listopada 2007 r. (wejście w życie ustawy o ujawnieniu) do 31 maja 2010 r. (rozpoczęcie kontroli), poza ujawnieniem w księgach wieczystych prawa własności dziewięciu działek o łącznej powierzchni 0,3 ha, nie prowadził innych działań dotyczących regulowania stanu prawnego nieruchomości na rzecz powiatu.

Skontrolowane jednostki samorządowe ujawniły, na dzień wejścia w życie ustawy o ujawnieniu (19 listopada 2007 r.), w księgach wieczystych nieruchomości o powierzchni 5.220 ha. W dniu 1 stycznia 2010 r. stan nieruchomości ujawnionych w księgach wieczystych zwiększył się do 6.549 ha, tj. o 18,6%. Jednocześnie wzrosła powierzchnia nieruchomości nieujętych w księgach wieczystych – głównie na skutek nabycia nieruchomości, w tym Skarbu Państwa – z 3.474 ha do 4.261 ha, tj. o 22,7%. W sądach złożone zostały wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności 274 ha nieruchomości. Ponadto w skontrolowanych urzędach marszałkowskich i starostwach powiatowych znajdowała się kompletna dokumentacja, pozwalająca na złożenie wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości o powierzchni jeszcze 735 ha. Natomiast w stosunku do 3,5 tys. działek o powierzchni 3.265 ha nie podjęto dotychczas żadnych działań w celu uregulowania ich stanu prawnego.

Przebieg procesu regulowania stanu prawnego nieruchomości i ujawnianie prawa własności w księgach wieczystych przedstawia zestawienie stanowiące załącznik nr 4 do *Informacji*. [str. 50]

NIK negatywnie oceniła skuteczność procesu regulowania stanu prawnego nieruchomości na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, gdyż w ustawowym terminie obowiązek uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu

terytorialnego, w istotnej mierze nie został zrealizowany.

Według stanu na 1 stycznia 2010 r. stosunek liczby nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym do liczby nieruchomości ogółem wynosił 6,6%. W przypadku nieruchomości Skarbu Państwa odsetek ten wynosił aż 20%, a nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego – 4,3%.

Według stanu na 19 listopada 2009 r., największe zaległości w regulowaniu stanu prawnego nieruchomości samorządowych w województwie warmińsko-mazurskim miały: gmina Kowale Oleckie – aż 712 (60,9%) działek ewidencyjnych wymagało uregulowania stanu prawnego, gmina Barczewo – 1.227 (32,4%), gmina Rybno – 188 (32,0%), gmina Barciany – 501 (27,8%) oraz gmina Godkowo – 216 (20,6%).

Zaległości w regulowaniu stanu prawnego nieruchomości, jednostki samorządowe wyjaśniały głównie sytuacją kadrową, brakiem środków finansowych na sporządzenie niezbędnych opracowań geodezyjnych, lecz także przeoczeniem i niedostatecznym przeszkoleniem w zakresie zadań wynikających z ustawy o ujawnieniu.

W skontrolowanych urzędach marszałkowskich i starostwach powiatowych stwierdzono znaczne opóźnienia w regulowaniu stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi wojewódzkie i powiatowe, nabytych z mocy prawa przez województwa samorządowe i powiaty w trybie art. 60 i 73 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Działki zajęte pod drogi stanowią znaczną część majątku województw samorządowych i powiatów. Na dzień 1 stycznia 2010 r. w zarządzie województw pozostawały grunty zajęte pod drogi wojewódzkie o powierzchni 3.381 ha, a w zarządzie powiatów – 5.030 ha gruntów zajętych pod drogi powiatowe. Spośród nieruchomości zajętych pod drogi nieuregulowany stan prawny posiadało 3.179 ha gruntów (37,8%) – 1.889 ha zajętych pod drogi wojewódzkie

oraz 1.290 ha zajętych pod drogi powiatowe. Nieuregulowany stan prawny wynikał z braku decyzji wojewody potwierdzających nabycie z mocy prawa nieruchomości zajętych pod drogi, będących podstawą ujawnienia prawa własności województw i powiatów w księgach wieczystych.

Województwa samorządowe i powiaty, do czasu zakończenia kontroli, nie posiadały pełnej informacji o liczbie i powierzchni działek zajętych pod drogi wojewódzkie lub powiatowe, nabytych z mocy prawa w trybie przepisów ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Z wyjaśnień dyrektora **Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie** wynika, że jednostka ta nie posiada informacji o liczbie i powierzchni działek zajętych pod drogi, które powinny być poddane procesowi komunalizacji, tj. regulacji stanu prawnego. Na 31 grudnia 2009 r. w województwie mazowieckim znajdowało się 2.477,8 km dróg poza granicami administracyjnymi miast oraz 344,3 km dróg w granicach administracyjnych miast.

Uchwałą z 27 września 2002 r. w sprawie ustalenia przebiegu dróg powiatowych na terenie **powiatu sandomierskiego**, Rada Powiatu Sandomierskiego określiła drogi powiatowe, które zgodnie z art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych stały się własnością powiatu. W załączniku do uchwały wyszczególniono numer i nazwę drogi oraz jej długość. Załącznik do uchwały zawierał mapę dróg powiatowych z podaniem ich numerów. W uchwale nie wyszczególniono numerów działek i ich powierzchni zajętych pod drogi powiatowe, które umożliwiłyby wprowadzenie danych do ewidencji gruntów i budynków. Starostwo Powiatowe nie posiadało dokumentów źródłowych, na podstawie których możliwe byłoby określenie numerów działek i powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi powiatowe.

Starostowie ośmiu powiatów oraz marszałkowie trzech województw samorządowych<sup>63</sup> nierzetelnie realizowali obowiązek, wynikają-

cy z art. 4 ust. 1 ustawy o ujawnieniu, przekazywania (od grudnia 2007 r.) właściwym wojewodom miesięcznych sprawozdań ze składania w sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości wojewódzkich i powiatowych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niezłożeniu lub nieterminowym złożeniu niektórych miesięcznych sprawozdań.

**Starosta powiatu kieleckiego** nie przekazywał wojewodzie świętokrzyskiemu miesięcznych sprawozdań z wykonania obowiązku składania w sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości powiatu kieleckiego. Nie zostały również przekazane sprawozdania z wykonania obowiązku składania w sądach rejonowych wniosków o ujawnienie, w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa – w grudniu 2007 r., w marcu, maju, czerwcu, lipcu i sierpniu 2008 r., lipcu 2009 r. oraz w styczniu 2010 r.

**Marszałek województwa dolnośląskiego** nie wywiązywał się z obowiązku przekazywania wojewodzie dolnośląskiemu comiesięcznych sprawozdań z realizacji ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Samorządu Województwa Dolnośląskiego.

Marszałkowie województw i starostowie powiatów w miesięcznych sprawozdaniach podawali liczbę i powierzchnię działek objętych wnioskami. Nie były w nich jednak ujęte konkretne działki ze szczegółową ich charakterystyką podane we wcześniejszych wykazach<sup>64</sup>. Ponadto w sprawozdaniach tych marszałkowie województw i starostowie powiatów wykazywali dane za różne okresy:

- dłuższe niż miesięczne (np. od 19 listopada 2007 r. do 15 lutego 2008 r.);
- obejmujące niepełne miesiące kalendarzowe (np. od 15 września 2009 r. do 14 października 2009 r.).

Wojewodowie nie mieli zatem możliwości sprawdzenia, które działki z tych wykazów ujmowane były w kolejnych sprawozdaniach

<sup>63</sup> Obowiązek terminowego składania wojewodzie miesięcznych sprawozdań, prawidłowo zrealizował starosta powiatu garwolińskiego.

<sup>64</sup> Por. przypis nr 13.

przesyłanych przez marszałków i starostów oraz nie mogli sumować liczby działek objętych wnioskami i ich powierzchni. Ujmowane przez nich dane w kwartalnych sprawozdaniach nie mogły więc odpowiadać rzeczywistości. Ponadto wojewodowie sporządzali kwartalne sprawozdania za okresy nieobejmujące kwartałów kalendarzowych (np. od 19 listopada 2007 r. do 15 grudnia 2009 r., od 20 sierpnia 2009 r. do 19 listopada 2009 r., od 20 listopada 2009 r. do 31 marca 2010 r.).

W kontroli przeprowadzonej w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii ustalono, że przekazywane Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Głównemu Geodecie Kraju sprawozdania kwartalne sporządzane były na podstawie niepełnych lub niezrzetelnych danych, przekazanych przez podmioty zobowiązane do składania w sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości.

Sporządzone przez **województwo dolnośląskie** sprawozdanie za III kwartał 2009 r., zawierało niekompletne dane, gdyż aż z 96 organów (48,2%), spośród 199 organów mających obowiązek sprawozdawczy, nie złożyło w tym kwartale miesięcznych sprawozdań.

Porównanie danych z sześciu sprawozdań kwartalnych z danymi wynikającymi ze sprawozdań miesięcznych przekazanych w tym okresie przez starostów i marszałków województw, wykazało rozbieżności w zakresie liczby złożonych wniosków i liczby starostów, którzy przekazali wojewodom miesięczne sprawozdania.

W celu oceny realizacji obowiązku aktualizowania danych zawartych w krajowym ZZN, zbadano przesłane przez wojewodów w cyklu kwartalnym sprawozdania dotyczące ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości. Analizą objęto sprawozdania złożone za IV kwartał 2009 r. oraz za II kwartał 2010 r. Stwierdzono, że przesła-

ne sprawozdania sporządzone zostały za okresy sprawozdawcze nie obejmujące kwartałów kalendarzowych roku (np. od dnia 25 miesiąca poprzedzającego dany kwartał do dnia 25 ostatniego miesiąca danego kwartału) i w różnej, niejednolitej formie (prezentowano dane o różnym stopniu szczegółowości).

Otrzymywane przez Głównego Geodetę Kraju tak sporządzone kwartalne sprawozdania uniemożliwiały dokonanie przez niego aktualizacji krajowego ZZN, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ujawnieniu. Pomimo tego, Główny Geodeta Kraju nie kierował do wojewodów wytycznych, co do formy i treści, w jakiej mają mu być przekazywane kwartalne sprawozdania oraz nie reagował na ich brak. Według Głównego Geodety Kraju tego rodzaju działania mógł podjąć jedynie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zdaniem NIK, Minister nie podjął odpowiednich działań w celu wyegzekwowania od wojewodów sporządzania odpowiednich, z punktu widzenia ich celu, sprawozdań. Środkiem do tego mogła być instytucja nadzoru sprawowanego nad wojewodami. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>65</sup>, minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności.

W kontroli *Ujawnianie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego województwa warmińsko-mazurskiego*<sup>66</sup> stwierdzono, że spośród 15 skontrolowanych organów zobowiązanych do składania wojewodzie warmińsko-mazurskiemu sprawozdań, tylko trzy (20%) złożyły

<sup>65</sup> Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

<sup>66</sup> Por. przypis nr 11.

sprawozdania niezawierające błędów. Na ogółem 614 złożonych sprawozdań, 202 (32,9%) zawierało dane niezgodne ze stanem faktycznym.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ujawnieniu, wojewodowie powinni kontrolować realizację przez organy reprezentujące Skarb Państwa oraz organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązku składania w sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości. Wojewodowie skontrolowali realizację powyższego obowiązku jedynie przez 48 organów (7,1%), głównie starostów, spośród 679 organów funkcjonujących na terenie województw, których dotyczyła kontrola.

Przeprowadzone kontrole wykazały w każdej z kontrolowanych jednostek nieprawidłowości w zakresie składania wojewodom miesięcznych sprawozdań oraz wykonywania obowiązku złożenia w sądzie wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości.

Wojewodowie nie prowadzili postępowań mających na celu wyjaśnienie przyczyn niezrealizowania obowiązku ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego i ustalenia, czy zachodzą podstawy do nałożenia na osoby zobowiązane do wykonania tego zadania kary pieniężnej, o jakiej mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o ujawnieniu. Wojewodowie przyjmowali (bez weryfikacji) argumentację osób zobowiązanych do ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego o niedostatkach technicznych i kadrowych oraz wysokim stopniu złożoności problematyki gospodarki nieruchomościami.

Wojewoda warmińsko-mazurski skontrolował zaledwie siedem (3,4%) spośród 204 podmiotów zobowiązanych do składania w sądach

wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości. Wojewoda nie wywiązywał się także z wynikającego z art. 8 ust. 1 ustawy o ujawnieniu obowiązku dyscyplinowania podmiotów realizujących ustawowe zadania, poprzez nakładanie kar pieniężnych na osoby, które w wymaganym przez tę ustawę terminie (do 19 listopada 2009 r.), nie złożyły do sądu wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a także poprzez wyznaczanie terminów wykonania zaniechanych obowiązków i wyjaśnienia przyczyn tych zaniedbań.

W latach 2007 – 2010 (I półrocze) objęci kontrolą wojewodowie wydali łącznie 2.871 decyzji w sprawie nabycia nieruchomości przez samorządy województw i przez powiaty, z tego 721 decyzji w przedmiocie nabycia nieruchomości przez województwa oraz 2.150 decyzji dotyczących nabycia nieruchomości przez powiaty.

Postępowania w przedmiocie nabycia przez województwa samorządowe i powiaty nieruchomości, wojewodowie prowadzili w sposób opieszale.

Analiza 83 wybranych postępowań w sprawie uwłaszczenia samorządów województw oraz powiatów nieruchomościami Skarbu Państwa wykazała, że w przypadku 78 postępowań (93,9% badanych) przekroczono dwumiesięczny termin ich zakończenia określony w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>67</sup>. Postępowania te prowadzone były (do czasu kontroli) przez okres od trzech miesięcy do ponad pięciu lat.

**Wojewoda mazowiecki** w terminie od roku do pięciu lat, od dnia złożenia wniosku, wydał 17 decyzji w przedmiocie nabycia nieruchomości. Odnośnie nieruchomości położonej w gminie Michałowice oraz w czterech przypadkach

<sup>67</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

dotyczących działek zajętych pod drogę w Warszawie przy ul. Banacha – podjęcie pierwszych czynności wyjaśniających nastąpiło dopiero po upływie prawie dwóch lat i sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosków. Natomiast w przypadku 11 spraw dotyczących nieruchomości położonej w Otwocku oraz działek zajętych pod drogę w Warszawie przy ul. Puławskiej, pomimo iż do wniosków załączono pełną, niewymagającą uzupełnień dokumentację, postępowania te nie zostały zakończone terminowo.

Głównymi przyczynami przewlekłego prowadzenia postępowań w sprawie uwłaszczenia samorządów województw oraz powiatów były: konieczność doprowadzenia do zgodności ewidencji gruntów ze stanem faktycznym w terenie, oczekiwanie na przygotowanie odpowiednich opracowań geodezyjnych, konieczność uzupełnienia materiałów załączonych do wniosku oraz niedobory kadrowe w komórkach organizacyjnych urzędów wojewódzkich prowadzących postępowania uwłaszczeniowe.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wojewodowie nie podjęli niezbędnych działań organizacyjnych i finansowych w celu skrócenia czasu trwania postępowań w sprawie uwłaszczenia samorządów województw oraz powiatów nieruchomościami Skarbu Państwa.

### 3.3.3 Udostępnianie nieruchomości województwa i powiatu

Z nieruchomości o łącznej powierzchni 7.383 ha zaewidencjonowanych (na dzień 1 stycznia 2010 r.) w zasobach skontrolowanych jednostek, udostępniono do korzystania w różnych formach prawnych określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami 3.511 ha (47,5% zasobów nieruchomości). Jednostki organizacyjne województw i powiatów władają gruntami o powierzchni 3.035 ha (41,2% zasobów nieruchomości), pomimo braku decyzji zarządu województwa lub powiatu o ich oddaniu w trwały zarząd lub niezawarcia sto-

sownych umów (najmu, dzierżawy, użyczenia i użytkowania).

Nie zostały udostępnione do korzystania grunty województw i powiatów o powierzchni 837 ha (11,3% zasobów nieruchomości).

*Na terenie powiatu kieleckiego wśród nieudostępionych nieruchomości, 70 ha stanowiły grunty rolne przejęte po zlikwidowanym gospodarstwie pomocniczym zespołu szkół rolniczych, przeznaczone w planie wykorzystania zasobu nieruchomości do późniejszego wydzierżawienia, 17 ha grunty leśne, i 8 ha grunty przeznaczone pod planowane inwestycje drogowe.*

*Zarząd Powiatu Kazimierskiego nieudostępnił nieruchomości o powierzchni 28 ha, z tego 20 ha stanowiły tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej chronionej przed zmianą sposobu użytkowania, a nieruchomości o powierzchni 8 ha przeznaczone były w planie wykorzystania zasobu nieruchomości jako tereny przyszłych usług publicznych i komercyjnych.*

*W zasobie województwa dolnośląskiego wykazywano 11 nieruchomości jako długotrwale nieudostępione (od dwóch do pięciu lat), zabudowane obiektami o złym stanie technicznym, przejęte w wyniku likwidacji bądź reorganizacji jednostek organizacyjnych województwa. Zarząd Województwa Dolnośląskiego nie zawsze podejmował wystarczające działania ukierunkowane na zagospodarowanie przejmowanych nieruchomości.*

Objęte kontrolą województwa samorządowe wykazywały w swoich zasobach grunty o powierzchni 1.599 ha, z tego udostępniono 1.004 ha (62,8% wojewódzkich zasobów nieruchomości), głównie poprzez oddanie własnym jednostkom organizacyjnym nieruchomości w nieodpłatne użytkowanie – 508 ha, w trwały zarząd – 310 ha oraz w użyczenie – 100 ha. Jednostki organizacyjne województw władają bez decyzji o trwałym zarządzie lub bez zawartych umów nieruchomościami o powierzchni 87 ha. Nie zostały udostępnione grunty o powierzchni 595 ha (37,2% wojewódzkich zasobów nieruchomości).

Do powiatowych zasobów nieruchomości należały grunty o powierzchni 5.783 ha, z tego

udostępniono – 5.541 ha (95,8% powiatowych zasobów nieruchomości). Zarządy skontrolowanych powiatów oddały w trwałe zarząd jednostkom organizacyjnym (odpłatnie i nieodpłatnie) nieruchomości o powierzchni 1.821 ha, samorządowym jednostkom ochrony zdrowia, na podstawie zawartych umów, przekazano 25 ha w użytkowanie oraz 27 ha w użyczenie. Ponadto wydzierżawiono osobom fizycznym i prawnym nieruchomości gruntowe o powierzchni 719 ha. Spośród udostępnionych nieruchomości, aż 2.948 ha gruntów (50,9% powiatowych zasobów nieruchomości) pozostawało we władaniu jednostek organizacyjnych powiatów bez decyzji zarządu powiatu o ustanowieniu trwałego zarządu lub bez zawarcia stosownych umów. Nie zostały udostępnione grunty o powierzchni 242 ha (na dzień 30 czerwca 2010 r.).

Stwierdzono również znaczne opóźnienia w zakresie przekazywania przez zarządy skontrolowanych jednostek samorządowych w trwałe zarząd jednostkom organizacyjnym zarządzającym drogami, nieruchomości zajętych pod drogi wojewódzkie i powiatowe.

W dziewięciu jednostkach samorządowych<sup>68</sup> do 30 czerwca 2010 r. nie przekazano w trwałe zarząd jednostkom zarządzającym drogami nieruchomości o powierzchni 4.162 ha, z tego zajętych pod drogi powiatowe – 3.411 ha (81,9%) oraz pod drogi wojewódzkie – 751 ha (18,1%).

Nieprzekazanie nieruchomości zajętych pod drogi w trwałe zarząd jednostkom zarządzającym drogami było niezgodne z art. 43 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z art. 22 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Zdaniem NIK, nieprzekazanie ww. nieruchomości własnym jednostkom organizacyjnym sprawującym zarząd dróg, mogło ograniczać możliwości gospodaro-

wania tymi gruntami zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, poprzez odpłatne ich wynajmowanie i wydzierżawianie na cele związane z potrzebami zarządzania drogami, potrzebami ruchu oraz potrzebami użytkowników ruchu.

**Powiatowy Zarząd Dróg w Garwolinie** władał 678 działkami o powierzchni 441,8 ha zajętej pod drogi powiatowe, które nie zostały mu przekazane w trwałe zarząd.

**Zarząd Powiatu Oleśnickiego** nie przekazał Zarządowi Dróg Powiatowych w Oleśnicy w trwałe zarząd 373 działek o powierzchni 249,7 ha zajętych pod drogi powiatowe.

Analiza dokumentacji 406 wybranych działek, z tego 225 oddanych w trwałe zarząd, 98 użyczonych, 48 wydzierżawionych oraz 35 przekazanych w nieodpłatne użytkowanie, wykazała, że:

- decyzje o ustanowieniu trwałego zarządu w przypadku 219 badanych działek zawierały wszystkie elementy wymienione w art. 45 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Natomiast w decyzjach dotyczących pięciu działek brak było terminu zagospodarowania nieruchomości (art. 45 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami), a jednej działki – zapisu o możliwości aktualizacji opłaty z tytułu trwałego zarządu (art. 45 ust. 2 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Prawidłowo, zgodnie z art. 83 tej ustawy, ustalono stawki opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu;
- umowy użytkowania, dzierżawy i użyczenia nieruchomości spełniały wymogi przepisów Kodeksu cywilnego w zakresie prawidłowego określenia praw i obowiązków stron zawartych umów.

Powyższa analiza wykazała również, że z naruszeniem art. 18 oraz art. 43 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zarządy powiatów kazimierskiego i przysuskiego przekazały nieruchomości niezabudowane w trwałe zarząd odpowiednio Powiatowemu Inspektoratowi Weterynarii w Przysusze i Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Ka-

<sup>68</sup> Województwa: mazowieckie i świętokrzyskie oraz powiaty: garwoliński, kazimierski, kłodzki, kielecki, oleśnicki, przysuski i sandomierski.

zimierzy Wielkiej nieruchomości gruntowe, pomimo iż jednostki te nie są jednostkami organizacyjnymi powiatu, a zatem przekazanie im w trwałą zarząd przedmiotowych nieruchomości było niedopuszczalne.

Zarząd Powiatu Przysuskiego wydał, w wyniku kontroli NIK, decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu nieruchomością, sprawowanego przez Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Przysusze, natomiast Zarząd Powiatu Kazimierskiego podjął działania w celu wydania decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu.

Ponadto Zarząd Powiatu Przysuskiego bez wcześniejszego wydania na podstawie art. 46 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu 37 działek o powierzchni 77,5 ha, sprawowanego przez dwie jednostki organizacyjne powiatu, wydzierżawił osobie fizycznej 35 działek oraz użyczył dwóm gminom dwie działki. W sytuacji niewygaszenia trwałego zarządu, organem właściwym do zawarcia umów dzierżawy – zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami – były jednostki organizacyjne, którym oddano nieruchomości w trwałą zarząd.

Szczegółowe dane, dotyczące zagospodarowania nieruchomości województw i powiatów przedstawia załącznik nr 3 do *Informacji*. [str. 49]

Zarządy pięciu powiatów<sup>69</sup> i zarządy dwóch województw<sup>70</sup> nie opracowały planów wykorzystania zasobu nieruchomości. Obowiązek sporządzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości przez zarządy powiatów wynika z art. 25b w zw. z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a przez zarządy województw – z art. 25d w zw. z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Można zatem stwier-

dzić, iż zarządy tych jednostek samorządowych mogły decydować o wykorzystaniu nieruchomości w sposób przypadkowy. Brak planów wykorzystania zasobów nieruchomości utrudniał również właściwe planowanie dochodów z tytułu udostępnienia nieruchomości.

Badanie sposobu i trybu sprzedaży nieruchomości przeprowadzone na próbie 92 wybranych działek, z tego 72 sprzedanych w trybie przetargu oraz 20 w trybie bezprzetargowym, wykazało nieprawidłowości w przypadku postępowań na zbycie 12 działek (13,0% badanych).

Z naruszeniem zasad określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości:

- w trzech badanych ogłoszeniach o przetargach (na sprzedaż dziewięciu działek) nie zamieszczono informacji o braku obciążeń nieruchomości oraz o zobowiązaniach, których przedmiotem była nieruchomość (§ 16 pkt 2 i 3 rozporządzenia),
- w trzech badanych protokołach z postępowań przetargowych (na sprzedaż siedmiu działek) nie zawarto informacji o braku obciążeń nieruchomości oraz o zobowiązaniach, których przedmiotem była nieruchomość (§ 10 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia),
- jednego protokołu z przetargu na sprzedaż sześciu działek nie podpisali nabywcy nieruchomości (§ 10 ust. 3 rozporządzenia),
- przewodniczący komisji przetargowych nie zawiadomili na piśmie wszystkich, którzy złożyli oferty, o wynikach dwóch badanych przetargów na sprzedaż siedmiu działek (§ 23 ust. 2 rozporządzenia).

Niezgodnie z art. 156 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami do ustalenia wartości dwóch działek wykorzystano nieaktualne operaty szacunkowe tj. sporządzone 14 i 29 miesięcy przed datą sprzedaży.

Badanie w zakresie aktualizacji opłat rocznych przeprowadzone na wybranej próbie

<sup>69</sup> Powiaty: kazimierski, kielecki, przysuski, siedlecki i średzki.

<sup>70</sup> Województwa: dolnośląskie i świętokrzyskie.

69 działek, z tego 39 oddanych w odpłatny trwały zarząd, 30 przekazanych w użytkowanie wieczyste wykazało, że pomimo zmiany (wzrostu) wartości nieruchomości, zarządy czterech powiatów<sup>71</sup> oraz dwóch województw samorządowych<sup>72</sup> nie dokonały aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu 37 działkami oraz użytkowania wieczystego 13 działek.

W wyniku zbadania umów dzierżawy 36 działek, stwierdzono, że pomimo wzrostu wartości nieruchomości nie aktualizowano wysokości czynszu z tytułu dzierżawy 15 działek.

**Zarząd Powiatu Sandomierskiego** pomimo zmiany (wzrostu) wartości nieruchomości, nie dokonał aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomością wykonywanego od 2 marca 2006 r. przez Dom Pomocy Społecznej w Sandomierzu. Z dokonanych wyliczeń wynika, że dokonanie aktualizacji w 2009 r. pozwoliłoby uzyskać wpływy do budżetu powiatu wyższe o 10 tys. zł rocznie.

Dochody uzyskane przez skontrolowane jednostki w latach 2007 – 2010 (do 31 maja) ze sprzedaży i odpłatnego udostępniania nieruchomości gruntowych w łącznej wysokości 31.065,4 tys. zł, stanowiły 93,7% ogółu dochodów uzyskanych z gospodarowania mieniem, wynoszących 33.144,2 tys. zł. Zrealizowane w latach 2007 – 2009 dochody ze sprzedaży i odpłatnego udostępniania nieruchomości gruntowych w wysokości 29.035,1 tys. zł były niższe o 4,4% od zaplanowanych (30.365,7 tys. zł).

**Zarząd Powiatu Średzkiego** nie podjął czynności egzekucyjnych wobec zaległości w łącznej wysokości 155,8 tys. zł, z tego z tytułu dzierżawy gruntu na cele związane z wydobyciem kopalini.

Szczegółowe dane, dotyczące dochodów uzyskanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami przedstawia załącznik nr 5 do *Informacji*. [str. 51]

<sup>71</sup> Powiaty: garwoliński, kielecki, oleśnicki i sandomierski.

<sup>72</sup> Województwa: dolnośląskie i świętokrzyskie.

### 3.3.4 Wartość księgową, inwentaryzacja nieruchomości oraz informacje o stanie mienia powiatu i województwa

Skontrolowane jednostki samorządowe prowadziły ewidencję księgową nieruchomości w systemie komputerowym. Ewidencje te nie były elektronicznie (automatycznie) powiązane z ewidencjami nieruchomości województw i powiatów, w tym ewidencjami zasobów nieruchomości.

Pomimo obowiązku wynikającego z art. 20 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, w ewidencji księgowej pięciu starostw powiatowych<sup>73</sup> oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego nie zaewidencjonowano łącznie 2.722 działek o powierzchni 1.658 ha, nieprzekazanych w trwały zarząd jednostkom organizacyjnym.

Z powyższego wynika, że księgi rachunkowe tych jednostek były nierzetelne ponieważ – wbrew wymogom art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości – nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego.

W latach 1999 – 2004 **powiat sandomierski** nabył (głównie na podstawie decyzji wojewody świętokrzyskiego) do powiatowego zasobu nieruchomości 63 działki o powierzchni 123,5936 ha. Wartość nabytych nieruchomości wynosiła 50.564 tys. zł. Nieruchomości tych nie wprowadzono do ewidencji księgowej Starostwa.

W księgach rachunkowych **Starostwa Powiatowego w Kazimierzy Wielkiej** nie zostało zaewidencjonowane 250 działek o łącznej powierzchni 231,2 ha. Wartość niezaewidencjonowanych działek wynosiła 13.750.593 zł.

W księgach rachunkowych **Starostwa Powiatowego w Przysusze** nie zaewidencjonowano 70 działek o powierzchni 5,2 ha, stanowiących własność powiatu.

<sup>73</sup> Powiaty: kazimierski, kłodzki, kielecki, przysuski i sandomierski.

**Starostwo Powiatowe w Kielcach** niezawidencjonowało w ewidencji księgowej 1.519 działek o powierzchni 1.117 ha zajętych pod drogi powiatowe, które nie zostały przekazane w trwały zarząd Powiatowemu Zarządowi Dróg w Kielcach. Ponadto w syntetycznej ewidencji księgowej oraz w sprawozdaniu finansowym, na 31 grudnia 2009 r., wykazało większą wartość nieruchomości o 593.566 zł w porównaniu do danych zawartych w ewidencji analitycznej.

W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych NIK, starostowie powiatów kazimierskiego, przysuskiego i sandomierskiego dokonali, zgodnie z art. 28 ust. 2 zd. 2 ustawy o rachunkowości, komisyjnego oszacowania nieruchomości nieujętych dotychczas w ewidencji księgowej i wprowadzili do ewidencji księgowej starostw powiatowych nieruchomości o łącznej wartości 64.314,6 tys. zł.

Inwentaryzację nieruchomości, zaewidencjonowanych w księgach rachunkowych skontrolowanych jednostek samorządowych, przeprowadzono metodą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, wg stanu na 31 grudnia 2006 r. oraz na 31 grudnia 2009 r., spełniając wymogi dotyczące inwentaryzowania nieruchomości, wynikające z art. 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Nieprawidłowości w inwentaryzowaniu nieruchomości wystąpiły w dwóch starostwach powiatowych. W Starostwie Powiatowym w Środzie Śląskiej, komisja inwentaryzacyjna, wbrew obowiązującej instrukcji inwentaryzacyjnej, nie sporządziła protokołu z przeprowadzonej weryfikacji ksiąg rachunkowych. Natomiast w Starostwie Powiatowym w Sandomierzu, inwentaryzacją drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości nieruchomości według stanu na 31 grudnia 2006 r., nie objęto 72 działek o powierzchni 52,5 ha, co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 3 o rachunkowości.

Nieprawidłowości w inwentaryzowaniu gruntów wykazała również kontrola w zakresie ujawniania prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego województwa warmińsko-mazurskiego. W latach 2007 – 2009 inwentaryzację nieruchomości gruntowych przeprowadzono w 13 spośród 15 skontrolowanych jednostek samorządowych. Aż w siedmiu jednostkach nie przeprowadzono inwentaryzacji właściwą metodą, a więc przez porównanie danych ksiąg rachunkowych z dokumentami źródłowymi, potwierdzającymi istnienie gruntów i źródło ich pochodzenia, takimi jak akty notarialne, decyzje komunalizacyjne czy wyciągi z ksiąg wieczystych. W Starostwie Powiatowym w Piszcu inwentaryzacji gruntów nie przeprowadzono ani razu od czasu utworzenia powiatów w 1999 r.

Przeprowadzenie inwentaryzacji niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W latach 2007 – 2009 zarządy skontrolowanych jednostek samorządowych przedstawiały sejmikom województw oraz radom powiatów informacje o stanie mienia województw i powiatów, pozytywnie zaopiniowane przez regionalne izby obrachunkowe. Informacje zawierały wszystkie dane wymagane art. 180 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Wobec braku ewidencji zasobu nieruchomości, wątpliwości może budzić rzetelność danych wykazywanych przez **Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego** w sporządzonych corocznie informacjach o stanie mienia województwa. Wykazywane w tych informacjach dane dotyczące przysługujących praw własności nieruchomości i innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych, powinny wprost wynikać z ewidencji wojewódzkiego zasobu nieruchomości.

Informacje o stanie mienia komunalnego opracowane w latach 2007, 2008 i 2009 przez zarządy trzech powiatów<sup>74</sup> nie były udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 pkt 5 lit.c w zw. z art. 8 ust. 3 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Powiaty: kazimierski, przysuski i sandomierski.

<sup>75</sup> Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

Nieudostępnienie informacji o stanie mienia komunalnego w Biuletynie Informacji Publicznej, spowodowane było nieznaną przyczyną przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, co jednak nie może usprawiedliwiać niezrealizowania ustawowego obowiązku upublicznienia informacji o stanie mienia komunalnego.

#### 4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę planową pn. *Zagospodarowanie nieruchomości stanowiących mienie województw i powiatów* przeprowadziły trzy delegatury NIK w: Kielcach, Warszawie i Wrocławiu.

Kontrolę zaplanowano jako kontrolę wykonania zadań, ale z założenia zawierała ona również elementy badania prawidłowości.

W przygotowaniu kontroli wykorzystano wyniki dotychczasowych kontroli NIK prowadzonych w obszarze gospodarowania nieruchomościami<sup>76</sup>.

Kontrolę planową poprzedziła kontrola rozpoznawcza przeprowadzona w Starostwie Powiatowym w Staszowie<sup>77</sup>. Kontrola rozpoznawcza wykazała istotne nieprawidłowości związane z: prowadzeniem EGiB; niezłożeniem do wojewody świętokrzyskiego wniosków o wydanie decyzji potwierdzających nabycie z mocy prawa wszystkich działek zajętych pod drogi powiatowe; niewykazaniem w księgach rachunkowych starostwa 280 działek stanowiących drogi powiatowe; oraz nieprzekazaniem Zarządowi Dróg Powiatowych w Staszowie w trwałe zarząd nieruchomości zajętych pod drogi powiatowe.

Przy planowaniu kontroli uwzględniono informacje uzyskane w trybie art. 29 pkt 1 ustawy o NIK z urzędów marszałkowskich województw dolnośląskiego, mazowieckiego i świętokrzyskiego w zakresie ogólnej powierzchni nieruchomości należących do województw i powiatów, wynikającej z ewidencji gruntów i budynków oraz od wojewodów dolnośląskiego, mazowieckiego i świętokrzyskiego dotyczących stanu realizacji na terenie tych województw obowiązku, wynikającego z art. 2 ustawy o ujawnieniu, złożenia we właściwych sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własno-

ści nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Do kontroli planowej wybrano jednostki o największej ogólnej powierzchni nieruchomości gruntowych stanowiących mienie województw i powiatów oraz o największej powierzchni nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

W doborze jednostek uwzględniono także zaawansowanie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości.

Kontrolę przeprowadzono na terenie województw dolnośląskiego, mazowieckiego i świętokrzyskiego w starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>78</sup>, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK) oraz w urzędach wojewódzkich na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, pod względem kryteriów legalności, gospodarności, rzetelności i celowości (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK). W MSWiA oraz w GUGiK kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, pod względem kryteriów legalności, gospodarności, rzetelności i celowości.

W kontroli zastosowano niestatystyczne metody doboru próby, bowiem stosowane w EGiB programy komputerowe segregowały działki tylko w podziale na grupy i podgrupy rejestrowe, bez możliwości generowania wykazów działek. Ewidencje te nie mogły współpracować z powszechnie znanymi arkuszami kalkulacyjnymi czy bazami danych.

#### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek.

Zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokołach kontroli zgłosili kontrolerom: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Główny

<sup>76</sup> Por. przypis nr 9.

<sup>77</sup> Kontrola R/09/004 *Zagospodarowanie nieruchomości stanowiących mienie powiatów*.

<sup>78</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

Geodeta Kraju oraz Wojewoda Świętokrzyski. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Główny Geodeta Kraju zgłosili również zastrzeżenia do ustaleń opisanych w protokołach kontroli do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Przekazano 17 wystąpień pokontrolnych, z tego dziewięć starostom powiatów, trzy wojewodom, trzy marszałkom województw, a także Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Głównemu Geodecie Kraju.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, NIK wnioskowała o wypracowanie sposobu prawidłowej realizacji zadań nałożonych ustawą o ujawnieniu na ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz sporządzenie kompletnego zestawienia zbiorczego nieruchomości dla obszaru kraju i jego rzetelne uaktualnianie.

Do Głównego Geodety Kraju, również wnioskowano o podjęcie działań w celu sporządzenia kompletnego zestawienia zbiorczego nieruchomości dla obszaru kraju oraz jego rzetelne uaktualnianie, a także o rozważenie wykorzystywania baz danych EGIB i ksiąg wieczystych zawartych w systemie IPE do kontroli wojewódzkich ZZN oraz sporządzania i uaktualniania krajowych ZZN.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Główny Geodeta Kraju zgłosili zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zgłosił 11 zastrzeżeń, a Główny Geodeta Kraju – osiem zastrzeżeń.

Uchwałami Kolegium NIK z 21 kwietnia 2011 r. oraz z 14 grudnia 2011 r. zastrzeżenia Głównego Geodety Kraju oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zostały oddalone.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wojewodów, NIK sformułowała

od dwóch do czterech wniosków dotyczących m.in.:

- rzetelnego sporządzania kwartalnych sprawozdań z realizacji przez starostów i inne organy reprezentujące Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami oraz organy jednostek samorządu terytorialnego, obowiązku składania w sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości;
- prowadzenia kontroli wykonania przez właściwe organy obowiązku składania w sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego;
- ustalenia osób, które nie wywiązały się z obowiązku ujawnienia w ustawowym terminie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, dokonania analizy przyczyn niezrealizowania tego obowiązku i w zależności od wyników tej analizy – rozważenie zastosowania kar pieniężnych przewidzianych w art. 8 ust. 1 ustawy o ujawnieniu.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do marszałków województw sformułowano od czterech do dwunastu wniosków. Wnioskowano m.in. o:

- rzetelne prowadzenie ewidencji obejmującej wszystkie nieruchomości wojewódzkiego zasobu nieruchomości;
- zintensyfikowanie działań w celu uregulowania stanu prawnego i ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości województwa;
- zagospodarowywanie niewykorzystywanych nieruchomości z wojewódzkiego zasobu nieruchomości;
- przekazanie w trwałą zarząd jednostkom organizacyjnym samorządu województwa nieruchomości, którymi władają one dotychczas bez podstawy prawnej;

- analizowanie zmian cen nieruchomości oddanych w trwały zarząd i w użytkowanie wieczyste, a w przypadku wzrostu ich wartości, podejmowanie działań w celu aktualizacji opłat rocznych.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do starostów, NIK sformułowała od czterech do trzynastu wniosków. Wnioskowano m.in. o:

- prowadzenie ewidencji nieruchomości należących do powiatowego zasobu zgodnie wymogami ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- wystąpienie do wojewody z wnioskami o wydanie decyzji potwierdzających nabycie z mocy prawa przez powiat nieruchomości;
- złożenie w sądzie wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości, wchodzących w skład powiatowego zasobu nieruchomości;
- terminowe przekazywanie wojewodzie miesięcznych sprawozdań z wykonania obowiązku składania w sądzie rejonowym wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości powiatu;
- podjęcie działań w celu oddania w trwały zarząd gruntów pozostających we władaniu powiatowych jednostek organizacyjnych;
- zaewidencjonowanie w księgach rachunkowych starostwa nieruchomości nieudostępionych do korzystania;
- opracowanie planu wykorzystania powiatowego zasobu nieruchomości.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali NIK o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków.

Minister Administracji i Cyfryzacji poinformował o przygotowaniu projektu nowelizacji ustawy o ujawnieniu zakładającego znaczne usprawnienie i efektywniejszą realizację zmian przedstawionych w tej ustawie m.in. po-

przez: przedłużenie terminu na uzupełnienie wykazów nieruchomości<sup>79</sup> sporządzonych przez starostów oraz terminu na dokonanie ujawnienia prawa własności nieruchomości sektora publicznego; zmiany w zakresie sprawozdawczości umożliwiające sporządzenie kompletnego krajowego ZZN poprzez jego uaktualnianie; przesunięcie z ministra właściwego do spraw administracji na Głównego Geodetę Kraju obowiązków i kompetencji dotyczących prac nad krajowym ZZN, pozostawiając ministrowi właściwemu ds. administracji publicznej rolę organu koordynującego i nadzorującego realizację ustawy o ujawnieniu.

Według ministra, planowana nowelizacja przepisów ustawy o ujawnieniu stwarza prawną podstawę do realizacji wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli

Pomimo upływu terminu, Główny Geodeta Kraju nie poinformował Najwyższej Izby Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków.

Wojewodowie poinformowali m.in. o:

- skierowaniu pism do wszystkich jednostek mających obowiązek sprawozdawczy, wynikający z art. 2 ustawy o ujawnieniu, zobowiązujących do rzetelnego i terminowego realizowania obowiązku sprawozdawczego;
- wszczęciu kontroli realizacji przez starostów i marszałków województw obowiązku złożenia we właściwych sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości (również pod kątem ewentualnego nałożenia kar pieniężnych) oraz sporządzania miesięcznych sprawozdań z wykonania obowiązku złożenia we właściwych sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości;
- skierowaniu do jednostek samorządowych pism wskazujących na konieczność włą-

<sup>79</sup> Por. przypis nr 13.

ściwego i kompletnego dokumentowania wniosków, w celu usprawnienia procesów uwłaszczania jednostek samorządowych nieruchomościami zajętyymi pod drogi publiczne.

Marszałkowie województw poinformowali m.in. o:

- podjęciu działań w celu uzupełnienia lub założenia ewidencji nieruchomości wojewódzkich;
- zgromadzeniu niezbędnej dokumentacji pozwalającej na wystąpienie do wojewodów z wnioskami o wydanie decyzji uwłaszczeniowych oraz do sądów o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości;
- uporządkowaniu ewidencji księgowej nieruchomości oraz o uregulowaniu zasad władania nieruchomościami przez jednostki organizacyjne województw samorządowych.

Starostowie powiatów poinformowali m.in. o:

- dokonaniu wyceny i zaewidencjonowaniu w księgach rachunkowych wszystkich nieruchomości;
- opracowaniu planów wykorzystania powiatowych zasobów nieruchomości; podjęciu działań w celu uporządkowania EGiB oraz baz danych ewidencji nieruchomości powiatów;
- wydaniu decyzji ustanawiających trwałe zarząd na gruntach pozostających we władaniu powiatowych jednostek organizacyjnych;

- złożeniu w sądach kolejnych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości, wchodzących w skład powiatowego zasobu nieruchomości oraz o wyeliminowaniu opóźnień i nierzetelności w miesięcznych sprawozdaniach z wykonania obowiązku ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości.

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że spośród 103 sformułowanych wniosków 34 zrealizowano, a w trakcie realizacji znajduje się 67 wniosków, głównie długofalowych, natomiast nie podjęto jeszcze realizacji dwóch wniosków.

Na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli skierowała dwa zawiadomienia do naczelników urzędów skarbowych o podejrzeniu popełnienia czynów zabronionych określonych w art. 61 § 1 ustawy z 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy<sup>80</sup> i art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości polegające na nierzetelnym lub wadliwym prowadzeniu ksiąg rachunkowych. Kolejne trzy zawiadomienia znajdują się w przygotowaniu.

W jednej skontrolowanej jednostce stwierdzono popełnienie czynu wskazującego na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. NIK przygotowała zawiadomienie do właściwego rzeczownika dyscypliny finansów publicznych.

<sup>80</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.

Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole

L-p.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Stanowisko, funkcja	Okres zajmowania stanowiska, sprawowania funkcji	Jednostka organizacyjna NIK, przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie	Ludwik Dorn	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	od 31.10.2005 r. do 7.02.2007 r.	Delegatura NIK w Kielcach
		Janusz Kaczmarek		od 8.02.2007 r. do 7.08.2007 r.	
		Władysław Stasiak		od 8.08.2007 r. do 16.11.2007 r.	
		Grzegorz Schetyna		od 16.11.2007 r. do 13.10.2009 r.	
		Jerzy Miller		od 14.10.2009 r. do 17.11.2011 r.	
2.	Główny Urząd Geodezji i Kartografii w Warszawie	Michał Boni	Główny Geodeta Kraju	od 18.11.2011 r.	
		Jolanta Orlińska		od 27.03.2008 r.	
3.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach	Wiesław Potrapeluk	Wojewoda Świętokrzyski	od 27.09.2006 r. do 26.03.2008 r.	
		Bożentyna Pałka-Koruba		od 29.11.2007 r.	
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach	Grzegorz Banaś	Marszałek Województwa Świętokrzyskiego	od 5.01.2006 r. do 5.11.2007 r.	Delegatura NIK w Kielcach
		Adam Jarubas		od 27.11.2006 r.	
5.	Starostwo Powiatowe w Kazimierzy Wielkiej	Jan Nowak	Starosta Powiatu Kazimierskiego	od 25.11.2002 r.	
		Zdzisław Wrzałka		od 29.11.2010 r.	
6.	Starostwo Powiatowe w Kielcach	Zenon Janus	Starosta Powiatu Kieleckiego	od 20.12.2006 r. do 28.11.2010 r.	
		Stanisław Masternak		od 6.12.2006 r.	
7.	Starostwo Powiatowe w Sandomierzu	Stanisław Masternak	Starosta Powiatu Sandomierskiego		

8.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	Jacek Kozłowski	Wojewoda Mazowiecki	od 29.11. 2007 r.	Delegatura NIK w Warszawie
		Jacek Sasin		od 15.02 do 28.11.2007 r.	
9.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie	Wojciech Dąbrowski	Marszałek Województwa Mazowieckiego	od 18.01 do 1.02. 2007 r.	
		Adam Struzik		od 10.12.2001 r.	
10.	Starostwo Powiatowe w Garwolinie	Marek Chciałowski	Starosta Powiatu Garwolińskiego	od 10.12.2010 r.	
		Grzegorz Woźniak		od 4.12.2006 r. do 10.12.2010 r.	
11.	Starostwo Powiatowe w Przysusze	Marian Niemirski	Starosta Powiatu Przysuskiego	od 9.12.2006 r.	
12.	Starostwo Powiatowe w Siedlcach	Zygmunt Jakub Wielogórski	Starosta Powiatu Siedleckiego	od 8.12.2006 r.	
13.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu	Aleksander Marek Skorupa	Wojewoda Dolnośląski	od 1.12.2010 r.	Delegatura NIK we Wrocławiu
		Rafał Jurkowlaniec		od 29.11.2007 r. do 1.12. 2010 r.	
		Krzysztof Grzelczyk		od 21.12.2005 r. do 29.11.2007 r.	
14.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu	Rafał Jurkowlaniec	Marszałek Województwa Dolnośląskiego	od 1.12. 2010 r.	
		Marek Łapiński		od 5.03.2008 r. do 1.12. 2010 r.	
		Andrzej Łoś		od 7.12.2006 r. do 5.03.2008 r.	
15.	Starostwo Powiatowe w Kłodzku	Maciej Awizeń	Starosta Powiatu Kłodzkiego	od 2.12.2010 r.	
		Krzysztof Baldy		od 3.11.2007 r. do 2.12.2010 r.	
		Monika Wielichowska		od 1.01 do 3.11. 2007 r.	
16.	Starostwo Powiatowe w Oleśnicy	Zbigniew Potyrała	Starosta Powiatu Oleśnickiego	od 27.11. 2006 r.	
17.	Starostwo Powiatowe w Środzie Śląskiej	Sebastian Burdzy	Starosta Powiatu Średzkiego	od 27.11.2006 r.	

## Zestawienie dot. ważniejszych nieprawidłowości stwierdzonych w poszczególnych jednostkach

Kontrolowana jednostka	Ocena ogólna kontrolowanej działalności	Ważniejsze nieprawidłowości
<b>Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie</b>	<b>Negatywna</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) prowadzenie niewystarczających działań w celu zapewnienia sporządzenia rzetelnego krajowego zbiorczego zestawienia nieruchomości;</li> <li>2) udzielenie bez podstawy prawnej upoważnienia Głównemu Geodecie Kraju do wykonywania czynności zastrzeżonych w ustawie o ujawnieniu dla ministra właściwego do spraw administracji publicznej;</li> <li>3) niezapewnienie realizacji ustawowego obowiązku uaktualniania krajowego zbiorczego zestawienia nieruchomości.</li> </ol>
<b>Główny Urząd Geodezji i Kartografii w Warszawie</b>	<b>Negatywna</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) przekazanie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji nierzetelnie sporządzonego krajowego zestawienia zbiorczego nieruchomości;</li> <li>2) prowadzenie niewystarczających działań w celu zapewnienia uzyskania od wojewodów rzetelnych i kompletnych wojewódzkich zestawień zbiorczych nieruchomości;</li> <li>3) niewykonywanie ustawowego obowiązku uaktualniania krajowego zbiorczego zestawienia nieruchomości.</li> </ol>
<b>Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego</b>	<b>Pozytywna z nieprawidłowościami</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) brak zgodnej z wymogami art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ewidencji wojewódzkiego zasobu nieruchomości;</li> <li>2) wykorzystywanie do ustalania wartości zbywanych nieruchomości nieaktualnych operatów szacunkowych;</li> <li>3) nieprzekazywanie wojewodzie miesięcznych sprawozdań z wykonania obowiązku składania w sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości samorządu województwa;</li> <li>4) nieopracowanie planu wykorzystania wojewódzkiego zasobu nieruchomości.</li> </ol>
<b>Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego</b>	<b>Pozytywna z nieprawidłowościami</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) niezgodne z art. 25c ustawy o gospodarce nieruchomościami zaewidencjonowanie w zasobie nieruchomości województwa, 106 działek o łącznej powierzchni 137,6 ha oddanych w użytkowanie wieczyste oraz nieujęcie nabytych przez województwo w drodze ostatecznych decyzji administracyjnych oraz umów cywilnoprawnych nieruchomości zajętych pod drogi wojewódzkie o powierzchni 547,3 ha;</li> <li>2) niedotrzymanie, wynikającego z art. 2 ust. 3 ustawy o ujawnieniu, terminu (19 listopada 2009 r.) złożenia w sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności 206 działek o powierzchni 69,6 ha wchodzących w skład wojewódzkiego zasobu nieruchomości;</li> <li>3) nieaktualizowanie od 2003 r. opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości przez 127 osób fizycznych.</li> </ol>

<b>Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego</b>	<b><i>Negatywna</i></b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) niewystąpienie do wojewody z wnioskami o wydanie decyzji potwierdzających nabycie z mocy prawa 1.593 działek o powierzchni 1.879,3 ha zajętych pod drogi wojewódzkie;</li> <li>2) niedotrzymanie, wynikającego z art. 2 ust. 3 ustawy z 7 września 2007 r. o ujawnieniu, terminu (19 listopada 2009 r.) złożenia w sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności 825 działek o powierzchni 81,9 ha wchodzących w skład wojewódzkiego zasobu nieruchomości, zajętych pod drogi wojewódzkie;</li> <li>3) nieprzekazanie w trwały zarząd Świętokrzyskiemu Zarządowi Dróg Wojewódzkich 754 działek o łącznej powierzchni 149,4 ha, zajętych pod drogi wojewódzkie;</li> <li>4) niepodejmowanie działań mających na celu ustalenie, czy zachodzą podstawy do aktualizacji opłat rocznych z tytułu oddania w trwały zarząd i w użytkowanie wieczyste nieruchomości samorządu województwa świętokrzyskiego;</li> <li>5) niedokonanie wyceny oraz niezaewidencjonowanie w księgach rachunkowych Urzędu Marszałkowskiego nieruchomości gruntowych zajętych pod drogi wojewódzkie, które nie zostały przekazane w trwały zarząd.</li> </ol>
<b>Starostwo Powiatowe w Garwolinie</b>	<b><i>Pozytywna z nieprawidłowościami</i></b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) niewystępowanie do wojewody z wnioskami o wydanie decyzji potwierdzających nabycie z mocy prawa przez powiat 340 działek o powierzchni 215,4 ha zajętych pod drogi powiatowe oraz dopuszczenie do władania tymi nieruchomościami bez podstawy prawnej;</li> <li>2) nieprzekazanie w trwały zarząd dwóm jednostkom organizacyjnym powiatu nieposiadającym osobowości prawnej, 683 działek o powierzchni 473,3 ha, a tym samym dopuszczenie do władania tymi nieruchomościami przez jednostki organizacyjne bez podstawy prawnej.</li> </ol>
<b>Starostwo Powiatowe w Kazimierzy Wielkiej</b>	<b><i>Negatywna</i></b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) zaniechanie, w terminach określonych ustawą o ujawnieniu, regulowania stanu prawnego nieruchomości powiatu;</li> <li>2) niewystępowanie do wojewody z wnioskami o wydanie decyzji potwierdzających nabycie z mocy prawa przez powiat kazimierski 133 działek o powierzchni 92,5 ha zajętych pod drogi powiatowe;</li> <li>3) nieujęcie w księgach rachunkowych Starostwa, 250 działek o łącznej powierzchni 231,2 ha;</li> <li>4) nieprzekazanie powiatowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej gruntów o powierzchni 43,2 ha, należących do powiatowego zasobu nieruchomości w formie przewidzianej przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami.</li> </ol>
<b>Starostwo Powiatowe w Kłodzku</b>	<b><i>Pozytywna z nieprawidłowościami</i></b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) niedokonywanie bieżącej aktualizacji danych w ewidencji powiatowego zasobu nieruchomości oraz ewidencji gruntów i budynków;</li> <li>2) niezłożenie, do końca 2009 r. w sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności powiatu 395 działek o łącznej powierzchni 257,9 ha.</li> </ol>

<p><b>Starostwo Powiatowe w Kielcach</b></p>	<p><b><i>Negatywna</i></b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) niewystąpienie do wojewody z wnioskami o wydanie decyzji potwierdzających nabycie z mocy prawa przez powiat 79 działek o powierzchni 31,9 ha zajętych pod drogi powiatowe;</li> <li>2) nieprzekazanie w trwały zarząd Powiatowemu Zarządowi Dróg w Kielcach nieruchomości o uregulowanym stanie prawnym, zajętych pod drogi powiatowe;</li> <li>3) niedotrzymanie, wynikającego z art. 2 ust. 3 ustawy o ujawnieniu, terminu (19 listopada 2009 r.) złożenia w sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności powiatu kieleckiego 811 działek o łącznej powierzchni 213,2 ha;</li> <li>4) nieprzekazanie wojewodzie, w terminie do 19 maja 2009 r. określonym w art. 1 ust. 1 ustawy z 7 września 2007 r. o ujawnieniu, wykazu nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność powiatu kieleckiego;</li> <li>5) nieopracowanie przez Zarząd Powiatu planu wykorzystania powiatowego zasobu nieruchomości.</li> </ol>
<p><b>Starostwo Powiatowe w Oleśnicy</b></p>	<p><b><i>Pozytywna z nieprawidłowościami</i></b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) niewystąpienie do wojewody z wnioskami o wydanie decyzji potwierdzających nabycie przez powiat 112 działek o powierzchni 13,5 ha, zajętych pod drogi powiatowe;</li> <li>2) nieprzekazanie w trwały zarząd Zarządowi Dróg Powiatowych, 373 działek o powierzchni 249,7 ha posiadających uregulowany stan prawny, zajętych pod drogi powiatowe;</li> <li>3) dopuszczenie do dalszego użytkowania przez najemców po upływie terminu oznaczonego w umowie najmu trzech nieruchomości.</li> </ol>
<p><b>Starostwo Powiatowe w Przysusze</b></p>	<p><b><i>Częściowo negatywna</i></b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) niewystąpienie do wojewody z wnioskami o wydanie decyzji potwierdzających nabycie przez powiat z mocy prawa nieruchomości zajętych pod drogi powiatowe obejmujących 224 działek i o powierzchni 310,1 ha;</li> <li>2) nieujęcie w ewidencji księgowej Starostwa 70 działek o powierzchni 5,2 ha, stanowiących własność Powiatu;</li> <li>3) nieprzekazanie w trwały zarząd Powiatowemu Zarządowi Dróg Publicznych, 71 działek o powierzchni 6,3 ha posiadających uregulowany stan prawny, zajętych pod drogi powiatowe;</li> <li>4) ewidencjonowanie nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków niezgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2009 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.</li> </ol>

<b>Starostwo Powiatowe w Sandomierzu</b>	<b><i>Negatywna</i></b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) niewystąpienie do wojewody z wnioskami o wydanie decyzji potwierdzających nabycie z mocy prawa przez powiat 306 działek o powierzchni 228,8 ha;</li> <li>2) nieewidencjonowanie w księgach rachunkowych Starostwa 182 nieruchomości nabywanych do powiatowego zasobu nieruchomości o łącznej wartości 50.564 tys. zł;</li> <li>3) nieobjęcie inwentaryzacją nieruchomości 73 działek o powierzchni 52,9 ha;</li> <li>4) nieprzekazanie wojewodzie, marszałkowi województwa oraz wójtom i burmistrzom, w terminie do 19 maja 2009 r., określonym w art. 1 ust. 1 ustawy z 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, wykazu nieruchomości zabudowanych niestanowiących własności Skarbu Państwa albo własności jednostek samorządu terytorialnego i niepozostających w posiadaniu ich właścicieli, w których lokale zajmowane są przez osoby objęte przepisami ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;</li> <li>5) niezapewnienie utrzymania ewidencji gruntów i budynków w stanie aktualności.</li> </ol>
<b>Starostwo Powiatowe w Siedlcach</b>	<b><i>Pozytywna z nieprawidłowościami</i></b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) niedotrzymanie, wynikającego z art. 2 ust. 3 ustawy o ujawnieniu, terminu (19 listopada 2009 r.) złożenia w sądzie wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności powiatu 1.041 działek o łącznej powierzchni 216,2 ha;</li> <li>2) nieprzekazanie w trwały zarząd trzem jednostkom organizacyjnym powiatu nieposiadającym osobowości prawnej, 14 działek o powierzchni 6,6 ha, a tym samym dopuszczenie do władania tymi nieruchomościami przez jednostki organizacyjne bez podstawy prawnej;</li> <li>3) nieopracowanie planu wykorzystania powiatowego zasobu nieruchomości.</li> </ol>
<b>Starostwo Powiatowe w Środzie Śląskiej</b>	<b><i>Pozytywna z nieprawidłowościami</i></b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) nieprzekazanie wojewodzie, marszałkowi województwa oraz wójtom i burmistrzom, wykazu nieruchomości, które przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego oraz wykazu nieruchomości zabudowanych niestanowiących własności Skarbu Państwa albo własności jednostek samorządu terytorialnego i niepozostających w posiadaniu ich właścicieli, w których lokale zajmowane są przez osoby objęte przepisami ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;</li> <li>2) nieopracowanie planu wykorzystania powiatowego zasobu nieruchomości;</li> <li>3) niepodjęcie działań egzekucyjnych w celu ściągnięcia wymagalnych należności z tytułu dzierżawy gruntu o powierzchni 8,5 ha.</li> </ol>
<b>Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu</b>	<b><i>Pozytywna z nieprawidłowościami</i></b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) niestosowanie kary pieniężnej, o jakiej mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o ujawnieniu, wobec osób zobowiązanych do ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.</li> </ol>

<b>Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie</b>	<b><i>Pozytywna z nieprawidłowościami</i></b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) nieterminowe prowadzenie postępowań w sprawie przekazania samorządowi województwa mazowieckiego i powiatom mienia Skarbu Państwa;</li> <li>2) niewielki zakres podmiotowy realizowanej przez Wojewodę Mazowieckiego kontroli wykonania obowiązku złożenia wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.</li> </ol>
<b>Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach</b>	<b><i>Negatywna</i></b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) nierzetelne wykonanie dyspozycji Głównego Geodety Kraju z 30 lipca 2009 r. nakazującej wprowadzenie do systemu Integrującej Platformy Elektronicznej – Modułu wspierającego ujawnianie nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego danych z powiatowych zestawień nieruchomości;</li> <li>2) nierzetelne wykonywanie zadań wynikających z art. 4 ust. 2 ustawy o ujawnieniu, dotyczących sporządzania kwartalnych sprawozdań z realizacji przez właściwe organy obowiązku składania w sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz kontrolowania realizacji powyższego obowiązku;</li> <li>3) niepodejmowanie odpowiednich działań w celu ustalenia, czy zachodzą podstawy do nałożenia kary pieniężnej, o jakiej mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o ujawnieniu, wobec osób zobowiązanych do ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.</li> </ol>

## Sposób zagospodarowania zasobów nieruchomości (w ha)

Lp.	Jednostka kontrolowana	Zasób nieruchomości	z tego										5/4 w %	10/5 w %
			Grunty udostępnione	z tego					Grunty nieudostępnione	5/4 w %				
				Trwały zarząd	Dzierżawa	Użytkowanie	Użyczenie	Użytkowane bez tytułu prawnego			10/5 w %			
1	2	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13			
1.	Samorząd Województwa Świętokrzyskiego	417,4	417,4	266,1	0,0	78,6	72,7	0,0	0,0	100,0	0,0			
2.	Samorząd Województwa Mazowieckiego	1.182,0	587,0	43,9	0,0	429,6	27,0	86,5	595,0	49,7	14,7			
3.	Samorząd Województwa Dolnośląskiego	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd			
4.	Powiat Kielecki	1.302,7	1.198,1	32,6	42,5	1,9	0,2	1.120,9	104,6	91,9	93,6			
5.	Powiat Kazimierski	401,5	373,1	1,8	89,0	1,2	1,6	279,5	28,4	92,9	74,9			
6.	Powiat Sandomierski	123,1	122,6	21,2	0,0	13,0	0,0	88,4	0,5	99,6	72,1			
7.	Powiat Garwoliński	780,4	701,2	217,6	0,9	7,9	0,7	474,1	79,2	89,8	67,6			
8.	Powiat Przysuski	170,9	152,2	34,0	114,4	1,4	1,3	1,1	18,7	88,9	0,7			
9.	Powiat Siedlecki	782,5	780,0	770,6	2,6	0,0	0,2	6,6	2,5	99,7	0,8			
10.	Powiat Kłodzki	752,1	752,1	202,8	0,0	0,0	5,5	543,8	0,0	100,0	72,3			
11.	Powiat Oleśnicki	947,2	938,7	37,2	460,9	0,0	6,9	433,7	8,5	99,1	46,2			
12.	Powiat Średzki	523,0	523,0	503,3	8,6	0,0	11,1	0,0	0,0	100,0	0,0			
<b>13.</b>	<b>Razem</b>	<b>7.382,8</b>	<b>6.545,4</b>	<b>2.131,1</b>	<b>718,9</b>	<b>533,6</b>	<b>127,2</b>	<b>3.034,6</b>	<b>837,4</b>	<b>83,0</b>	<b>49,5</b>			

Źródło: ustalenia kontroli NIK

## Regulowanie stanu prawnego nieruchomości i ujawnianie prawa własności w księgach wieczystych

Wyszczególnienie	Ujawnione w księgach wieczystych			Objęte wnioskami lecz ujawnione w księgach wieczystych			Niejawnione w księgach wieczystych			O nieuregulowanym stanie prawnym		
	Stan na			Stan na			Stan na			Stan na		
	19.11.2007 r.	19.05.2009 r.	1.01.2010 r.	19.11.2007 r.	19.05.2009 r.	1.01.2010 r.	19.11.2007 r.	19.05.2009 r.	1.01.2010 r.	19.11.2007 r.	19.05.2009 r.	1.01.2010 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Samorząd Woj. Świętokrzyskiego	340,2	305,9	325,2	2,9	14,0	13,4	19,3	87,0	78,7	bd	bd	1.879,3
Samorząd Woj. Mazowieckiego	1.025,3	1.164,3	1.199,2	40,2	54,5	75,6	46,6	52,3	69,8	254,1	246,0	262,0
Samorząd Woj. Dolnośląskiego	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd
Powiat Kielecki	1.105,1	1.121,3	1.125,0	0,0	0,0	0,0	159,3	171,7	178,3	30,6	34,9	34,9
Powiat Kazimierski	392,4	391,4	391,4	0,0	0,0	0,0	10,5	10,2	10,2	92,5	92,5	92,5
Powiat Sandomierski	101,8	124,6	120,3	0,0	0,0	0,0	49,2	3,9	2,7	251,7	227,7	227,7
Powiat Garwoliński	728,2	741,0	781,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	275,3	256,1	215,4
Powiat Przysuski	166,3	169,3	169,8	0,0	0,0	0,2	0,0	0,4	0,9	312,7	312,3	311,2
Powiat Siedlecki	490,2	550,1	554,9	0,0	0,0	0,0	269,8	265,6	227,6	24,8	12,7	0,0
Powiat Kłodzki	59,4	61,7	417,0	0,0	0,0	184,3	587,9	624,5	148,4	128,4	154,7	110,6
Powiat Oleśnicki	802,0	981,7	942,2	0,0	0,0	0,0	179,7	26,3	5,1	215,2	150,4	131,5
Powiat Średzki	9,2	522,5	522,6	0,0	0,0	0,0	519,1	0,2	0,2	4,3	4,2	0,0
<b>Razem</b>	<b>5.220,1</b>	<b>6.133,8</b>	<b>6.548,9</b>	<b>43,1</b>	<b>68,5</b>	<b>273,5</b>	<b>1.841,4</b>	<b>1.242,1</b>	<b>721,9</b>	<b>1.589,6</b>	<b>1.491,5</b>	<b>3.265,1</b>

Źródło: ustalenia kontroli NIK

## Dochody uzyskane z tytułu gospodarowania nieruchomościami

Lp.	Rodzaj dochodów	2007 r.		2008 r.		2009 r.		2010 r. do maja	
		Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
1.	Dochody z majątku ogółem, w tym:	8.759,3	7.684,9	15.017,1	15.653,0	8.148,5	7.339,0	15.434,5	2.467,3
a)	Sprzedaż nieruchomości gruntowych	6.616,4	5.571,5	12.775,6	13.527,8	6.345,8	5.479,4	13.428,3	1.271,8
b)	Oplaty z tytułu wieczystego użytkowania	41,0	37,0	41,0	36,0	37,0	51,9	52,9	57,9
c)	Oplaty z tytułu trwałego zarządu	22,9	23,1	23,0	23,2	20,0	20,3	20,1	20,1
d)	Czynsz z najmu i dzierżawy	1.531,0	1.404,7	1.552,9	1.454,7	1.359,1	1.405,5	1.657,4	680,5

Źródło: ustalenia kontroli NIK

## Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).
2. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).
5. Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).
6. Ustawa z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.).
7. Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
8. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
9. Ustawa z 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 191, poz. 1365 ze zm.).
10. Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 stycznia 2008 r. w sprawie wzoru wykazu oraz wzorów zestawień zbiorczych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podlegających ujawnieniu w księgach wieczystych oraz nieruchomości zabudowanych niepozostających w posiadaniu ich właścicieli (Dz. U. Nr 23, poz. 143).

## Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Administracji i Cyfryzacji
6. Minister Skarbu Państwa
7. Minister Sprawiedliwości
8. Główny Geodeta Kraju
9. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
10. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
11. Komisja Infrastruktury Sejmu RP
12. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
13. Komisja Gospodarki Narodowej Senatu RP
14. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
15. Marszałkowie Województw
16. Wojewodowie
17. Prezes Zarządu Związku Województw RP
18. Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich
19. Krajowa Rada Izb Obrachunkowych
20. Starostowie objętych kontrolą powiatów





Warszawa, dnia 28 lutego 2012 r.

**MINISTER  
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI**

MAiC – DKSiW – 096-343/2012

**Pan  
Wojciech Misiąg  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli**

W odpowiedzi na pismo Pana Wojciecha Misiąga Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 lutego br., znak: LKI-4101-04-00/2010 (LKI-4114-02-01/2011), za którym przekazano *Informację o wynikach kontroli zagospodarowania nieruchomości stanowiących mienie województw i powiatów*, działając na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.), uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Po ponownym dokonaniu przeglądu wyników kontroli przeprowadzonej w byłym Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji podtrzymuję - wyrażane w trakcie prowadzonej kontroli - stanowisko dotyczące podejmowania optymalnych (np. w zakresie legalności, czy rzetelności) działań na podstawie obecnie obowiązujących przepisów. W mojej opinii zaprezentowane w poszczególnych wystąpieniach argumenty dot. m.in. braku zasadności porównywania otrzymanych wojewódzkich zestawień zbiorczych nieruchomości z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków, możliwych w tym stanie prawnym czynności koordynujących i nadzorczych, czy też konieczności upoważnienia Głównego Geodety Kraju do wykonywania określonych zadań ustawowych, pozostają w pełni aktualne i zasadne.

Jednocześnie pragnę podziękować za wnioski Najwyższej Izby Kontroli wynikające z ustaleń z dokonanej kontroli, wskazujące m.in. na potrzebę wypracowania efektywnego sposobu realizacji zadań ustawowych i dążenia do osiągnięcia kompletności zestawienia zbiorczego nieruchomości dla obszaru kraju i jego rzetelnego uaktualnienia. W Informacji o wynikach kontroli zagospodarowania nieruchomości stanowiących mienie

województw i powiatów pozytywna ocena opracowania przez byłego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (obecnie Ministra Administracji i Cyfryzacji) projektu nowelizacji ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 191, poz. 1365 z późn. zm.) stanowi o słuszności podejmowanych kierunków dotychczasowych działań. Biorąc pod uwagę stopień zaawansowania procesu legislacyjnego projektu (został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów i rekomendowany Radzie Ministrów), wyrażam przekonanie, że wejście w życie znowelizowanych przepisów, a tym samym wdrożenie ulepszonych rozwiązań służących realizacji ustawy, bezpośrednio przyczyni się do usprawnienia prac prowadzących do osiągnięcia kompletności krajowego zestawienia zbiorczego nieruchomości. Powyższe pozwoli na wykonanie wniosków pokontrolnych zaprezentowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Warto podkreślić, że przy jednoczesnym dążeniu do szybkiego zakończenia realizacji ustawy (mającej charakter epizodyczny), pożądanym przez projektodawcę stanem jest możliwie pełne ujawnienie nieruchomości sektora publicznego w systemie ksiąg wieczystych.

Z p e r s o n a

Minister Administracji i Cyfryzacji  
  
z up. Włodzimierz KARPINSKI  
Sekretarz Stanu

Otrzymują:

- 1) adresat;
- 2) aa.

Zastępca Dyrektora  
Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków  
Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji  
  
Piotr WITKOWSKI  
27.02.2012r.