



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4110-02-01/2013

R/13/029

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/029 – Prawidłowość działań Burmistrza Miasta Jarosławia dotyczących działki nr 1693/5 położonej w Jarosławiu

*Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontrolerzy Leszek Sienkowski, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 86285 z dnia 13 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.1 - 2)

*Jednostka
kontrolowana* Urząd Miasta Jarosławia, 37 – 500 Jarosław, Rynek 1, zwany w dalszej treści Urzędem

*Kierownik jednostki
kontrolowanej* Andrzej Wyczawski, Burmistrz Miasta Jarosławia

(dowód: akta kontroli str. 3 - 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Gmina Miejska Jarosław (dalej: Gmina) prawidłowo wywiązywała się z obowiązków w zakresie zarządzania działką nr 1693/5 położoną w Jarosławiu.

Za prawidłowe należy również uznać działania Burmistrza dotyczące przedmiotowej działki, w tym związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zarządzanie przez Gminę Miejską Jarosław działką nr 1693/5 położoną w Jarosławiu

Opis stanu
faktycznego

1.1. Według aktualnego regulaminu organizacyjnego Urzędu - nadanego zarządzeniem nr 29/2010 Burmistrza Miasta Jarosławia z dnia 29 stycznia 2010 r. ze zm. - do zakresu działania Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: Wydział) m. in. należy: nabywanie i zbywanie oraz oddawanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących własność gminy, oddawanie nieruchomości w trwałe zarząd i użytkowanie, prowadzenie ewidencji mienia komunalnego, zatwierdzanie projektów podziału nieruchomości i przekształcanie prawa wieczystego użytkowania w prawo własności. Wydział podlega bezpośrednio Burmistrzowi. Począwszy od 1 września 2003 r. Burmistrz upoważnił Naczelnika Wydziału, do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych - w sprawach wynikających ze szczegółowego zakresu działania Wydziału - nie zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Burmistrza.

W wyniku przeprowadzonej w 1988 r. modernizacji operatu ewidencji gruntów, położona w Jarosławiu działka o numerze 3479/5 zmieniła oznaczenie, na nr 1693/5 – obręb 4 Jarosław. Wojewoda Przemyski decyzją nr G.III-7250-165-22/92 z dnia 3 sierpnia 1992 r. stwierdził nabycie działki nr 1693/5 przez Gminę z mocy prawa. Decyzją nr GRO.II.7430/65/2001 datowaną 14 grudnia 2001 r. Burmistrz zatwierdził podział działki nr 1693/5 o pow. 0,4347 ha - położonej w obrębie ewidencyjnym 4 w Jarosławiu - na działki: nr 1693/72 o pow. 0,881 ha i nr 1693/73 o pow. 0,3466 ha. Podział miał na celu wydzielenie odrębnej działki niezbędnej do prawidłowego korzystania z budynku wielorodzinnego oraz działki zabudowanej budynkiem kotłowni (postępowania administracyjne dotyczące

2 wymienionych działek przedstawiono w punkcie 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Aktualnie ww. działki (po podziale) figurują na stanie mienia komunalnego Gminy na postawie:

- działka nr 1693/72 o powierzchni 0,0881 ha, obręb ewidencyjny 4 w Jarosławiu (nr inwentarzowy 02709) - w oparciu o zakup środka trwałego OT z dnia 12 czerwca 2012 r.,

- działka nr 1693/73 o powierzchni 0,3466 ha, obręb ewidencyjny 4 w Jarosławiu (nr inwentarzowy 00141-00156) – w oparciu o inwentaryzację mienia z dnia 13 listopada 2006 r. protokołem przekazania - przejęcia środka trwałego PT.

W rejestrze gruntów prowadzonym przez Starostwo Powiatowe w Jarosławiu, ww. nieruchomości oznaczono jako jednostki rejestrowe: nr G 2473 (działka nr 1693/72) i nr G 1228 (działka nr 1693/73).

W księgach wieczystych założonych w Sądzie Rejonowym w Jarosławiu wpisano: działkę nr 1693/72 w KW nr PR13/00080170/0 (ujmuje budynek kotłowni) i działkę nr 1693/73 w KW nr PR13/00000859/0 (ujmuje budynek mieszkalny nr 8 os. Pułaskiego).

Uchwałą nr 218/XXI/07 Rady Miasta Jarosławia (dalej: Rada) z dnia 26 listopada 2007 r. wyrażono zgodę na rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego, nieruchomości oznaczonej w operacie ewidencji gruntów miasta Jarosławia – obręb 4, jako działka nr 1693/72 o powierzchni 0,0881 ha.

Również w dniu 26 listopada 2007 r. Rada przekazała w bezpłatne użytkowanie (uchwała nr 222/XXI/07) - na okres 9 lat Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Jarosławiu Sp. z o.o. (miejska jednostka organizacyjna, zwana w dalszej treści: PGKiM) - nieruchomości, w których znajdują się lokale stanowiące mieszkaniowy zasób Gminy Miejskiej Jarosław (dalej: Gmina) wraz z gruntami przyległymi do budynków. Wykaz 140 nieruchomości przekazywanych w użytkowanie, w tym składniki majątku przy os. Pułaskiego 8 w Jarosławiu (budynek z 18 lokalami mieszkalnymi o powierzchni 1183,9 m² i 5 lokalami użytkowymi o powierzchni 71 m² oraz działki nr 1693/73 i nr 1693/72) zawiera

załącznik do wymienionej uchwały. Do zawarcia umowy określającej warunki wykonywania użytkownika upoważniono Burmistrza.

Z dniem 1 maja 2008 r. Gmina (Właściciel) przekazała - umową datowaną 29 kwietnia 2008 r. - PGKiM (Użytkownik) do bezpłatnego użytkownika składniki majątku obejmujące nieruchomości gruntowe, budynkowe oraz lokale mieszkalne i użytkowe. Załączony do umowy wykaz przekazanych w użytkowanie nieruchomości ujmuje m.in. ww. składniki majątku przy os. Pułaskiego 8. W myśl umowy Użytkownik zobowiązuje się do używania składników majątku zgodnie z ich przeznaczeniem, a decyzję o zmianie sposobu użytkowania, zbyciu i cenie zbycia składników majątku podejmuje Właściciel. Użytkownik zobowiązany jest administrować terenami, budynkami i lokalami oraz pokrywać koszty eksploatacji, konserwacji i remontów bieżących związanych z administrowaniem. Właściciel ma prawo kontrolowania prawidłowości wykonania umowy przez Użytkownika. Umowę zawarto na okres 9 lat, tj. od dnia 1 maja 2008 r. do dnia 30 kwietnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-100, 240-242)

Wcześniej, tj. w dniu 24 września 2001 r. uchwałą nr 4 Wspólnota Mieszkaniowa nieruchomości os. Pułaskiego 8 w Jarosławiu wyraziła zgodę – na podstawie art. 22 ust. 2 i 3 pkt 5a ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. ustawy o własności lokali (aktualne brzmienie j. t. Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o wl” – na podział nieruchomości wspólnej, tj. położonej w Jarosławiu działki nr 1693/5 o pow. 0,4347 ha. Wg uchwały podział ma na celu zbycie wydzielonej części, z przeznaczeniem na modernizowaną kotłownię. Wykonanie uchwały powierzono PGKiM. Za podjęciem uchwały głosowało 8 właścicieli reprezentujących 86,9 % udziałów (w tym 66,9% udziałów Gminy), tj. wszyscy obecni na zebraniu Wspólnoty Mieszkaniowej os. Pułaskiego 8 (na liście obecności brak właściciela Pani K. T).

Współużytkownicy wieczystości działek nr 1693/72 i nr 1693/73 (poza Panią K. T.) oraz Gmina dokonali – dwoma umowami sprostowawczymi datowanymi 30 stycznia 2002 r. (Rep. A nr 666/2002) i 6 lutego 2002 r. (Rep. A nr 785/2002) - zmiany swoich umów sprzedaży i użytkowania wieczystego. Współużytkownicy nabyli od Gminy jedynie użytkowanie wieczyste udziału w części działki pod budynkiem nr 8, z którego lokale wydzielono (za co zapłacili i pozostawali w przekonaniu, że nie

nabyli części działki pod kotłownią). Współużytkownikiem wieczystym 175/10000 części działek nr 1693/72 i nr 1693/73 nadal pozostała Pani K. T.

(dowód: akta kontroli str. 101-131)

Uchwałą właścicieli lokali nieruchomości os. Pułaskiego 8 w Jarosławiu - nr 4/2002 z dnia 15 kwietnia 2002 r. - na podstawie art. 22 ust. 3 pkt 4 i art. 22 ust. 2 ustawy o wl postanowiono:

- wyrazić zgodę na modernizację kotłowni położonej na części nieruchomości wspólnej, polegającej na zastąpieniu kotłów węglowych kotłami gazowymi zgodnie z projektem technicznym wykonanym przez Ekokaloria S.C. w Mielcu (w związku ze zgodą współwłaściciele odrębnych lokali mieszkalnych nie będą zobowiązani do pokrycia jakichkolwiek kosztów),
- użyczyć Gminie na czas nieokreślony część nieruchomości wspólnej oznaczonej jako działka nr 1693/72 na cele budowlane,
- upoważnić 2 pełnomocników Wspólnoty Mieszkaniowej do wykonania uchwały.

Uchwała została podjęta głosami właścicieli reprezentujących 98,25 % udziałów, w tym Gminy (64,12% udziałów). Spośród 14 właścicieli (nie licząc Gminy) przeciwko przyjęciu uchwały był jeden właściciel, tj. Pani K.T. (1,75 % udziałów).

PGKiM pismem datowanym 28 kwietnia 2002 r. wystąpiło do Zarządu Miasta Jarosławia (dalej: Zarząd Miasta) o wyrażenie zgody na adaptację istniejącej kotłowni węglowej – położonej na działce nr 1693/72 w Jarosławiu, os. Pułaskiego - na kotłownię gazowo-olejową oraz adaptację części pomieszczeń kotłowni, z przeznaczeniem na 5 boksów garażowych.

W dniu 29 maja 2002 r. Zarząd Miasta wyraził zgodę na realizację przedsięwzięcia będącego przedmiotem wymienionego powyżej pisma.

(dowód: akta kontroli str. 132-137)

Wg przedstawionego przez Naczelnika Wydziału wyjaśnienia: „Działka 1693/5 była zabudowana budynkiem wielomieszkaniowym oraz przyległą doń kotłownią węglową. W budynku mieszkalnym trwała sprzedaż mieszkań, więc siłą rzeczy właściciele kupionych od gminy lokali mieli ułamkowe udziały w nieruchomości wspólnej (grunt oraz części budynku a więc i kotłowni). W związku z możliwością pozyskania środków zewnętrznych podjęto decyzję o modernizacji kotłowni. W wyniku podjętych rozmów z właścicielami mieszkań ustalono, że działka 1693/5

zostanie podzielona na część pod budynkiem mieszkalnym (1693/73) oraz na część pod kotłownią (1693/72), a następnie właściciele mieszkań zrzekną się swych praw do działki 1693/72. W przeciwnym bowiem wypadku winni uczestniczyć w kosztach modernizacji budynku kotłowni.

Uchwała wspólnoty mieszkaniowej Pułaskiego 8 o podziale działki została podjęta 24 września 2001 r., decyzja podziałowa stała się ostateczna w dniu 29 grudnia 2001 r., zaś uchwała wspólnoty o zezwoleniu na modernizację została podjęta 16 kwietnia 2002 r.

Żaden z ww. aktów (dwie uchwały i decyzja administracyjna) nie został wyeliminowany z obrotu prawnego.

Spośród członków wspólnoty mieszkaniowej Pułaskiego 8 jedynie Pani K. T. odmówiła podpisania umowy sprostowawczej (aktu notarialnego) skutkującej zrzeczeniem się swych praw do wydzielonej działki 1693/72 i budynku kotłowni na tejże działce.

Adaptacja kotłowni na działce 1693/72 oraz pomieszczeń przeznaczonych na boks garażowe została zakończona 4 października 2002 r. (data protokołu końcowego). Przedsięwzięcie było zrealizowane przez PGKiM Sp. z o.o. w Jarosławiu ze środków własnych firmy oraz pożyczki z NFOŚ. Boks garażowe zostały wynajęte w 2003 r. w ramach nieograniczonych przetargów osobom fizycznym (przetargi odbyły się 20 stycznia 2003 r.). Wśród wyłonionych najemców były 3 osoby z budynku Pułaskiego 8”.

(dowód: akta kontroli str. 138-142)

Pismem nr GN.I-0717/11/04 Burmistrza z dnia 18 marca 2004 r. wystąpiono do Prezesa PGKiM o rozważenie możliwości przydzielenia na rzecz Pani K. T. boks garażowego. W piśmie podano, że spełnienie wymienionego postulatu pozwoli na polubowne rozwiązanie sprawy zrzeczenia się przez ww. z prawa użytkowania wieczystego w niewydzielonej części działki zabudowanej budynkiem kotłowni. W korespondencji zadeklarowano gotowość wzięcia udziału w ewentualnym spotkaniu stron zainteresowanych rozwiązaniem sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 143)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że prośba o rozważenie możliwości przydzielenia Pani K. T. boks garażowego dotyczyła działki 1693/72 i pomieszczeń adaptowanych

na boksy garażowe. W dniu 9 marca 2010 r. Zarząd PGKiM zawarł z ww. umowę najmu jednego z boksów garażowych, z preferencyjną stawką czynszu 3,50 zł/m².

(dowód: akta kontroli str. 138-142)

Burmistrz w wystosowanym do Pani K.T. piśmie (nr OA.0561/7/2004 z dnia 19 lipca 2004 r.) m. in. podał, że wszyscy (z wyjątkiem adresatki) współużytkownicy wieczystości nieruchomości składającej się z dwóch działek, tj. nr 1693/72 i nr 1693/73 (przed podziałem oznaczonej jako działka nr 1693/5) oraz właściciel gruntu (Gmina) dokonali sprostowania umowy użytkowania wieczystego w ten sposób, że przedmiotem użytkowania wieczystego pozostała działka nr 1693/73 obejmująca jedynie budynek mieszkalny. Powyższe czynności zostały dokonane aktami notarialnymi nr Rep. A. 666/2002 z dnia 30 stycznia 2002 r. i nr Rep. A 785/2002 z dnia 6 lutego 2002 r. Wobec faktu, że Pani K. T. nie przystąpiła do umowy, która w swym celu miałaby spowodować wygaszenie prawa do użytkowania wieczystego, w odniesieniu do działki nr 1693/72 (obejmującej kotłownię) – Burmistrz w dniu 30 stycznia zaproponował za zrzeczenie się z przedmiotowego prawa kwotę 1 tys. zł. Wartość tego prawa - udział 175/10000 w odniesieniu do działki nr 1693/72 (881 m²) - wynosi 600 zł, co odpowiada około 15 m² licząc po 40 zł/m².

W piśmie Burmistrza nr GN.7220-8/08 z dnia 21 kwietnia 2008 r. do ww. m. in. zapisano, że jest możliwe - na podstawie uchwały Rady nr 218/XXI/07 z dnia 26 listopada 2007 r. za zgodą zainteresowanej - rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego działki nr 1693/72.

W prowadzonych przez Wydział aktach sprawy nr GN.7220/8/08 znajduje się niepodpisany przez strony (Gminę i Panią K. T) dokument, tj. datowany 8 maja 2008 r. projekt „Protokołu Uzgodnień” – w sprawie rozwiązania umowy użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w Jarosławiu, obręb 4 - oznaczonej jako działka nr 1693/72 o powierzchni 0,0881 ha stanowiącej własność Gminy.

Natomiast w datowanym 14 września 2009 r. piśmie Burmistrza (nr GN.7220-8/08-09) - w sprawie ww. działki nr 1693/72 zbudowanej budynkiem kotłowni i boksami garażowymi – Stronie przedłożono następującą propozycję:

- Gmina w drodze umowy zamiany otrzyma od Pani K. T. prawo użytkowania wieczystego działki nr 1693/72,

- Gmina - na podstawie ww. umowy zamiany – przekaże na rzecz pani K. T. prawo własności części gruntu zabudowanej garażem (przylegającym do bloku nr 8 os. Pułaskiego w Jarosławiu).

Ponadto w piśmie zapisano, że dokonanie zamiany będzie wymagało zgody Pani K. T. i Rady oraz podziału działki nr 1693/72 na odpowiednie części (m. in. wydzielania działki wraz z garażem). W przypadku nierównej wartości przedmiotów zamiany będzie konieczna dopłata, której wielkość określi rzeczoznawca majątkowy (zainteresowana powinna się liczyć z dopłatą rzędu kilku tysięcy złotych). Nieekwiwalentna zamiana jest dopuszczalna jedynie między Skarbem Państwa, a jednostkami samorządu terytorialnego oraz między tymi ostatnimi.

(dowód: akta kontroli str. 30, 32, 90, 144-148)

Wg wyjaśnienia Naczelnika Wydziału: Pani K. T. nie ustosunkowała się wprost do propozycji dokonania zamiany 175/10000 części prawa użytkowania wieczystego na prawo własności działki nr 1693/72 wraz z boksem garażowym przy budynku wielomieszkaniowym os. Pułaskiego 8 (działka zostałaby wydzielona z działki 1693/72), przesłanej pismem nr GN.7220-8/08-09 z dnia 14 września 2009 r. Pośrednio propozycja została odrzucona w piśmie Pani K.T. skierowanym do UM Jarosławia w dniu 24 stycznia 2013 r. „*O przekształcenie prawa użytkowania wieczystego na działce 1693/72 KW/80170 oraz wydzielenie udziału 175/10000 części działki wieczystego użytkowania pod garaż nr 1 o pow. 15,91 m²*” (pisownia oryginalna).

(dowód: akta kontroli str. 138-142)

Burmistrz w korespondencji do K. T. datowanej 12 sierpnia 2009 r. (nr GN.7220-8/08) wyraził pogląd, że sprawa udziału we współużytkowaniu wieczystym działki nr 1693/72 położonej w obrębie 4 miasta Jarosławia, ma charakter wyłącznie cywilny i nie może podlegać rygorom prawa administracyjnego.

Natomiast Starosta Jarosławski podał – w piśmie znak: GN.7014-1/09 z dnia 12 stycznia 2010 r. wystosowanym do ww. - że stan wykazany w operacie ewidencji gruntów i budynków miasta Jarosławia - obręb 4, w zakresie praw podmiotowych do działek nr: 1693/73 i 1693/72 jest stanem prawnym opartym na odpowiednich dokumentach posiadających moc dowodową dla ustalenia prawa własności, jak również jest zgodny ze stanem wieczysto - księgowym wynikającym z wpisów

w księgach wieczystych nr: PR1J/00050332/5, PR1J/00080170/0 i PR1J/0000859/0. Analiza kolejnych pism i zgromadzonych dokumentów wskazuje, że sprawa ma charakter cywilny. Oznacza to, że może być załatwiona wyłącznie pomiędzy zainteresowanymi stronami, tj.: Panią K.T. i Gminą (która jest właścicielem przedmiotowych nieruchomości).

(dowód: akta kontroli str. 149-152)

Ww. nieruchomości - położone w obrębie 4 w Jarosławiu, os. Pułaskiego 8 - były również przedmiotem skarg bądź wystąpień skierowanych przez Panią K. T. m. in. do: Ministerstwa Skarbu Państwa Departamentu Ewidencji, Reprywatyzacji i Rekompensat (dwukrotnie, tj. pismami z dnia 17 listopada 2009 r. i 10 grudnia 2009 r.), Prokuratury Okręgowej w Przemyślu (z dnia 3 listopada 2008 r. za pośrednictwem Ministerstwa Sprawiedliwości), Rady Miasta Jarosławia (pisma datowane 10 marca 2012 r., 18 maja 2012 r. i 25 października 2012 r.) oraz Pana Mieczysława Kasprzaka - Posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (26 stycznia 2010 r.). W wymienionych przypadkach Pani K. T. została poinformowana o sposobie załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 153-178)

1.2. Postanowieniem nr GRO-II-7439/65/2001 Burmistrza z dnia 30 października 2001 r. zaopiniowano pozytywnie wstępny projekt podziału nieruchomości – przedstawiony na kopii mapy zasadniczej w skali 1:500 stanowiącej załącznik do wniosku PGKiM – oznaczonej w obrębie ewidencyjnym nr 4 miasta Jarosławia jako działka nr 1693/5. Wg uzasadnienia do postanowienia - podział nieruchomości następuje w celu wydzielenia działki gruntu pod budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym oraz działki nr 1693/72, na której znajduje się budynek kotłowni.

Burmistrz decyzją nr GRO-II-7430/65/2001 z dnia 14 grudnia 2001 r. zatwierdził podział nieruchomości położonej w obrębie ewidencyjnym nr 4 w Jarosławiu, oznaczonej jako działka nr 1693/5 o powierzchni 0,4347 ha wpisanej w KW 46761 (właściciel: Gmina) na działki : nr 1693/72 o pow. 0,0881 ha i nr 1693/73 o pow. 0,3466 ha. Podział wymienionej nieruchomości został przedstawiony na mapie z projektem podziału nieruchomości w skali 1:500, zaewidencjonowanej w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Jarosławiu – pod numerem ewidencyjnym 3570-367/2001 w dniu 13 grudnia 2001 r.

W uzasadnieniu do decyzji zapisano, że podział nieruchomości nastąpił w celu wydzielenia odrębnej działki gruntu, niezbędnej do prawidłowego użytkowania budynku mieszkalnego wielorodzinnego, w którym zostały wykupione lokale mieszkalne oraz działki nr 1693/72 zabudowanej budynkiem kotłowni. Wydzielenie odrębnych działek gruntu dla poszczególnych budynków umożliwi skorygowanie powierzchni udziałów nie wydzielonych części działki nr 1693/73, przypadających na rzecz poszczególnych właścicieli, którzy wykupili lokale mieszkalne w bloku nr 8.

W piśmie z dnia 21 maja 2003 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Przemyślu (SKO) poinformowało Panią K.T., że jej wniosek - o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza z dnia 14 grudnia 2001 r. - postanowiło pozostawić bez rozpoznania. W dniu 28 kwietnia 2003 r. SKO uznało, że wniosek nie spełnia wymagań ustalonych przez obowiązujące przepisy prawa i wezwało stronę do usunięcia braków formalnych, poprzez m. in. wskazanie podstawy prawnej (przesłanki) wszczęcia nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego. Pismo zawierało pouczenie, iż nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. W dniu 20 maja 2003 r. - w piśmie skierowanym do SKO - Pani K.T. dalej nie wskazała podstawy wszczęcia na wniosek postępowania. W wypadku wszczęcia postępowania na wniosek - to strona jest zobowiązana wskazać przesłankę weryfikacyjną.

Zgodnie z treścią notatki służbowej: „Spisanej w dniu 23 maja 2003 r. w gabinecie Burmistrza Miasta Jarosławia na okoliczność wyjaśnienia sprawy (...). K.T. oświadczyła w obecności Burmistrza Miasta i Sekretarza Miasta, że odstąpi od odwołania i kwestionowania w SKO spraw związanych z budową garaży. W zamian żąda przydziału na jej rzecz garażu nr 1 na warunkach preferencyjnych, bez względu na istniejący stan formalno-prawny sprawy”.

(dowód: akta kontroli str. 179-188)

Naczelnik Wydziału m. in. wyjaśnił, że notatka z dnia 23 maja 2003 r. jest złożona w teczce GRO-II/7430/65/2001 - zatwierdzenie podziału działki nr 1693/5 na nowe działki : nr 1693/72 i nr 1693/73. Żądania Pani K. T. miały bezpośredni związek ze złożonym przez nią wnioskiem do SKO o stwierdzenie nieważności decyzji podziałowej. SKO pozostawiło wniosek bez rozpoznania z powodu braków

formalnych, zaś Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (dalej: WSA) skargę Pani K. T. odrzucił.

(dowód: akta kontroli str. 138-142)

WSA postanowieniem z dnia 16 marca 2004 r. (sygn. akt II SA/Rz 45/04) odrzucił skargę w przedmiocie podziału nieruchomości. W uzasadnieniu do postanowienia zapisano m. in., że skarżąca K.T. wniosła o unieważnienie decyzji nr GRO-II-7430/65/2001 Burmistrza z dnia 14 grudnia 2001 r. w sprawie podziału nieruchomości położonej w obrębie ewidencyjnym nr 4 w Jarosławiu, oznaczonej numerem 3497/5 przed podziałem. Wg skarżącej ww. decyzja ograniczyła przysługujące jej prawo użytkowania wieczystego i pozostawiła stan prawny przedmiotowej działki bez uregulowania, a SKO wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji pozostawiło bez rozpoznania. Decyzja Burmistrza - którą został zatwierdzony podział nieruchomości o nr ewidencyjnym 1693/5 położonej w Jarosławiu - zawiera prawidłowe pouczenie o przysługującym środku zaskarżenia, w tym przypadku o odwołaniu do SKO. Równocześnie organ pouczył o terminie i trybie składania odwołania. Decyzja stała się ostateczna 29 grudnia 2001 r., co potwierdza, że w przepisany prawem terminie nie zostało wniesione przez skarżącą odwołanie. W tym przypadku wystąpiła sytuacja niewyczerpania środków zaskarżenia, chociaż takie środki przysługiwały. Kwestia związana z postępowaniem przed SKO nie może być przedmiotem oceny Sądu w tym postępowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 189-192)

W dniu 12 grudnia 2012 r. do Burmistrza wpłynął wniosek Pani K.T. o nieodpłatne przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości gruntowej - działki nr 1693/72, obręb ewidencyjny 4 w Jarosławiu. We wniosku m. in. zapisano: „(...) jako właścicielce samodzielnego lokalu mieszkalnego w budynku położonym na działce nr 1693/73 przysługuje powiązany z własnością lokalu udział 175/10000 w użytkowaniu wieczystym nieruchomości gruntowej działki nr 1693/72 zapłaconej do dnia 12 lipca 2089 r., na której postawiony jest budynek kotłowni wraz z pięcioma garażami trwale związanymi z gruntem. (...)”.

Burmistrz pismem nr GN.6826.16.2012 datowanym 17 grudnia 2012 r. wezwał Panią K. T. do uzupełnienia wymienionego powyżej wniosku o załącznik w postaci dowodu zapłaty opłaty skarbowej - w terminie 7 dni licząc od dnia otrzymania

niniejszego pisma. Ponadto w wezwaniu podano m. in. - w oparciu o załączone do wniosku dokumenty - że Wnioskodawczyni nie przysługuje prawo do nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. W przypadku nieruchomości oznaczonej jako działka nr 1693/72 w obrębie ewidencyjnym 4 w Jarosławiu - wymienione przekształcenie może nastąpić jedynie za odpowiednią opłatą, do ustalenia której mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j. t. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

W dniu 28 grudnia 2012 r. do Urzędu wpłynęło pismo, w którym Pani K. T. powiadomiła o wniesieniu opłaty skarbowej i podtrzymała stanowisko o przysługującym jej prawie nieodpłatnego przekształcenia ww. nieruchomości.

Decyzją nr GN.6826.16.2012 Burmistrza z dnia 12 marca 2013 r. – na podstawie art. 1 ust. 1, ust. 1a i ust. 3, art. 3, art. 4 ust. 1 i art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (j. t. Dz. U. z 2012 r., poz. 83) oraz art. 104 i art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego (j. t. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwanej w dalszym ciągu „ustawą k.p.a.” - po rozpoznaniu wniosku Pani K.T postanowiono odmówić nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oznaczonej w operacie ewidencji gruntów i budynków miasta Jarosławia, obręb 4 jako działka nr 1693/72 o pow. 0,0881 ha, dla której Sąd Rejonowy w Jarosławiu prowadzi księgę wieczystą nr PR1J/00080170/0, przysługującego K.T. o udziale wynoszącym 175/10000. W uzasadnieniu do decyzji m. in. zapisano:

- Wnioskodawczyni jest użytkownikiem wieczystym w 175/10000 nieruchomości oznaczonej w operacie ewidencji gruntów i budynków miasta Jarosławia, obręb 4 jako działka nr 1693/72 o pow. 0,0881 ha, dla której Sąd Rejonowy w Jarosławiu prowadzi księgę wieczystą nr PR1J/00080170/0, stanowiącej własność Gminy, zabudowanej budynkiem kotłowni oraz budynkami garażowymi. Prawo to związane jest z prawem własności lokalu nr (...) znajdującego się w budynku nr 8 na os. Pułaskiego, zlokalizowanym na nieruchomości sąsiedniej, oznaczonej jako działka nr 1693/73 (nr księgi wieczystej lokalowej: PR1J/0050332/5),
- decyzją znak: GG-8225/1/5/87 z dnia 19 grudnia 1989 r. Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miejskiego w Jarosławiu sprzedano W. Ł.

zajmowany lokal mieszkalny nr (...) w budynku nr 8 os. Pułaskiego w Jarosławiu oraz oddano udział 1/57 niewydzielonej części gruntu pod tym budynkiem - działki oznaczonej jako nr 3479/5 o pow. 0,4345 ha, stanowiącej własność Skarbu Państwa, objętej księgą wieczystą nr 859. Na poczet nabycia lokalu i opłat za użytkowanie wieczyste zaliczono wartość pozostawionego za granicą mienia - do wysokości wartości zbywanego lokalu oraz opłat za użytkowanie wieczyste gruntu przez okres 99 lat.

- aktem notarialnym Rep. A nr 1317/90 sporządzonym w dniu 12 lipca 1990 r. - wykonując powyższą decyzję - Burmistrz sprzedał lokal mieszkalny nr (...) w budynku os. Pułaskiego 8 oraz oddał w użytkowanie wieczyste 1/57 niewydzielonej części gruntu pod budynkiem na okres 99 lat, tj. do dnia 12 lipca 2089 r., na rzecz W. Ł.,

- w wyniku modernizacji operatu ewidencji gruntów przeprowadzonej w 1988 r., działka o numerze 3479/5 zmieniła oznaczenie na nr 1693/5 - obręb 4 Jarosław,

- umową o dożywocie z dnia 5 maja 1999 r. (akt notarialny Rep. A nr 2202/1999) W.Ł. przeniósł prawo własności ww. lokalu mieszkalnego oraz użytkowanie wieczyste 175/10000 działki nr 1693/5 - obręb 4 Jarosław, na rzecz K. T. (nr księgi wieczystej lokalowej: PR1J/0050332/5).

- Burmistrz decyzją nr G.II.7430/65/2001 datowaną 14 grudnia 2001 r. zatwierdził podział działki 1693/5 na: działkę nr 1693/72 o pow. 0,0881 ha i działkę nr 1693/73 o pow. 0,3466.

- w chwili obecnej K. T. jest jedynym użytkownikiem wieczystym działki nr 1693/72 - obręb 4 Jarosław, w udziale 175/10 000,

- zgodnie z art. 4 ww. ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości – osoba, na rzecz której zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jest zobowiązana do uiszczenia dotychczasowemu właścicielowi opłaty z tytułu tego przekształcenia, z zastrzeżeniem art. 5.

Art. 5 pkt 1 w powiązaniu z art. 1 ust. 1a stanowi: Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości następuje nieodpłatnie na rzecz osób fizycznych będących w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości lub ich następców prawnych, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed dniem 5 grudnia 1990 r., a także na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r.

o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279).

- z załączonych dowodów wynika, że W.Ł. nabył od Skarbu Państwa zajmowany przez siebie lokal mieszkalny i prawo użytkowania wieczystego gruntu - za mienie pozostawione poza obecnymi granicami RP, nie był więc osobą wyłączonej w rozumieniu wymienionej ustawy,

- umowa sprzedaży lub darowizny prawa użytkowania wieczystego przenosi wyłącznie na nabywcę prawo do nieruchomości, natomiast nie przenosi na niego tytułu „osoby wyłączonej”. Pogląd ten jest powszechnie akceptowany w orzecznictwie sądów administracyjnych,

- nieruchomość - której użytkownikiem wieczystym jest K.T. - nie została oddana w użytkowanie wieczyste w zamian za wyłączenie lub przejęcie, jak również nie została uzyskana na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, dlatego brak jest podstaw prawnych do uwzględnienia wniosku o nieodpłatne przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Strona - na podstawie art. 127 § 1 i 2, art. 129 § 1 i 2 k. p. a. - została pouczone o możliwości wniesienia od niniejszej decyzji odwołania do SKO, w terminie 14 dni od daty otrzymania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 193-198)

Ww. decyzja z dnia 12 marca 2013 r. w przedmiocie nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności - po rozpatrzeniu odwołania K. T. datowanego 28 marca 2013 r. - została przez SKO uchylona w całości, a sprawa przekazana do ponownego rozpatrzenia przez Burmistrza (decyzja nr SKO.4160.33.20130 z dnia 22 kwietnia 2013 r.).

W uzasadnieniu decyzji SKO m. in. zapisano, że w odwołaniu zarzucono mające wpływ na treść zapadłego orzeczenia naruszenie przepisów. Skarżąca podniosła, że dołączyła komplet dokumentów niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy, a organ twierdzi, iż nie jest następcą prawnym W. Ł. Uważa, że jeżeli organ miał wątpliwości w tym zakresie, to powinien ją wezwać do złożenia wyjaśnień. Ponadto zmodyfikowała wniosek, tj. na wypadek gdyby nie należał się wykup nieodpłatny - wniosła o dokonanie wykupu odpłatnego z uwzględnieniem bonifikaty z tytułu uiszczenia w całości opłat za użytkowanie wieczyste.

SKO na podstawie akt sprawy m. in. zważyło, że jedna z naczelnych zasad ogólnych postępowania administracyjnego jest zasada udziału stron w postępowaniu. Stosownie do przepisu art. 10 § 1 ustawy k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Burmistrz pismem znak: GN.6826.16.2012 z dnia 11 lutego 2013 r. zawiadomił stronę, że w sprawie dotyczącej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości położonej w Jarosławiu – obręb 4, oznaczonej jako działka ewidencyjna nr 1693/72, został zgromadzony cały materiał dowodowy. W terminie do dnia 22 lutego 2013 r. w Wydziale istnieje możliwość zapoznania się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym, a także składania ewentualnych uwag i zastrzeżeń. Po upływie wymienionego terminu nastąpi wydanie stosownej decyzji administracyjnej.

Organ odwoławczy stwierdza, że przedmiotowe zawiadomienie zostało doręczone K. T. w dniu 26 lutego 2013 r., tj. 4 dni po upływie określonego przez Burmistrza terminu. Naruszenie prawa strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów (art. 81 ustawy k.p.a.), które to prawo stanowi jedną z gwarancji procesowych zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, uprawnia organ odwoławczy do uchylenia decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji. Przedwczesne jest rozpatrywanie zasadności odwołania oraz zaskarżonej decyzji z uwagi na stwierdzone istotne uchybienie proceduralne, które mogło mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

W związku z wymienioną powyżej decyzją SKO - uchylającą w całości zaskarżoną decyzję Burmistrza z dnia 12 marca 2013 r. - zawiadomiono Panią K.T., że w sprawie został zgromadzony cały materiał dowodowy. W Wydziale istnieje możliwość zapoznania się z ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz składania ewentualnych uwag i zastrzeżeń.

W dniu 10 maja 2013 r. Strona zapoznała się w Wydziale z aktami dotyczącymi przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności działki nr 1693/72 – obręb 4 Jarosław. Akta sprawy uzupełniono o pismo z dnia 23 stycznia 2013 r. wraz załącznikami - dotyczące wniosku o wydzielenie udziału 175/10000 działki pod garaż nr 1 - które zostało skierowane do pracownika prowadzącego

ze Stroną korespondencję odnośnie tej samej nieruchomości, ale w kwestii ewentualnej zamiany lub podziału nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 199-213)

Naczelnik Wydziału w wyjaśnieniach podał, że: „W obecnym stanie prawnym nie ma przeszkód aby przekształcić udział Pani (...) 175/10000 w prawie użytkowania wieczystego działki 1693/72 w taki sam udział w prawie własności. Przekształcenie takie jednak musi być związane z uiszczeniem opłaty o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o *przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości* (j. t. Dz. U. z 2012 r., poz. 83), tymczasem Pani K.T. żąda przekształcenia nieodpłatnego. Prawa użytkowników boksów garażowych wynikają z zawartych z PGKiM umów najmu garaży. Warto dodać, że obecnie Pani K. T. zajmuje jeden z garaży”.

(dowód: akta kontroli str. 138-142)

W dniu 23 maja 2013 r. do Burmistrza wpłynęło pismo Pani K. T. o „skompletowanie dokumentów, dołączenie brakujących pism i załączników, a następnie umożliwienie zapoznania się z pełną dokumentacją” w sprawie nr GN.6826.16.2912.

W zawiadomieniu datowanym 24 maja 2013 r. skierowanym do ww. podano, że w sprawie dotyczącej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości położonej w obrębie 4 w Jarosławiu, oznaczonej jako działka nr 1693/72 - został zgromadzony cały materiał dowodowy. W terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma, w Wydziale istnieje możliwość zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, a także składania ewentualnych uwag i zastrzeżeń. Po upływie wymienionego terminu nastąpi wydanie stosownej decyzji administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 214-215)

Natomiast w protokole z dnia 13 czerwca 2013 r. (znak: GN.6826.16.2012) - spisany w Urzędzie na okoliczność zapoznania się z aktami sprawy dotyczącej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oznaczonej jako działka nr 1693/72 położona w obrębie ewidencyjnym 4 w Jarosławiu - m. ln. zapisano, że K.T. poprosiła o dołączenie do akt sprawy kserokopii 4 dodatkowych dokumentów oraz zażądała terminu 2 tygodni na ustosunkowanie się do zebranych w sprawie dowodów. Ponadto Strona podała do wymienionego protokołu: „Jeżeli mnie się nie należy nieodpłatnie

przekształcenie, to modyfikuję mój wniosek na przekształcenie odpłatne, oraz wydzielenie mojej części działki pod garażem nr 1 (może być aktem notarialnym)”.

(dowód: akta kontroli str. 216-226)

Naczelnik Wydziału m. in. wyjaśnił, że wydanie decyzji administracyjnej w sprawie nastąpi po upływie określonego wyżej okresu czasu, a więc najwcześniej w dniu 28 czerwca 2013 r. W przypadku podtrzymania żądania przekształcenia odpłatnego wydanie decyzji o przekształceniu przedłuży się (o ok. 3 tygodnie), ponieważ niezbędne będzie opracowanie opinii biegłego o wartości nieruchomości. Podane daty i okresy czasu nie ulegną zmianom pod warunkiem, że Wnioskodawczyni po raz kolejny nie zmieni treści żądania.

Oprócz obecnie prowadzonego postępowania o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności działki nr 1693/72 (znak GN.6826.16.2012), tut. Organ prowadził już postępowanie w tej sprawie, również na wniosek Pani K. T. (znak sprawy GN.6826.41.2011), które zostało zakończone wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania na wniosek strony. Po wymianie korespondencji mającej na celu ustalenie (sprecyzowanie) żądań strony, Pani K. T. wniosła zażalenie na bezczynność Burmistrza. SKO postanowieniem SKO 4160.7.2012 z dnia 15 lutego 2012 r. uznało zażalenie za uzasadnione i wyznaczyło dodatkowy 30-dniowy termin do rozpatrzenia sprawy.

W związku z powyższym, Burmistrz postanowieniem z dnia 29 lutego 2012 r. powołał rzeczoznawcę majątkowego (biegłego) dla określenia wartości rynkowej nieruchomości, będącej podstawą do ustalenia opłaty za przekształcenie. Operat szacunkowy został przekazany przez biegłego w dniu 5 marca 2012 r., lecz nie został wykorzystany, ponieważ Pani K.T. pismem złożonym w kancelarii tut. Urzędu tego samego dnia, zrezygnowała z wydania decyzji o przekształceniu - bez podania powodu.

(dowód: akta kontroli str. 227-239)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność w badanym obszarze.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie.

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

Rzeszów, dnia czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Leszek Sienkowski
Główny specjalista k.p.

Dyrektor
Stanisław Sikora

.....
podpis

.....
podpis

³ Dz.U. z 2012 r., poz.82