



Bydgoszcz, dnia lutego 2016 r.

WOJEWODA KUJAWSKO – POMORSKI

WSPN.IV.431.1.2015.

Pan
Wojciech Porzych
Starosta Bydgoski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 oraz art. 36 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.) w związku z ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092) oraz art. 11, art. 12, art. 71-80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.), ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 23) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2109 ze zm.).

W Starostwie Powiatowym Bydgoszczy, ul. Konarskiego 1-3, Bydgoszcz,

w dniach od 8.12.2015 r. do 11.12.2015 r.

przeprowadzona została kontrola przez:

– kierownika Oddziału Gospodarowania Nieruchomościami i Komunalizacji w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy,

– inspektora wojewódzkiego w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy,

– referenta prawno – administracyjnego w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy,

w zakresie:

1. przedmiot kontroli: aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oraz
2. ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa,
3. okres objęty kontrolą:

ad.1) 01.01.2013 r. – 31.12.2014 r. - aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa,

ad.2) 19.11.2007 r. – 30.09.2014 r. - ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa.

W wyniku przeprowadzonej kontroli kontrolowaną działalność ocenia się:
pozytywnie z uchybieniami

na podstawie następujących ustaleń:

Ad.1)

W latach 2013-2014 wypowiedziano 31 opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa.

Badaniu poddano wszystkie wypowiedzenia, które zostały dokonane na podstawie operatów szacunkowych wykonanych na podstawie umowy 102/2013 (1/2013) z 27 marca 2013 r. (25 wypowiedzeń) - zestawienie 25 pozycji dotyczących aktualizacji opłat i umowy 160/2014 (2/2014) z 7 maja 2014 (6 wypowiedzeń), natomiast wycen w roku 2014 przeprowadzono dla 87 pozycji przedstawionych w zestawieniu nakładów poniesionych na aktualizację opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa w roku 2014, to umożliwi aktualizację kolejnych opłat w 2015 r., który nie był objęty kontrolą.

Złożono pisemne wyjaśnienia dotyczące błędnego numeru umowy na rachunkach i zleceniach wykonania operatów, zamiast nr 2/2014 wpisywano nr 1/2014. Do wyjaśnień dołączono także umowę nr 1/2014, która dotyczy usług geodezyjnych. Ponadto wszystkie umowy mają także numer nadany w Rejestrze Umów Starostwa Powiatowego w Bydgoszczy i umowa nr 2/2014 dotycząca wykonania operatów szacunkowych z dnia 7 maja 2014 r. ma nadany numer w rejestrze 160/2014, natomiast umowa nr 1/2014 dotycząca usług geodezyjnych z dnia 16 kwietnia 2014 r. ma nadany numer 134/2014.

Wyjaśnienia z dnia 7 listopada 2015 r. wskazują, że w czasie kontroli nie jest możliwe przygotowanie zestawienia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste ze wskazaniem stawek, gdyż trwa sprawdzanie zgodności dokumentacji z systemem informatycznym EWID. Dane te mają być uzupełnione do dnia 31 stycznia 2016 r. Zgodnie z planem wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2014-2017 stanowiącego załącznik do zarządzenia Starosty Bydgoskiego Nr 65/2013 z dnia 4.12.2013 r. w użytkowanie wieczyste oddanych jest 1661 działek o powierzchni 1606.97 ha. Zgodnie z przedkładanymi sprawozdaniami z gospodarowania nieruchomościami składanymi na podstawie art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, na koniec roku 2013 w użytkowanie wieczyste oddanych było 1661 działek należących do Skarbu Państwa o powierzchni 1606.9775 ha, a na koniec roku 2014 - 1664 działki stanowiące 1144 nieruchomości o powierzchni 1606.2913 ha.

W roku 2013 prowadzono 10 postępowań dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, natomiast w 2014 roku przeprowadzono 29 postępowań dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Jednak z uwagi na generowanie tych danych przez program TURBOEWID, dane

te mogą zawierać błędy. Istnieje konieczność stworzenia takiej bazy danych, która pozwoli w sposób jednoznaczny określić m. in. ilości nieruchomości, numery ksiąg wieczystych i użytkowników wieczystych, zgodnie z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, w terminie jednego roku od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

W roku 2013 wydatkowano kwotę 22.017,00 zł na sporządzenie operatów szacunkowych z tytułu aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa. Natomiast w 2014 roku środki wydatkowane na ten sam cel wyniosły 54.858,00 zł. Do zestawienia dołączono kopie faktur VAT za wykonanie operatów szacunkowych.

Na skutek przeprowadzonych aktualizacji wzrosły stawki opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, których aktualizację przeprowadzono. Przy niektórych wypowiedzeniach stawki wzrosły nawet o kilkaset procent. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest z pewnością brak regularnej aktualizacji. Większość badanych teczek (spraw) wskazywała, że informacja o zmianie użytkownika wieczystego nastąpiła kilka lat wcześniej i był to pierwszy dokument w tezcze, zatem poprzednie aktualizacje nastąpiły co najmniej kilka lub kilkanaście lat temu.

Dochody osiągnięte z tytułu aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa:

- w 2013 roku wyniosły 1.926 634,15 zł,
- w 2014 roku wyniosły 1.709609,82 zł.

Dane te zostały potwierdzone zestawieniami przedstawionymi wydrukami: Obroty na Klasyfikacjach Dochodów.

Zmniejszenie dochodów w roku 2014 spowodowane było między innymi wprowadzeniem zmian legislacyjnych w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, co umożliwiło zarówno osobom fizycznym jak i prawnym przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, zarówno gruntów wykorzystanych na cele mieszkaniowe jak i inne. To spowodowało zmniejszenie dochodów z tytułu użytkowania wieczystego przy jednoczesnym wzroście wpływów z tytułu przekształcenia, co także przedstawiają przedstawione zestawienia.

Kolejną przyczyną zmniejszenia wpływów z tytułu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste jest regulacja zawarta w art. 77 ust 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, która zakłada, iż w przypadku, gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej, użytkownik wieczysty wnosi opłatę roczną w wysokości odpowiadającej dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej. Pozostałą kwotę ponad dwukrotność dotychczasowej opłaty (nadwyżka) rozkłada się na dwie równe części, które powiększają opłatę roczną w następnych dwóch latach. Opłata roczna w trzecim roku od aktualizacji jest równa kwocie wynikającej z tej aktualizacji. Ta regulacja powoduje, że kwota wynikająca z aktualizacji w pełnej wysokości będzie wpływała do budżetu dopiero w kolejnych latach.

Przygotowane operaty szacunkowe w momencie wypowiedzenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego były aktualne.

Wskazać należy, że spośród 31 wypowiedzeń opłat, użytkownicy sześciokrotnie odwołali się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego nie zgadzając się na zmienioną opłatę. Podkreślenia wymaga fakt, że SKO w żadnym przypadku nie zmieniło opłaty zaproponowanej przez Starostę.

W jednym przypadku stwierdzono, że wypowiedzenie opłaty nastąpiło z uchybieniem ustawowego terminu, gdyż doręczenie nastąpiło dnia 2 stycznia 2015 r. Dlatego nowa opłata powinna obowiązywać od roku 2016, a nie od roku 2015.

Ponadto wypowiedziano opłatę w pełnej wysokości dla dwójki użytkowników wieczystych w roku 2014, podczas gdy od roku 2000 użytkownikami były 4 osoby. Błąd ten próbowano naprawić w roku 2015, wysyłając informację o zmianie opłaty do wszystkich użytkowników, jednak nowa opłata powinna zacząć obowiązywać od roku 2016.

W roku 2013 jedna pracownica zajmowała się aktualizacją opłat z tytułu użytkowania wieczystego. W zakresie obowiązków zapisano to w sposób ogólny, tj. gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. W roku 2014 inna osoba zajmowała się aktualizacją opłat i w zakresie obowiązków precyzyjniej określono to zadanie, tj. naliczanie opłat z tytułu użytkowania wieczystego SP. Wyznaczone także były osoby na zastępstwo dla wskazanych pracowników.

Przedłożono także zakres obowiązków Dyrektora Wydziału Nieruchomości, do którego należy m. in. koordynowanie i nadzorowanie podległych stanowisk, prowadzenie kontroli wewnętrznej.

Przedstawiono upoważnienie znak: OR-I.077.35.2011 z dnia 3 stycznia 2011 r. dla dyrektora Wydziału Nieruchomości, obejmujące między innymi upoważnienie do „podpisywania innych pism i dokumentów w sprawach załatwianych przez WN”.

Ad.2)

Zagadnienia związane z realizacją przepisów ustawy o ujawnieniu w imieniu Starosty realizował Wydział Nieruchomości. Dyrektorem wydziału był Pan .

Kontrolującym przedłożono zakres obowiązków pracowników: Pani oraz Pani , do zadań których należało między innymi zbywanie oraz nabywanie, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa, składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej, regulacja stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto do zadań Pani należało również kierowanie zespołem powołanym do prowadzenia spraw związanych z regulacją stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa.

W toku czynności kontrolnych kontrolującym przedłożono tabelaryczne zestawienie dla nieruchomości Skarbu Państwa, zestawienie działek nieujawnionych w księgach wieczystych, informacje na temat stanu prawnego wybranych działek, kopie sześciu wniosków o ujawnienie prawa własności w księdze wieczystej, kopie pięciu postanowień Sądu o nabyciu nieruchomości przez Skarb Państwa z załączonymi dokumentami.

W wyniku analizy dokumentacji źródłowej ustalono, według stanu na dzień 19 listopada 2007 r., że na terenie Powiatu Bydgoskiego było 6101 działek Skarbu Państwa, dla których organem reprezentującym był Starosta Bydgoski, o łącznej powierzchni 33153.9256 ha, z czego dla 1231 działek o łącznej powierzchni 4363.6900 ha nieujawnione było w księgach wieczystych prawo własności Skarbu Państwa. Daje to 20,18% nieujawnionych działek w stosunku do ilości i 13,16% nieujawnionych działek w stosunku do powierzchni.

Według stanu na dzień 30 września 2014 r. na terenie Powiatu Bydgoskiego było 6070 działek Skarbu Państwa, dla których organem reprezentującym był Starosta Bydgoski, o łącznej powierzchni 22574.2217 ha, z czego dla 455 działek o łącznej powierzchni 885.2366 ha nieujawnione w księgach wieczystych było prawo własności Skarbu Państwa. Daje to 7,50% nieujawnionych nieruchomości w stosunku do ilości i 3,92% nieujawnionych nieruchomości w stosunku do powierzchni.

Różnica ilości i powierzchni działek, jaka wystąpiła między skrajnymi datami zestawienia tabelarycznego wystąpiła w związku ze zmianami, takimi jak prowadzona komunalizacja, realizacja ustawy ZRiD, ujawnianie decyzji administracyjnych stwierdzających o nabyciu nieruchomości przez różne podmioty. Ponadto w danych

na 2007 rok ujęte są duże powierzchnie działek leśnych, które nie są już uwzględnione w danych na rok 2014.

Zgodnie z przedstawionymi wyjaśnieniami dla ww. nieruchomości powodem nieujawnienia prawa własności Skarbu Państwa w księdze wieczystej był brak odpowiedniej ilości obsady kadrowej, która mogłaby na bieżąco realizować prace mające na celu wyeliminowanie kilkudziesięcioletnich zaległości dotyczących regulacji stanów prawnych nieruchomości oraz niewielka kwota dotacji na prace geodezyjne, które należy zlecić jednostkom wykonawstwa geodezyjnego. Ponadto, zgodnie z otrzymanymi wyjaśnieniami istnieje problem określenia podmiotu odpowiedzialnego za złożenie stosownych wniosków do Sądu Rejonowego, ponieważ część z nich może być w posiadaniu Agencji Nieruchomości Rolnych, Lasów Państwowych, Marszałka Województwa lub gmin.

Należy podkreślić, że na dzień 30 września 2014 r. stosunek działek, dla których nie ujawniono prawa własności Skarbu Państwa (dla których organem reprezentującym jest Starosta Bydgoski), nie przekroczył 8%, porównując zarówno ilości działek, jak i ich powierzchnie. Przez okres prawie objęty kontrolą ilość działek, dla których nie ujawniono w księdze wieczystej prawa własności działek zmniejszyła się z 1231 do 455.

Jednocześnie należy wskazać, że dla 211 działek złożono wnioski o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności Skarbu Państwa, a dla 57 działek złożono wnioski o nabycie z mocy prawa. Sprawdzone przez kontrolującego wnioski złożone do sądu były przygotowane prawidłowo, rzetelnie i kompletnie.

Ponadto w toku prowadzonych czynności kontrolnych ustalono, że istnieją działki, co do których dawniej zapisano w ewidencji gruntów jako właściciela Skarb Państwa, a obecnie wpisana jest jako władający gmina, a nie są one ujawnione w księdze wieczystej. Starosta wskazuje na fakt, iż gmina może w takim przypadku wystąpić z wnioskiem o zasiedzenie do właściwego sądu. Jednakże należy mieć na uwadze, że do zgłoszenia wniosku o stwierdzenie zasiedzenia własności uprawniony jest każdy zainteresowany, a ustawa będąca podstawą prowadzonej kontroli nie wskazuje, w jakich przypadkach starosta powinien odstąpić od nabycia nieruchomości, a więc winien robić to w każdym możliwym przypadku. Dlatego też, jeśli możliwe jest stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa, starosta winien wystąpić ze stosownym wnioskiem.

Ponadto wskazuje się następujący zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości:

Ad.1)

- a) zapobieganie powstawaniu kilku lub kilkunastoletnich przerw między aktualizacjami opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zwłaszcza w sytuacji wzrostu wartości nieruchomości i doprowadzenie do sytuacji w której przerwy w aktualizacji opłat będą wynosiły od trzech do siedmiu lat, chyba, że sytuacja na rynku nieruchomości uległaby zmianie - realizacja zalecania w ciągu trzech lat od otrzymania wystąpienia pokontrolnego,
- b) prowadzenie rejestru nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste umożliwiającego w sposób jednoznaczny określenie m. in. ilości nieruchomości, powierzchni nieruchomości, numerów ksiąg wieczystych, użytkowników wieczystych, daty ostatniej aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego zgodnie z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami - w terminie jednego roku od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego,

- c) zwracanie uwagi na terminy wypowiedzienia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oraz na podmioty, do których wypowiedzenie jest kierowane.

Jako główną przyczynę stwierdzonych uchybień należy wskazać dużą ilość nieruchomości, liczne i różnorodne czynności, które muszą być w stosunku do nich podejmowane i stosunkowo niewielką ilość pracowników, która tą materią się zajmuje. Kolejną przyczyną nieprawidłowości jest nieuwaga i pomyłki przy realizowaniu dużej ilości czynności. Przyczyną zaistniałej sytuacji są także kilku lub kilkunastoletnie przerwy w aktualizacjach opłat z tytułu użytkowania wieczystego, co skutkuje znacznymi podwyżkami opłat. Nieprowadzenie rejestru zgodnie z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami utrudnia weryfikację i wybór nieruchomości, a także ustalenie kolejności aktualizacji opłat. Podkreślenia wymaga fakt, iż stwierdzone uchybienia nie stanowią rażących zaniedbań czy nieprawidłowości, jeżeli chodzi o działanie Starosty jako organu wykonującego zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami, za które odpowiedzialność ponosi: Dyrektor Wydziału Nieruchomości i pracownicy, do obowiązków których należy kontrolowana materia.

Ad.2)

- a) badanie dokumentów dotyczących działek nieujawnionych w księgach wieczystych, w celu ustalenia podmiotu właściwego dla wystąpienia z wnioskiem do właściwego Sądu Rejonowego, współpracowanie z innymi jednostkami i podejmowanie działań w celu ujawnienia działek w księgach wieczystych,
- b) występowanie z wnioskami o zasiedzenie na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, dla których nie jest prowadzona księga wieczysta, a które są lub były w jego władaniu,
- c) występowanie do właściwego organu o zwiększenie dotacji na prace geodezyjne niezbędne do ujawnienia działek w księgach wieczystych,
- d) zwiększenie ilości pracowników zajmujących się składaniem wniosku o nabycie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa i ujawnianie tego prawa własności w księgach wieczystych.

Jako główną przyczynę stwierdzonych uchybień należy wskazać zbyt małe zasoby kadrowe i finansowe skierowane na realizację zadania nabywania i ujawniania prawa własności Skarbu Państwa w księgach wieczystych oraz błędne postrzeganie uprawnień przez więcej niż jeden podmiot do złożenia wniosku o nabycie w drodze zasiedzenia, jako negatywny spór kompetencyjny. Podkreślenia wymaga, iż stwierdzone uchybienia nie stanowią rażących zaniedbań czy nieprawidłowości jeżeli chodzi o działanie Starosty Bydgoskiego jako organu wykonującego zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami, za które odpowiedzialność ponosi: Dyrektor i pracownicy Wydziału Nieruchomości Starostwa Powiatowego w Bydgoszczy.

Kontrolę wpisano do książki kontroli pod nr 17/2015.

Do ustaleń kontroli zawartych w Projekcie wystąpienia pokontrolnego nie zgłoszono zastrzeżeń.

W projekcie wystąpienia pokontrolnego wprowadza się sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej na stronie 4 zamiast:

„Ad. 2) Zagadnienia związane z realizacją przepisów ustawy o ujawnieniu w imieniu Prezydenta realizował Wydział Nieruchomości. Dyrektorem wydziału był Pan

„
powinno być:

„Ad.2) Zagadnienia związane z realizacją przepisów ustawy o ujawnieniu w imieniu Starosty realizował Wydział Nieruchomości. Dyrektorem wydziału był Pan .”

W związku z powyższymi ocenami, uwagami i wnioskami zalecam Panu Wojciechowi Porzychowi Staroście Bydgoskiemu podjęcie następujących działań w celu wyeliminowania stwierdzonych w wyniku kontroli uchybień, nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania działalności jednostki kontrolowanej, w szczególności do:

- zapobiegania powstawaniu kilku lub kilkunastoletnich przerw między aktualizacjami opłat z tytułu użytkowania wieczystego i doprowadzenia do sytuacji, w której przerwy w aktualizacji opłat będą wynosiły od trzech do siedmiu lat, chyba, że sytuacja na rynku nieruchomości uległaby zmianie - realizacja zalecania w ciągu trzech lat od otrzymania wystąpienia pokontrolnego,
- prowadzenia rejestru nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste umożliwiającego w sposób jednoznaczny określenie ilości nieruchomości, numerów ksiąg wieczystych i użytkowników wieczystych, zgodnie z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami - w terminie jednego roku od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego,
- zwracania uwagi na terminy wypowiedzenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oraz podmioty, do których wypowiedzenie jest kierowane,
- badania dokumentów dotyczących działek nieujawnionych w księgach wieczystych, w celu ustalenia podmiotu właściwego dla wystąpienia z wnioskiem do właściwego Sądu Rejonowego, współpracy z innymi jednostkami i podejmowania działań w celu ujawnienia działek w księgach wieczystych,
- występowania z wnioskami o zasiedzenie na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, dla których nie jest prowadzona księga wieczysta, a które są lub były w jego władaniu,
- występowania do właściwego organu o zwiększenie dotacji na prace geodezyjne niezbędne do ujawnienia działek w księgach wieczystych,
- zwiększenia ilości pracowników zajmujących się składaniem wniosków o nabycie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa i ujawnianie tego prawa własności w księgach wieczystych.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden egzemplarz otrzymuje kierownik jednostki kontrolowanej, a drugi egzemplarz pozostaje w aktach kontroli.

Na podstawie art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 185 poz. 1092) oczekuje od Pana w terminie sześćdziesięciu dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

.....
(podpis i pieczęć Wojewody)