

VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 127)
z dnia 2 lipca 2019 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 127)

2 lipca 2019 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli działania organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Ewa Polkowska** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami oraz **Tomasz Iwański** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz ze współpracownikami. W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Czy do przedstawionego państwu porządku obrad są jakieś uwagi? Nie ma.

Witam na dzisiejszym posiedzeniu panią prezes Ewę Polkowską razem ze współpracownikami z Najwyższej Izby Kontroli oraz przedstawicieli ministra spraw wewnętrznych i administracji – panów Tomasza Iwańskiego i Artura Chruścińskiego.

Przechodzimy do rozpatrzenia punktu pierwszego – rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli działania organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych. Bardzo proszę, pani prezes.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Ewa Polkowska:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Jeśli pan pozwoli, to oczywiście kilka słów tytułem wstępu, a następnie oddałabym głos panu dyrektorowi Bogdanowi Skwarce – dyrektorowi Departamentu Administracji Publicznej, który przeprowadzał kontrolę. Jednocześnie do państwa dyspozycji są panowie Paweł Łukasiewicz i Stefan Bator – kontrolerzy. W ten sposób chcieliśmy wyjść naprzeciw oczekiwaniom pana przewodniczącego, który na ostatnim posiedzeniu, kiedy było sprawozdanie Komisji, oczekiwał większego kontaktu z kontrolerami. W związku z tym towarzyszą nam dzisiaj kontrolerzy przeprowadzający tę kontrolę.

Panie przewodniczący, szanowni państwo, kilka słów dlaczego podjęliśmy kontrolę. Z chwilą tworzenia samorządu gminnego w 1990 roku oraz powiatowego w 1999 roku, organy tych jednostek powinny zainicjować proces ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości, które samorząd nabył z mocy prawa. Powiaty, oprócz ujawnienia własnych nieruchomości, powinny także uruchomić ten proces wobec tych zasobów nieruchomości Skarbu Państwa, którymi zarządzają. Proces ujawniania własności nieruchomości w księgach wieczystych od początku przebiegał opieszale.

Podejmowane były wprawdzie próby jego przyspieszenia, ale nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Stąd w 2007 roku parlament przyjął ustawę, która weszła w życie w listopadzie 2007 roku o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa miała charakter epizodyczny – tak była zaprojektowana. Początkowo jej realizacja miała trwać 2 lata. Później kilkukrotnie termin ten przedłużano. Założeniem ustawodawcy było, aby w terminach określonych w tej ustawie (potem przesuwanych), organy dokonały pewnych działań mających na celu ujawnienie w księgach wieczystych zasobów nieruchomości

Skarbu Państwa. Te zamierzenia ustawodawcy kompletnie rozminęły się z rzeczywistością. Operacja, która w świetle zamierzeń twórców ustawy, miała początkowo trwać dwa lata, została później przedłużona. Zaprojektowana tak naprawdę była na krótkotrwałą akcję porządkującą stan własności publicznych nieruchomości. Miała spowodować, że własność nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego zostanie w pełni ujawniona w księgach wieczystych. Ten proces niestety przerodził się w trwający latami, a ostateczny termin realizacji tej ustawy został określony na listopad 2013 roku i nie został on dotrzymany.

Najwyższa izba Kontroli, analizując w tym okresie realizację tej ustawy, przeprowadziła dwie kontrole – w 2008 i w 2012 roku, w zakresie aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości, dokonywanego przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminy. Obie te kontrole wykazały, że znaczna liczba nieruchomości pod drogami gminnymi miała nieuregulowany stan prawny lub prawo własności gmin nie zostało ujawnione w księgach wieczystych. Kontrole te wykazały, że w pierwszej kolejności regulowano stan prawny tych nieruchomości, których dokumentacja nie budziła wątpliwości. Natomiast w pozostałych przypadkach nie podejmowano żadnych działań lub podejmowano działania po długim upływie okresu, w którym należało te działania podjąć.

Trzeba podkreślić, że naszym zamierzeniem było i legło u podstaw tej kontroli, co wynika z dzisiaj prezentowanego raportu, zwrócenie uwagi na to, iż zaległości w uregulowaniu stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i samorządowych osób prawnych mogą utrudnić właściwe gospodarowanie zasobami nieruchomości. Na podstawie przepisów tej ustawy, w czerwcu 2015 roku, została także sporządzona przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji dla Rady Ministrów informacja o efektach realizacji tej ustawy. Co prawda, wykazano w niej, że istnieje postęp procesu ujawniania, jednak w dalszym ciągu średni, w skali całego kraju, odsetek działek wchodzących w skład nieujawnionych nieruchomości, wynosił niecałe 16%. To jest ostanía informacja z 2015 roku. Od tamtej pory takiej informacji nie sporządzono. W krótkiej prezentacji odnieśliśmy się do tej informacji.

Szanowny panie przewodniczący, dostrzegaliśmy ten problem w Najwyższej Izbie Kontroli związany z uregulowaniem stanu prawnego nieruchomości. W związku z tym w 2018 roku do planu pracy została zatwierdzona kontrola, którą przeprowadziliśmy, a raport prezentujemy, pod tytułem: „Działania organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych”. Skontrolowaliśmy 20 jednostek – 10 gmin i 10 powiatów, z terenów województw: łódzkiego, mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego i świętokrzyskiego.

Kontrola miała na celu ocenę, czy organy gmin i powiatów prawidłowo i skutecznie realizują wynikające z ustawy zadania w zakresie porządkowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Jak wspomniałam, ustawowy termin ujawnienia w księgach wieczystych tych nieruchomości, upłynął w listopadzie 2013 roku. Mimo upływu 5 lat od tej daty, w żadnym z objętych kontrolą starostw i urzędów gminy cel ustawy nie został zrealizowany. Prowadzone w tych jednostkach działania, na rzecz ujawnienia prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych, były przewlekłe i nieskuteczne. Zarówno na etapie kompletowania dokumentacji niezbędnej do złożenia stosownego wniosku do sądu, jak i po jej skompletowaniu, następowała opieszałość w składaniu tych wniosków. Prawo własności prawie 23% działek, posiadanych przez te skontrolowane jednostki, nadal oczekuje na ujawnienie. Przy czym w zdecydowanej większości, prawie 95% z tych nieujawnionych działek, są to sprawy oczekujące na załatwienie jeszcze przed upływem ustawowego terminu na ujawnienie stanu prawnego nieruchomości – czyli 2013 rokiem.

Naszym zdaniem – myślę, że potwierdzenie państwo, oceniając szczegółowe informacje – przy dotychczasowej dynamice regulowania stanu prawnego nieruchomości, proces ten będzie trwał jeszcze przez wiele lat. To, co było zamierzeniem ustawodawcy, aby realizacja tej ustawy miała charakter epizodyczny i została zakończona początkowo w ciągu w dwóch lat – potem przedłużono termin do listopada 2013 roku, nie zostało zrealizowane.

Jakie są przyczyny braku realizacji tej ustawy? Szczegółowe informacje dotyczące ustaleń kontroli jej realizacji, zawarte są oczywiście w szeroko opisaney informacji pisemnej – w naszym raporcie. Jeśli pan przewodniczący pozwoli, pan dyrektor Bogdan Skwarka krótko przedstawi stwierdzony stan, oceny i wnioski, a także wniosek systemowy, skierowany do ministra spraw wewnętrznych i administracji, wraz z odpowiedzią.

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli Bogdan Skwarka:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, chciałbym na chwilę wrócić do tego pierwszego slajdu. Chodzi o raport, wspomniany przez panią prezes, przygotowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Dotyczył on zakończonego stanu rzeczy – po wejściu tej ustawy ujawniającej, kiedy wszystkie nieruchomości, teoretycznie zarówno wchodzące w skład zasobu Skarbu Państwa, gminy czy też powiatu miały być uregulowane.

Będę mówił o uregulowaniu, chociaż tu faktycznie chodzi o dwa procesy – pierwszy to uregulowanie, a drugi ujawnienie w księgach wieczystych. To są dwa różne procesy, ale dla ułatwienia sprawy będę mówił o uregulowaniu własności. Te sprawy miały być załatwione. W tym raporcie jest mowa, że tylko 16% nieruchomości wchodzących w skład tych trzech zasobów jest nieuregulowanych. Ale już na samym początku naszej kontroli stwierdziliśmy, że dane tworzące komponent tego raportu są nierzetelne. Nie chodzi tutaj o to, że tej nierzetelności dopuścił się minister czy wojewoda – tylko starostowie i wójtowie, przedstawiając takie, a nie inne dane. Na 10 skontrolowanych starostw, w 2 stwierdziliśmy nieprawidłowości w sprawozdaniu, czyli w 20%. Przekładając to na cały kraj, można domniemywać, że tych nieprawidłowości było o wiele więcej. Skoro było ich dużo w tych sprawozdaniach, to nie będę zadawał pytania: Jaka jest ich rzetelność? Te 13% w skali kraju na pewno nie jest stanem rzeczywistym.

Proszę państwa, wyniki kontroli po raz kolejny są porażające. W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie zrealizowano w pełni celu ustawy, czyli praktycznie nie ujawniono prawa własności w księgach wieczystych. W wielu przypadkach nawet nie uregulowano stanu prawnego. Jak podkreśliła pani prezes, w kontrolowanych gminach 23% nieruchomości nadal ma nieuregulowany stan prawny. Więc nie 13%, a 23%. Mało tego, proszę zauważyć, że następuje pewna tendencja malejąca, jeśli chodzi o regulowanie stanu prawnego. W porównaniu z 2015 rokiem, a więc końcem okresu, którego nie ujmował raport, tylko 2% nieruchomości przez 3-letni okres zostało uregulowanych, a więc bardzo mało. Jeśli chodzi o porównanie uregulowanych nieruchomości do nieuregulowanych w kontrolowanych podmiotach, to bardzo ładnie pokazuje to ten slajd. Najlepsza sytuacja, jeśli chodzi o uregulowane nieruchomości jest w przypadku zasobu nieruchomości gminnych, bo 16,7%. Najgorsza, o dziwo, jeśli chodzi o uregulowanie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, bo tylko 25,4%.

Skąd naszym zdaniem biorą się te opieszałości? Skąd się bierze taki stan, że mimo iż wprowadzono kilka rozwiązań prawnych oraz ostatecznych terminów załatwienia sprawy, to dotychczas sam poziom uregulowania sprawy własności – nie mówiąc już o wpisach do księgi wieczystej – jest taki niski? Powiem jeszcze na wstępie, że proces regulowania składa się z dwóch takich dużych etapów. Jeden jest bardzo trudny – przygotowanie dokumentacji niezbędnej do wpisania danej nieruchomości do księgi wieczystej. Drugi prostszy, czyli złożenie samego wniosku do sądu. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku opieszałości wynosiły nieraz kilka lat. Mało tego, to nas zaskoczyło, ten drugi etap, w którym można było już składać wnioski do sądu, też trwał wiele lat, mimo że dokumentacja już dawno była przygotowana. Dlaczego tak się działo? Skoro nie ma obowiązku prawnego i jest tylko przepis – wprowadź ustawowy, który ten obowiązek nakłada, ale nie ma żadnych sankcji – to po co mam się spieszyć? Mówiono wielokrotnie przy innych kontrolach, że to koszty i brak ludzi. Ale też to nie była główna przyczyna. Ta opieszałość i niechęć do regulowania – nie ma takiej potrzeby, więc nie regulujemy. Jak jest taka potrzeba – tak podkreślono – i nieruchomość jest potrzebna do bieżących celów, wtedy zaczniemy to robić. Ale nasza poprzednia kontrola dotycząca działań gminy na rzecz rozwoju przedsiębiorczości stwierdziła, że nieraz takie późne działania gminy

powodują, że ta przedsiębiorczość się odwraca, zanim się grunt ureguje – wiadomo, że nieraz sytuacja tych gruntów jest bardzo trudna, do tego gdy dla takiej własności złoży się wniosek o ujawnienie. Księgi wieczyste są podstawowym elementem świadczącym o tym, że mamy do czynienia z prawidłowym obrotem. Ta rękojmia wiary publicznej dla ksiąg jest istotna. Żaden przedsiębiorca nie będzie chciał inwestować w grunt, co do którego nie ma nie tylko uregulowanego stanu prawnego, ale nie ma też wpisu do księgi wieczystej.

Mamy tu ładnie pokazane również zaniedbania w składaniu wniosków do sądów. Widać tutaj, że tych zaniedbań, różnego rodzaju działań, które nie wiadomo, dlaczego są niepodejmowane, jest więcej niż podejmowanych.

Jeśli chodzi o szereg następnych nieprawidłowości, to w kontrolowanych gminach też je stwierdziliśmy. Powodowały one, że większość tych gmin otrzymała od nas ocenę negatywną. W 12 jednostkach ewidencji nieruchomości prowadzono nierzetelnie. Cztery coroczne sprawozdania były również nierzetelne. Tych nieruchomości jest sporo.

Teraz następna przyczyna. Jak podkreślam – to jest jeden z podstawowych elementów bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami. Mówiono przy poprzednich kontrolach – „nie możemy tego zrobić”, „po co będziemy to robili?”, „nie mamy środków finansowych”, „nie mamy odpowiednich ludzi”. Ale kontrola wykazała, że przynajmniej w badanych 20 jednostkach, wcale tak nie jest. Kierownicy 13 z 20 jednostek stwierdzili, że mają wystarczającą kadrę, bardzo dobrze wykwalifikowaną. W niektórych jednostkach są specjalnie wydzielone komórki. Może zatem strona finansowa? Też nie. Jak państwo doskonale wiecie, jeśli chodzi o ujawnianie prawa własności zasobów gminnych i powiatowych, należy to do zadań własnych gminy i powiatu. Natomiast jeśli chodzi o wykonywanie zadań zleconych przez starostów, w stosunku do nieruchomości państwowych, otrzymują oni na to dotacje. W jednym i drugim przypadku, zarówno zaplanowane przez gminy i starostwa środki na swoje zasoby, jak i dotacje celowe, które otrzymywali starostowie na realizację ujawniania, nie zostały wykorzystane. To znaczy, że tych środków wcale nie było za mało.

Proszę państwa, skala ujawnionych nieprawidłowości w tej małej próbie – 20 skontrolowanych podmiotów, może wskazywać, że takie same albo podobne nieruchomości występują na terenie całego kraju. Oczywiście można powiedzieć, że jest termin, nic nas nie goni, termin minął, może będą następne, nic się nie stało, jeśli tego nie zrobimy. Ale również to, że tych środków dyscyplinujących nie było, było bodźcem aby tych nieruchomości nie regulować. A jednak był ten obowiązek ustawowy.

Ocena ogólna – niestety wszystkie objęte kontrolą jednostki prowadziły nieskuteczne działania. Tak jak podkreśliliśmy, nadal 23% działek posiadanych przez te podmioty nie jest uregulowanych. Nie jest przyczyną brak środków, a opieszałość i niechęć do realizacji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Skąd są na to środki?

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej NIK Bogdan Skwarka:

Środki są z budżetu gmin albo z budżetu powiatu, natomiast w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa...

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To są zadania...

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej NIK Bogdan Skwarka:

Zadania zlecone – co do Skarbu Państwa. Starostowie wykonują te zadania i wysuwają zapotrzebowanie na odpowiednie środki. Nie wiem jaka jest sytuacja w skali całego kraju. Wiem natomiast jaka jest sytuacja w skali gmin – te środki są wystarczające. Żaden z tych podmiotów nie powiedział, że ma za mało środków. Wręcz przeciwnie – środki w większości przypadków nam wystarczają, a nawet nie wykorzystujemy tych, które uchwaliliśmy. Nie jest to główna przyczyna, przynajmniej w tych kontrolach. Nie wiem jak jest gdzie indziej.

Również przy wspomnianej, aktualnej dynamice regulowania własności, podejrzewam, że ten problem może się nawet pogłębiać. Dochodzą różnego rodzaju inne działki,

które wymagają regulacji. Chociażby gmina może nabyć w drodze darowizny jakąś działkę od kogoś. Nie zanosí się, aby ta sytuacja była poprawiona. Naszym zdaniem jednak główną przyczyną tego stanu rzeczy jest opieszałość i zaniedbania.

Skierowaliśmy kilkanaście wniosków do podmiotów kontrolowanych, a więc do wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów. Pani prezes nawiązała do jednego wniosku systemowego. Otóż my nie chcieliśmy tego zostawić, żeby kolejna kontrola się rozeszła – stwierdziliśmy coś i koniec. Chcieliśmy działać. Wiemy dobrze, że minister spraw wewnętrznych i administracji nie ma wpływu na dyscyplinowanie samorządów – ani starostów, ani wójtów, jeśli chodzi o zasoby starostwa lub gminy. Ma jednak pewną możliwość, jeśli chodzi o zasoby Skarbu Państwa. Skoro starostowie wykonują zadania zlecone, to wojewodowie mogą kontrolować prawidłowość wykonywanych zadań przez starostów. Dlatego też pani prezes wystosowała pismo do ministra spraw wewnętrznych i administracji z prośbą, aby rozważył możliwość – nie wpływania, bo znamy prawo i nie będziemy namawiali ministra by je łamał i dyscyplinował w jakiś sposób organy samorządu terytorialnego – ale poprosiliśmy, żeby jednak w ramach swoich działań w stosunku do wojewodów spróbował zdyscyplinować. Chodzi o to, żeby wojewodowie w ramach ich środków nadzorczych, zwrócili uwagę starostom na realizację tego obowiązku. Inaczej ta sytuacja pozostanie nieuregulowana. Jeszcze raz powtarzam – to jest niebezpieczne dla prawidłowego obrotu prawnego. Również miło jest stwierdzić, że w tych 20 wystąpieniach pokontrolnych sformułowaliśmy 74 wnioski pokontrolne. Otrzymaliśmy wiadomość, że zrealizowano 26 z nich, czyli 35,1%. Podjęto działania w celu realizacji 48 wniosków, czyli 64%. Nasze zalecenia spowodowały jednak, że w wielu przypadkach organy gmin lub starostw zaczęły działać. Nie wspominając oczywiście o ministrze spraw wewnętrznych i administracji, któremu dziękujemy, że takie pismo do wojewodów wystosował. Dziękuję bardzo za uwagę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Są jakieś pytanie lub uwagi?

Ta informacja była bardzo wyczerpująca. Dziękuję za to pismo do ministra spraw wewnętrznych i administracji. Rzeczywiście te sprawy powinny być uporządkowane, tym bardziej że są na nie środki.

Jeśli nie ma więcej pytań lub uwag, uważam, że Komisja przyjęła do wiadomości informację przedstawioną przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Czy są jakieś uwagi w sprawach organizacyjnych? Również nie ma.

Dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.