

Grunt to własność – takim hasłem ówczesne Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju promowało ustawę przekształceniową, która weszła w życie na początku 2019 r. Zgodnie z nowymi przepisami prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe zostało automatycznie przekształcone w prawo własności tych gruntów, a urzędy miały rok na wydanie zaświadczeń potwierdzających ten fakt wraz z informacjami na temat tego ile i kiedy trzeba za to przekształcenie zapłacić.

Na 13 skontrolowanych przez NIK urzędów miast tylko trzy - w Wałbrzychu, Toruniu i w Kaliszu – wydały wszystkie zaświadczenia w ustawowym terminie. Najmniej dokumentów do 31 grudnia 2019 r. przekazano w Warszawie, Lublinie, Łodzi i Poznaniu - poniżej 50%. Z kolei w połowie 2021 r., półtora roku po terminie, sześć urzędów wciąż miało zaległości w wydawaniu zaświadczeń, największe - urząd w Poznaniu, który zdołał przekazać 68% dokumentów.

NIK zwraca jednak uwagę na to, że nie tylko liczba wydawanych zaświadczeń decydowała o skuteczności poszczególnych urzędów. W Piotrkowie Trybunalskim, Zamościu czy Lublinie, do przekazania było od ok. 6 tys. do 20 tys. dokumentów, a mimo to nie wszystkie wydano w ustawowym terminie. Z kolei urząd w Gdańsku do 31.12.2019 r. przekazał 99% z niemal 40 tys. zaświadczeń przekształceniowych.

Główne przyczyny opóźnień w wdawaniu zaświadczeń to: czasochłonność całej procedury i brak wystarczającej liczby pracowników do realizacji poszczególnych zadań. W każdym przypadku trzeba było bowiem ustalić, czy w myśl nowych przepisów grunt podlegał przekształceniu i wyliczyć opłatę przekształceniową, a w niektórych przypadkach konieczne było także przeprowadzenie wizji lokalnych w terenie. Jeśli sprawa dotyczyła gruntu, na którym stał duży, wielorodzinny budynek mieszkalny, to tylko dla tej jednej nieruchomości konieczne mogło być wydanie kilkudziesięciu zaświadczeń. W efekcie, choć w uzasadnieniu do projektu ustawy przekształceniowej zakładano, że realizacja jej przepisów nie będzie wymagała zatrudnienia dodatkowych pracowników, w wielu przypadkach stało się to koniecznością. Aby poradzić sobie z analizą stanu prawnego poszczególnych nieruchomości i przekazywaniem tysięcy zaświadczeń urzędy zwiększały zatrudnienie, także przez dodatkowe nabory.

Z ustaleń kontroli wynika również, że terminową realizację przepisów ustawy utrudniały czynniki, na które skontrolowane urzędy nie miały wpływu. Przede wszystkim ustawa przekształceniowa była zmieniana pięciokrotnie i choć powodowało to konieczność przeprowadzania dodatkowych działań, terminu wydawania zaświadczeń nie wydłużono. Niejednoznaczność przepisów wymagała uzyskania wytycznych od: Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministra Inwestycji i Rozwoju, Ministra Finansów czy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Im później zostały przekazane, tym mniej było czasu na wydanie zaświadczeń w przewidzianym ustawą terminie.

Urząd Miasta Poznania jeszcze we wrześniu 2018 r., czyli kilka miesięcy przed rozpoczęciem wydawania zaświadczeń przekształceniowych, zwrócił się do ówczesnego Ministerstwa Rozwoju z pytaniami o interpretację przepisów, prosząc o pilną odpowiedź z uwagi na konieczność przygotowania całego procesu pod względem organizacyjnym i prawnym. Na odpowiedź trzeba było czekać ponad pół roku, została przesłana blisko trzy miesiące po rozpoczęciu wydawania zaświadczeń. W przypadku Warszawy, gdzie sytuacja prawna dotycząca nieruchomości była wyjątkowo skomplikowana, na pismo z marca 2020 r., mimo ponagieł, ministerstwo odpowiedziało po niemal 11 miesiącach.

Zrealizowanie zapisów ustawy przekształceniowej w wyznaczonym terminie, szczególnie w dużych

miastach, od początku było obciążone bardzo wysokim ryzykiem, na co zwracali uwagę samorządowcy. Mimo apeli o przesunięcie terminu wydawania zaświadczeń do 2023 r., przepisy w tym zakresie nie zostały zmienione.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie monitorowało stopnia realizacji ustawy przekształceniowej. Departament Gospodarki Nieruchomościami korzystał głównie z informacji resortu sprawiedliwości, który zbierał dane w innym celu – pod kątem liczby wpływających do sądu spraw dotyczących niewłaściwej realizacji ustawy. W efekcie, wiarygodne określanie w skali kraju, na jakim etapie, w danym momencie jest realizacja ustawy, było niemożliwe.

W ramach kontroli doraźnej, NIK skontrolowała Urząd miasta stołecznego Warszawy, a także 12 urzędów miast na prawach powiatu: w Bydgoszczy, Toruniu, Gdyni, Gdańsku, Poznaniu, Kaliszu, Lublinie, Zamościu, we Wrocławiu, Wałbrzychu, Łodzi i Piotrkowie Trybunalskim. Kontrola objęła okres od stycznia 2019 r. do końca czerwca 2021 r.

Problemy w realizacji ustawy przekształceniowej

Kontrola przeprowadzona przez NIK pokazała, że większość skontrolowanych urzędów nie tylko nie wydała w ciągu roku wszystkich zaświadczeń przekształceniowych, w niektórych przypadkach nie zakończono nawet weryfikacji gruntów pod kątem tego, czy spełniają ustawowe warunki przekształcenia. Opóźnienia wystąpiły m.in. w Warszawie, gdzie do 31 grudnia 2019 r. w przypadku 16% nieruchomości nie przeprowadzono nawet weryfikacji gruntów potwierdzonej wydaniem przynajmniej jednego zaświadczenia o przekształceniu.

Wydania takich zaświadczeń skontrolowane urzędy odmówiły w zaledwie kilkuset przypadkach, najczęściej było ich w Warszawie – ponad 400 (w trzech skontrolowanych urzędach dzielnic oraz w Biurze Mienia Miasta i Skarbu Państwa). Odmowy dotyczyły m.in. gruntów, na których stały nie tylko budynki mieszkalne, ale także na przykład garaże, albo kiedy stojące tam budynki przekraczały gabarytami granicę nieruchomości. Użytkownicy wieczystości złożyli na kontrolowane przez NIK odmowy wydania zaświadczeń 223 zażalenia, w wyniku których uchylono ponad 120 postanowień.

Liczba użytkowników wieczystych w poszczególnych miastach objętych kontrolą wyniosła ok. 840 tys. i było mocno zróżnicowana – od nieco ponad 4 tys. w Zamościu do niemal 480 tys. w Warszawie. Stolica miała do wydania o ok. 100 tys. więcej zaświadczeń niż wszystkie pozostałe 12 miast razem wziętych.

Żeby zdążyć z przekazaniem dokumentów do 31 grudnia 2019 r., w stolicy urzędnicy z 18 dzielnic musieliby wydawać około 1900 zaświadczeń dziennie, faktycznie wydawali średnio 762. W tej kwestii widać spore różnice w skuteczności - w Poznaniu wydawano dziennie jedynie 61 zaświadczeń, czyli tyle samo, ile w liczącej mniej mieszkańców Bydgoszczy. Bardzo niską skuteczność w realizacji procesu przekształceniowego odnotowano w Lublinie gdzie w 2019 r. przekazywano dziennie zaledwie 28 zaświadczeń.

Opóźnienia dotyczyły także m.in. przekazywania do sądów wieczystych dokumentów związanych z przekształceniem. Z ustaleń kontroli wynika, że 16% zaświadczeń o przekształceniu (bez uwzględniania wyników kontroli doraźnej w Warszawie), zostało przesłanych z naruszeniem wymaganych terminów.

W stolicy ten odsetek wyniósł jednak aż 80%, a przedstawiciele UM st. Warszawy przyczyny opóźnień tłumaczyli decyzją podjętą wspólnie z sądem wieczystoksięgowym. Ustalono, że zaświadczenia będą przekazywane w pakietach dla całej nieruchomości, by ułatwić wpisy do ksiąg. Podobne ustalenia zapadły w Gdańsku. Inne urzędy opóźnienia tłumaczyły dużą liczbą wydawanych zaświadczeń, ograniczeniami kadrowymi, oraz trwającymi pracami nad zmianą ustawy przekształceniowej w zakresie ustalania okresu wnoszenia opłat przez przedsiębiorców.

Koszty przekształcenia przypadające na właścicieli gruntów

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności wiązało się z wniesieniem odpowiednich opłat przekształceniowych. Ich wysokość mogła być obniżona dzięki bonifikatom udzielanym przez Rady Miast, a w przypadku gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, przez wojewodów. Bonifikaty dla użytkowników wieczystych przyznano przede wszystkim od opłaty jednorazowej, ale w niektórych miastach także od opłaty rocznej.

W Warszawie w przypadku osób fizycznych będących właścicielami budynków jednorodzinnych, lokali mieszkalnych, a także w przypadku spółdzielni mieszkaniowych, bonifikata od opłaty jednorazowej, a także opłat przekształceniowych należnych za 2019 i 2020 rok wyniosła od 98% do 99% (w przypadku wnoszących opłaty za użytkowanie wieczyste, przez co najmniej 50 lat). W innych miastach, przy wnoszeniu opłaty jednorazowej, bonifikatę ustalono w wysokości od 75% w Poznaniu, do 90% we Wrocławiu, w Gdyni i Toruniu oraz 95% w Kaliszu i Gdańsku. **Jedynym miastem wśród 13 skontrolowanych, które nie przyznały żadnej bonifikaty w opłatach za przekształcenie gruntów był Wałbrzych. Władze uznały, że ze względów finansowych miasto nie może sobie pozwolić na takie zniżki.**

W większości przypadków bonifikaty przyznawano właścicielom gruntów, którzy nie zalegali z rocznymi opłatami za użytkowanie wieczyste.

Źródło: NIK