

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bydgoszczy ¹ , ul. Jezuicka 1, 85-102 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Bruski, Prezydent Miasta Bydgoszczy ² – od 5 grudnia 2010 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Konstanty Dombrowicz od 22 listopada 2002 r. do 4 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prawidłowość działań na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych przez Miasto Bydgoszcz pod drogi publiczne.2. Prowadzenie aktualnej i zgodnej ze stanem faktycznym ewidencji gruntów i budynków w zakresie informacji o własności Miasta Bydgoszczy.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2010 do zakończenia kontroli ³ , z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce spowodowały lub miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Elżbieta Warda-Fereniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/184/2020 z 25 listopada 2020 r.2. Marcin Bigos, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/174/2020 z 6 listopada 2020 r.3. Szymon Hałasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/176/2020 z 16 listopada 2020 r. <p>(akta kontroli str. 1-12)</p>

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach objętych kontrolą Urząd podejmował prawidłowe działania na rzecz regulowania stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne. Przejęte nieruchomości przeznaczone pod drogi poddawane były wycenieniu przez rzeczoznawców majątkowych, a w oparciu o sporządzone operaty szacunkowe dokonywano ustalenia wysokości zapłaty ówczesnym właścicielom. Kontrola nie wykazała przypadków wypłaty odszkodowania bądź należności za działkę w wysokości wyższej niż wynikająca z operatu szacunkowego. Należności za nabywane nieruchomości były wypłacane zgodnie z ustalonymi terminami.

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Tj. do 18 grudnia 2020 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Zapisy w ewidencji gruntów i budynków⁶ były spójne z gminnym zasobem nieruchomości. Prezydent terminowo sporządził oraz przekazał Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu⁷ wykaz nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Miasta Jako nieprawidłowe oceniono: zaniechanie przeprowadzenia weryfikacji zgodności danych ewidencyjnych, brak ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa oraz Biuletynie Zamówień Publicznych⁸ o przyjęciu danych zawartych w projektach operatów opisowo-kartograficznych do EGIB, a także wprowadzanie do EGIB zmian po terminie.

OBSZAR 1. Prawdliwość działań na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych przez Miasto Bydgoszcz pod drogi publiczne.

Opis stanu faktycznego

1.1 Łączna powierzchnia przejętych przez Miasto Bydgoszcz⁹ nieruchomości pod drogi publiczne w okresie objętym kontrolą wyniosła 104,4115 ha. Przejęto łącznie 1 565 działek lub ich części. Za przejęte nieruchomości zapłacono łącznie 135 034,2 tys. zł.

1.2. Przejęcie nieruchomości pod drogi publiczne w podanym wyżej okresie, nastąpiło na podstawie:

1) umów cywilno-prawnych w formie aktów notarialnych;

W ten sposób w podanym okresie przeprowadzono 111 postępowań. Wynikiem tych postępowań było nabycie przez Miasto 214 działek o łącznej powierzchni 27,0372 ha od 108 podmiotów. Łączna kwota wypłacona tytułem ceny wyniosła 14 077,8 tys. zł (od 0,4 tys. zł w 2010 r. do 2 037,1 tys. zł w 2018 r.).

Dyrektor Wydziału Mienia i Geodezji¹⁰ podał, że wszystkie postępowania zakończone umową cywilno-prawną zainicjowane zostały wnioskami dotychczasowych właścicieli nieruchomości. Wnioski składano z uwagi na fakt, że działka:

- wchodziła już w skład drogi publicznej, znajdowała się w zarządzie i utrzymaniu Miasta, a zatem właściciel z niej nie korzystał i chciał uregulować jej stan prawny oraz otrzymać stosowne wynagrodzenie;

- została wydzielona przez właściciela w przeszłości pod drogę do działek budowlanych, a późniejszy plan zagospodarowania przestrzennego przeznaczył ją pod drogę publiczną. Właściciel chciał uregulować stan prawny, sprzedać działkę Miastu i otrzymać wynagrodzenie.

(dowód: akta kontroli str. 13-20, 45, 49-60, 528-529, 540)

2) spraw, o których mowa w art. 98 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹, tj. wydzielenia i przejęcia działek pod drogi publiczne. Na podstawie wymienionego wyżej przepisu przeprowadzono 323 postępowania. Przejęto 661 działek lub ich części o łącznej powierzchni 39,4681 ha. W 267 sprawach wypłacono odszkodowania w łącznej wysokości 48 792,1 tys. zł (od 1,1 tys. zł w 2019 r., do 3 016,5 tys. zł w 2013 r.).

⁶ Dalej: „EGiB”.

⁷ Dalej: „Wojewoda”.

⁸ Dalej: „BIP”.

⁹ Dalej: „Miasto”.

¹⁰ Dalej: „WMG”.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1990.

Dyrektor Wydziału Mienia i Geodezji podał, że wysokość odszkodowań ustalona w drodze negocjacji obejmuje całość roszczeń odszkodowawczych i bez względu na termin wypłaty nie podlega oprocentowaniu czy waloryzacji.

(akta kontroli str. 43-44, 72-73)

3) na podstawie decyzji administracyjnych o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej¹²;

Na tej podstawie w kontrolowanym okresie wydano 57 decyzji na łączną kwotę odszkodowań 69 430,2 tys. zł, przy czym w czterech przypadkach, na skutek odwołań, sprawy pozostawały na dzień zakończenia kontroli w toku. Najwyższa kwota wypłaconego odszkodowania wyniosła 7 327,7 tys. zł, najniższa 0,3 tys. zł. Wydane decyzje dotyczyły 554 działek. Łączna powierzchnia przejętych działek wyniosła 36,8332 ha. W pięciu przypadkach decyzje były związane z realizacją budów na gruntach stanowiących własność Miasta.

Dyrektor Wydziału Mienia i Geodezji podał, że wszystkie sprawy związane z przejęciem nieruchomości pod budowę inwestycji drogowych w oparciu o tzw. decyzję ZRID toczyły się z wniosku podmiotu, który zamierzał realizować daną inwestycję, tj. Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej będący jednostką organizacyjną Miasta. Z wnioskiem występował Prezydent, którego reprezentował Dyrektor tej jednostki.

(akta kontroli: str. 74-160, 170- 172)

4) nabytych w trybie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹³.

W latach 2010–2020 (do 15 grudnia 2020 r.) miasto nabyło 136 działek o pow. 1,0730 ha. Łączna kwota wypłaconych w tym czasie odszkodowań z budżetu Miasta wyniosła 2 734,1 tys. zł.

(akta kontroli: str. 167, 170)

W badanym okresie prowadzone były również sprawy wszczęte na podstawie wniosków o wykupienie nieruchomości, dotyczące uniemożliwienia lub ograniczenia korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, w wyniku uchwalenia lub zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, tj. w oparciu o art. 36 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴. We wskazanym okresie do Urzędu złożono 25 takich wniosków. W 11 przypadkach uznano zasadność nabycia nieruchomości na rzecz Miasta i zatwierdzono wnioski przeprowadzając wykup nieruchomości w drodze umów cywilno-prawnych.

W 14 przypadkach załatwiono wnioski odmownie przy czym w sześciu z nich właściciele złożyli pozwy cywilne przeciwko Miastu. W dwóch sprawach nadal prowadzone były postępowania sądowe, w dwóch pozw został oddalony (w tym w jednym, o wykup za 1 549 tys. zł, wyrok podtrzymano również w II instancji po rozpatrzeniu apelacji). W jednym przypadku doszło do ugody pozasądowej - wykup w drodze umowy cywilno-prawnej za 442 tys. zł (wartość przedmiotu sporu w pozwie wyliczono na 500 tys. zł). W jednym przypadku Sąd zobowiązał Miasto do wykupu nieruchomości (za 1 394,5 tys. zł). W tym przypadku Miasto pokryło koszty sądowe w wysokości 87,9 tys. zł.

¹² Dalej: „ZRID”.

¹³ Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm., dalej: „ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”

Dyrektor Wydziału podał, że w sprawie w której wyrokiem sądu zobowiązano Miasto do wykupu nieruchomości, cena kupna była niższa od ceny żądanej pierwotnie przez właściciela o 205,5 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki korzystania z instytucji wyłączenia, określonej w rozdziale 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w celu pozyskania praw do nieruchomości niezbędnych na cele publiczne pod budowę dróg publicznych.

Dyrektor WMG podał, że w Urzędzie, we wskazanym okresie inwestycje budowy dróg realizowane były w oparciu o przepis ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁵.

(akta kontroli str. 43-44, 46-48)

1.3. Szczegółowym badaniem objęto 15 spraw – po pięć spraw z kategorii wymienionych w pkt 1-3.

1) W wyniku kontroli pięciu spraw dotyczących nabycia nieruchomości w latach 2016-2020 o najwyższych kwotach, ustalono, że w sprawach tych zakupiono 48 działek o łącznej powierzchni 2,1081 ha. Łączna zapłacona kwota wyniosła 4 874,9 tys. zł, przy czym najwyższa zapłacona kwota dotyczyła sprawy z 2018 r., gdzie za działkę o powierzchni 1,4551 ha zapłacono 2 037 tys. zł.

W każdej ze zbadanych spraw zlecono rzeczoznawcy majątkowemu wykonanie operatu szacunkowego nabywanej nieruchomości oraz przeprowadzono i udokumentowano rokowania z właścicielami nabywanych nieruchomości. W czterech ze zbadanych spraw kwota nabycia ustalona w wyniku rokowań była niższa niż wartość wynikająca ze sporządzonego operatu szacunkowego, w jednej kwota nabycia była równa określonej w tym operacie szacunkowym. Wszystkie umowy sporządzone były w formie aktu notarialnego, w którym zawarto dyspozycję dla notariusza o złożenie stosownego wniosku wieczystoksięgowego. Sporządzano wnioski do działu księgowości Urzędu o wypłatę dla właścicieli w kwotach wynikających z zawartych aktów notarialnych. Zapłata nastąpiła w terminie od siedmiu do 32 dni od daty sporządzenia aktu notarialnego, przy czym w dwóch sprawach nastąpiła (zgodnie z aktem notarialnym) w trzech ratach.

(akta kontroli str. 180-181, 184)

2) W wyniku kontroli pięciu spraw o których mowa w art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami w latach 2010-2014 o najwyższych kwotach odszkodowań, ustalono, że w sprawach tych przejęto 18 działek o łącznej powierzchni 4,2068 ha. Łączna zapłacona kwota odszkodowań wyniosła 6 436,4 tys. zł, przy czym najwyższa zapłacona kwota (3 016,5 tys. zł) dotyczyła zapłaty 31 stycznia 2013 r. w sprawie, która została wszczęta na wniosek z 2003 r.

W każdej ze zbadanych spraw zlecono (za wyjątkiem sprawy wszczętej w 2003 r., w której toczyło się postępowanie sądowe, a wartość nieruchomości ustalona została przed okresem objętym kontrolą) rzeczoznawcy majątkowemu wykonanie operatu szacunkowego, dotyczącego przejmowanej nieruchomości i przeprowadzono udokumentowane rokowania z właścicielami nieruchomości.

W zbadanych sprawach kwota odszkodowania była równa określonej w operatach szacunkowych. Sporządzano wnioski do działu księgowości Urzędu o wypłatę dla właścicieli w kwotach wynikających z ustalonych odszkodowań.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 1363 ze zm., dalej: „specustawa drogowa”.

W skontrolowanych sprawach zapłata nastąpiła zgodnie z ustalonymi terminami i w czasie określonym w wydanych przez Prezydenta zarządzeniach w sprawie odszkodowań za działki przejęte z mocy prawa na rzecz Gminy Bydgoszcz wydzielone pod drogi publiczne. Zapłata nastąpiła w terminie od sześciu do 249 dni od daty odpowiedniego zarządzenia Prezydenta.

(akta kontroli str. 181-182, 184-187)

3) W wyniku kontroli pięciu postępowań na podstawie decyzji ZRID w latach 2016-2020 (o najwyższych kwotach), ustalono, że w sprawach tych przejęto 23 działki o łącznej powierzchni 4,0694 ha. Łączna zapłacona kwota wyniosła 3 366,1 tys. zł przy czym najwyższa kwota dotyczyła odszkodowania w 2019 r. na 1 534,8 tys. zł za 10 działek o powierzchni 2,5396 ha.

W każdej ze zbadanych spraw zlecono rzeczoznawcy majątkowemu wykonanie operatu szacunkowego dotyczącego nieruchomości. W zbadanych sprawach kwota odszkodowania była równa określonej w operatach szacunkowych. Sporządzano wnioski do działu księgowości Urzędu o wypłatę dla właścicieli w kwotach wynikających z ustalonych odszkodowań. W zbadanych sprawach zapłata nastąpiła w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia w którym decyzja stała się ostateczna, tj. zgodnie z terminem określonym w art. 132 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami. W jednej ze spraw, w której decyzja wydana została 2 grudnia 2020 r., jak podała kierownik Referatu Geodezyjno-Prawnego w WMG – zapłata zostanie zrealizowana 31 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 182-187)

1.4. Na podstawie oględzin stwierdzono, że w przypadku pięciu dobranych celowo inwestycji drogowych, w stosunku do których doszło do nabycia nieruchomości od ich ówczesnych właścicieli w oparciu o przepisy specustawy drogowej, zostały zrealizowane w założonym zakresie i terminie.

(akta kontroli str. 188-201)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie kontrolowanym Miasto przejęło 1 565 nieruchomości pod drogi publiczne o łącznej powierzchni 105,3 ha. Kontrola 15 postępowań wykazała, że każdorazowo zlecano wykonanie wyceny nieruchomości w postaci operatu szacunkowego, który był podstawą ustalenia wysokości kwoty zapłaty. Kontrola nie wykazała przypadków wypłaty odszkodowania bądź należności za działkę w wysokości wyższej niż wynikająca z operatu szacunkowego. Należności za nabywane nieruchomości były wypłacane zgodnie z ustalonymi terminami.

OBSZAR

2. Prowadzenie aktualnej i zgodnej ze stanem faktycznym ewidencji gruntów i budynków w zakresie informacji o własności Miasta Bydgoszczy

Opis stanu
faktycznego

2.1. Prezydent terminowo sporządził oraz przekazał Wojewodzie wykaz nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Miasta¹⁶. Po sporządzeniu wykazu Prezydent przekazał w ustawowym terminie jego

¹⁶ Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1460). Dalej: „Wykaz”

uzupełnienie. W sierpniu 2013 r. Prezydent złożył oświadczenie o kompletności sporządzonego wykazu, które zostało przekazane Wojewodzie.

(akta kontroli str. 164-166, 203-206)

Prezydent sporządzał oraz składał wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności do nieruchomości. Ponadto występował do Wojewody z wnioskami o wydanie decyzji w sprawie stwierdzenia nabycia z mocy prawa przez Miasto własności nieruchomości zajętych pod drogi publiczne¹⁷.

(akta kontroli str. 207-308)

2.2. W latach 2011-2013 przeprowadzono okresową weryfikację danych w zakresie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie. Weryfikacją objęto 13 spośród 489 obrębów ewidencyjnych, na które zostało podzielone Miasto¹⁸. W kontrolowanym okresie nie przeprowadzono weryfikacji w zakresie zgodności danych ewidencyjnych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do EGiB¹⁹.

(akta kontroli str. 309-325)

W 2010 roku kontynuowano modernizację EGiB rozpoczętą w 2006 roku. Modernizacja obejmowała dostosowanie użytków gruntowych oraz ich powierzchni do obowiązującej systematyki określonej w § 67 oraz § 68 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁰, w tym doprowadzenia do zgodności części opisowej operatu ewidencji gruntów i budynków w zakresie użytków gruntowych ze stanem faktycznym w terenie.

(akta kontroli str. 330-405)

W 2010 roku modernizacja dotyczyła 48 obrębów o łącznej powierzchni 998 ha. Objęto nią w czterech etapach 11 517 działek²¹. Prezydent podał do publicznej wiadomości informację o rozpoczęciu prac geodezyjnych oraz poinformował o trybie postępowania związanego z modernizacją EGiB. Projekty operatów opisowo-kartograficznych zostały wyłożone w siedzibie Urzędu do wglądu na okres 15 dni roboczych. W dwóch przypadkach informację o wyłożeniu projektów podano do publicznej wiadomości w terminie krótszym niż 14 dni przed dniem wyłożenia. W jednym przypadku nie zachowały się dokumenty poświadczające podanie do publicznej wiadomości informacji o wyłożeniu projektu²². Zgłoszono pięć uwag do danych ujawnionych w projektach operatów opisowo-kartograficznych. Cztery zostały uwzględnione w terminie. W przypadku jednej nie zachowały się dokumenty stwierdzające datę ich rozpatrzenia. Prezydent Miasta nie ogłosił w dzienniku urzędowym województwa oraz na stronie BIP Urzędu informacji o przyjęciu danych zawartych w projekcie operatu opisowo-kartograficznego do EGiB²³.

(akta kontroli str. 330-405)

2.3. Komputerowa baza danych ewidencyjnych, o której mowa w § 80 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie ewidencji, została utworzona w 1999 roku. Gminny zasób nieruchomości obejmował 20 413 działek o łącznej powierzchni 3 778,5848

¹⁷ Na podstawie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

¹⁸ W 2011 roku weryfikacją objęto obręby 131, 132, 186 oraz 187. W 2013 roku weryfikacją objęto obręby 139, 140, 141 oraz 142. W 2013 roku weryfikacją objęto obręby 96, 97, 99, 162 oraz 191.

¹⁹ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 393, dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji”.

²¹ Etap 1 – obręby ewidencyjne: 125, 170-174, 176-178, 192-194; Etap 2 – obręby ewidencyjne: 308-318; Etap 3 – obręby ewidencyjne: 56, 76-82, 100, 102, 103; ; Etap 4 – obręby ewidencyjne: 164-169, 197, 198, 204-206, 485-487.

²² Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

²³ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

ha. Zgodnie z EGiB własnością Miasta były 20 324 działki o łącznej powierzchni 3 782,7750 ha, które pozostawały w jego wyłącznej dyspozycji. Dyrektor WMG wskazał, że różnice są spowodowane nieuregulowanym stanem prawnym nieruchomości.

(akta kontroli str. 311, 406-466)

Weryfikacja zapisów EGiB oraz gminnego zasobu nieruchomości wykazała, że zawierają one wszystkie wymagane informacje określone w art. 20 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁴ oraz § 10 i § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji. Ponadto nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy zapisami EGiB a gminnym zasobem nieruchomości. Tym niemniej w przypadku 85 spośród 108 skontrolowanych działek ewidencyjnych zmiany dotyczące nabycia własności przez Miasto wprowadzono do EGiB po upływie 30 dni od dnia, w którym sporządzono akt notarialny będący podstawą tych zmian²⁵.

(akta kontroli str. 467-524)

2.4. W latach 2010-2020 w odniesieniu do sposobu przeprowadzania okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych oraz modernizacji ewidencji nie były zgłaszane wobec Prezydenta uwagi lub wszczynane procedury przez organy publiczne, w tym działające w ramach Służby Geodezyjnej i Kartograficznej.

(akta kontroli str. 309-311)

2.5. W stosunku do Miasta nie były kierowane roszczenia związane z nieprzeprowadzeniem lub nieprawidłowym przeprowadzeniem okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych oraz modernizacji ewidencji.

(akta kontroli str. 309-311)

2.6. W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur postępowania w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne, jednakże stosowany schemat postępowania wypracowany przy nabywaniu nieruchomości pozwalał na prawidłową realizację zadań.

W latach 2010-2020 (do 15 grudnia 2020 r.) do Urzędu wpłynęło siedem skarg (jedna w 2011 r., dwie w 2018 r., dwie w 2019 r. oraz jedna w 2020 r.) i dwie prośby o interwencje (po jednej w 2011 r. i 2016 r.) na działania pracowników Urzędu, dotyczące nieprawidłowości w zakresie prowadzonych procedur wywłaszczeniowych bądź wykupu nieruchomości pod budowę dróg publicznych. Dotyczyły one m.in.: braku możliwości zapoznania się z operatem szacunkowym, bezczynności Prezydenta, wysokości ceny kupna nieruchomości, braku wykupu przez Miasto nieruchomości, ułożenia przyłącza kanalizacji deszczowej przez inwestora na nieruchomości wywłaszczonej objętej postępowaniem zwrotowym, zamiany gruntu, podjęcia przez Miasto procedury wywłaszczenia nieruchomości prywatnej w celu utworzenia drogi dojazdowej, odszkodowania z tytułu bezumownego korzystania przez Miasto z nieruchomości.

Wszystkie sprawy, po ich rozpatrzeniu, uznano za niezasadne.

(akta kontroli str. 28-39, 202)

2.7. W latach 2010-2020 (do 14 grudnia 2020 r.) Miasto nabyło od ich właścicieli 214 działek o łącznej powierzchni 27,0372 ha, za kwotę 14 077,8 tys. zł pod drogi

²⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, dalej: „Pgg”.

²⁵ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

publiczne²⁶. Wybrane do badania 45 spraw (40,5% ogółu spraw), dotyczyło gruntów o łącznej powierzchni 25,4110 ha (94,0% ogółu), za które Miasto zapłaciło 12 346,6 tys. zł (87,7% łącznej zapłaty), a ich przedmiot został prawidłowo ujęty w ewidencji środków trwałych Miasta.

(akta kontroli str. 527-550)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2010-2020 nie przeprowadzono w odniesieniu do żadnego z 489 obrębów ewidencyjnych, na które podzielono Miasto, weryfikacji zgodności danych ewidencyjnych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji, co było niezgodne z § 54 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji. Według przywołanego przepisu weryfikację w tym zakresie przeprowadza się w każdym obrębie co najmniej raz na 10 lat, obejmując nią co najmniej 10% dokumentów źródłowych, które stanowiły podstawę dokonanych zmian w operacie ewidencyjnym

(akta kontroli str. 312-325)

Dyrektor WMG wyjaśnił, że na terenie Miasta od 2003 r. trwały prace związane z modernizacją ewidencji gruntów w zakresie założenia ewidencji budynków. Prace te zostały zakończone w 2005 r. Od 2006 r. do 2010 r. zostały przeprowadzone na terenie całego Miasta prace geodezyjne związane z modernizacją ewidencji gruntów i budynków w zakresie dostosowania użytków gruntowych i ich powierzchni do obowiązującej systematyki określonej w § 67 i § 68 rozporządzenia w sprawie ewidencji, w tym doprowadzenia do zgodności części opisowej i kartograficznej operatu ewidencji gruntów i budynków w zakresie użytków gruntowych ze stanem faktycznym w terenie.

(akta kontroli str. 328)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 88 rozporządzenia w sprawie ewidencji weryfikacji, o których mowa w § 54 przeprowadzić należało po raz pierwszy w 2011 r. Ponadto zarówno przepisy § 54 jak i § 88 rozporządzenia mają charakter bezwzględny i nie uzależniają realizacji obowiązku weryfikacji od jakichkolwiek dodatkowych okoliczności.

2. W latach 2005-2020 nie przeprowadzono w odniesieniu do 476 z 489 obrębów ewidencyjnych, na które podzielono Miasto, weryfikacji zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie, co było niezgodne z § 54 ust. 4 rozporządzenia w sprawie ewidencji. Według przywołanego przepisu weryfikację w tym zakresie przeprowadza się w każdym obrębie co najmniej raz na 15 lat, obejmując nią cały obszar obrębu

(akta kontroli str. 312-325)

Dyrektor WMG wyjaśnił, że z uwagi na przeprowadzenie w latach 2006-2010 modernizacji ewidencji gruntów, która polegała na doprowadzeniu do zgodności treści mapy ewidencyjnej w zakresie użytków gruntowych ze stanem faktycznym w terenie, nie przeprowadzono dodatkowej weryfikacji pod względem pozostałych treści mapy ewidencyjnej. Natomiast przeprowadzona w okresie 2010-2020 weryfikacja dziewięciu obrębów w wąskim zakresie (tylko i wyłącznie użytków gruntowych) uwidoczniała niewielką ilość zmian. Próba przeprowadzonej weryfikacji pokazała wystarczającą aktualność wcześniej wykonanych prac modernizacyjnych.

(akta kontroli str. 328-329)

²⁶ Badaną próbę, wybraną w sposób celowy ze 111 postępowań, dotyczących nabycia nieruchomości pod drogi publiczne umową cywilno-prawną, stanowiło 45 spraw z tego: 30 transakcji o najwyższej cenie zakupu oraz 15 działek wybranych z pozostałych spraw (co piąta sprawa).

Zgodnie z § 88 rozporządzenia w sprawie ewidencji weryfikacje, o których mowa w § 54 przeprowadzi się po raz pierwszy w 2011 r. Zobowiązanie do weryfikacji ma charakter bezwzględny i niezależny od jakichkolwiek dodatkowych okoliczności.

3. Nie zachowano dokumentów potwierdzających wywieszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu na co najmniej 14 dni przed dniem wyłożenia informacji o terminie i miejscu wyłożenia projektu operatu opisowo-kartograficznego dotyczącego pierwszego etapu modernizacji ewidencji prowadzonej w 2010 roku, tj. realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 24a ust. 5 pgk. Ponadto nie zachowano dokumentów potwierdzających ogłoszenie o powyższym w prasie o zasięgu krajowym wymaganego tym samym przepisem, co NIK ocenia jako nierzetelne.

(akta kontroli str. 340-343)

Dyrektor WMG wyjaśnił, że Wydział nie dysponuje potwierdzeniem zamieszczenia ogłoszenia w prasie oraz wywieszenia w siedzibie Urzędu informacji odnośnie pierwszego etapu modernizacji, niemniej jednak potwierdzeniem faktu dokonania czynności ogłoszenia informacji było wyłożenie do wglądu osób zainteresowanych projektu operatu opisowo-kartograficznego dla etapu I w dniach od 6 kwietnia 2010 r. do 19 kwietnia 2010 r.

(akta kontroli str. 346, 350-361)

4. Informacje o wyłożeniu projektów operatów opisowo-kartograficznych dotyczących drugiego oraz czwartego etapu modernizacji ewidencji prowadzonej w 2010 roku zostały wywieszone na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu w terminie krótszym niż 14 dni przed dniem wyłożenia:

- w etapie drugim: ogłoszenie wywieszono - 26 maja 2010 r., a wyłożenie projektu nastąpiło 28 maja 2010 r.,

- w etapie czwartym: ogłoszenie wywieszono - 5 listopada 2010 r., a wyłożenie projektu nastąpiło 5 listopada 2010 r.

mimo, że zgodnie z art. 24a ust. 5 Pkg starosta informuje o terminie i miejscu wyłożenia projektu poprzez wywieszenie tej informacji na tablicy ogłoszeń w siedzibie starostwa powiatowego i właściwego urzędu gminy, na co najmniej 14 dni przed dniem wyłożenia.

(akta kontroli str. 340-343)

Dyrektor WMG wyjaśnił, że nie posiada dokumentów stanowiących wyjaśnienie zaistniałej sytuacji.

(akta kontroli str. 346)

5. W Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz na stronie BIP nie ogłoszono informacji o przyjęciu danych zawartych w projektach operatów opisowo-kartograficznych²⁷ do EGiB mimo, że zgodnie z art. 24a ust. 8 Pkg na Prezydencie Miasta ciążył obowiązek poinformowania o przyjęciu projektów do ewidencji w wyżej wskazany sposób.

(akta kontroli str. 344-345)

Dyrektor WMG wyjaśnił, że Wydział nie posiada dokumentów odnośnie ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz BIP informacji, że projekty operatu opisowo-kartograficznego z modernizacji ewidencji gruntów (aktualizacja użytków) z 2010 roku stały się operatem ewidencji gruntów

²⁷ Nieprawidłowość dotyczy modernizacji gruntów i budynków prowadzonej w 2010 r. i obejmującej następujące obręby ewidencyjne: etap 1 – obręby ewidencyjne: 125,170-174, 176-178, 192-194; etap 2 – obręby ewidencyjne: 308-318; etap 3 – obręby ewidencyjne: 56, 76-82, 100,102, 103; ; etap 4 – obręby ewidencyjne: 164-169, 197,198, 204-206, 485-487.

i budynków. Brak powyższych dokumentów wskazuje, iż wnioski o opublikowanie w/w informacji nie zostały przekazane do Urzędu Wojewódzkiego oraz BIP.

(akta kontroli str. 347)

6. W przypadku 85 spośród 108 skontrolowanych działek ewidencyjnych zmiany dotyczące nabycia własności przez Miasto Bydgoszcz wprowadzono do EGiB po upływie 30 dni od dnia, w którym sporządzono akt notarialny będący podstawą tych zmian mimo, że zgodnie z § 47 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, aktualizacji operatu ewidencyjnego dokonuje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych. W skrajnym przypadku od dnia sporządzenia aktu notarialnego do dnia dokonania zmiany w EGiB upłynęło 173 dni.

(akta kontroli str. 523-524)

Dyrektor WMG wyjaśnił: „Referat Geodezji i Katastru odpowiedzialny za wprowadzanie zmian dotyczących podmiotów w większości przypadków opisanych w tabeli bazował na aktach notarialnych przekazanych przez notariuszy zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 23 ust. 2 Ppk (działanie z urzędu) lub też na wniosek Referatu Terenowo Prawnego. Dlatego też data otrzymania aktu notarialnego przez organ jest inna niż data sporządzenia aktu notarialnego. Należy również wyjaśnić, iż operat ewidencji gruntów i budynków na terenie Miasta Bydgoszczy w zakresie części opisowej prowadzony jest przez siedem osób, średnio na jedną osobę przypada 70 obrębów. Dłuższa nieobecność jednej z osób wprowadzających zmiany powoduje rozdział aktów notarialnych przypadających na jej obręby na pozostałe osoby tym samym powodując opóźnienie w aktualizacji. Na przestrzeni minionego dziesięciolecia w Referacie dokonana się wymiana pokoleniowa osób wprowadzających zmiany do EGiB oraz dłuższe nieobecności z powodu urlopów macierzyńskich co w konsekwencji miało wpływ na terminowość wprowadzania zmian do operatu ewidencji gruntów i budynków.”

(akta kontroli str. 526)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent terminowo sporządził oraz przekazał Wojewodzie wykaz nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Miasta. Zapisy w EGiB były spójne z gminnym zasobem nieruchomości. Jako nieprawidłowe oceniono zaniechanie przeprowadzenia weryfikacji zgodności danych ewidencyjnych oraz brak ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa oraz BIP o przyjęciu danych zawartych w projektach operatów opisowo-kartograficznych do EGiB. Ponadto jako nieprawidłowe oceniono wprowadzanie do EGiB zmian po upływie 30 dni od dnia sporządzenia aktu notarialnego stwierdzającego przeniesienie własności nieruchomości na Miasto.

III. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Przeprowadzanie weryfikacji zgodności danych ewidencyjnych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji.
2. Weryfikowanie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie.

3. Ogłaszanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz na stronie BIP informacji o przyjęciu danych zawartych w projektach operatów opisowo-kartograficznych do EGiB.
4. Informowanie o wyłożeniu projektów operatów opisowo-kartograficznych dotyczących modernizacji ewidencji na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu na co najmniej 14 dni przed dniem wyłożenia.
5. Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających dokonywanie zmian w EGiB w odpowiednim terminie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK 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 Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

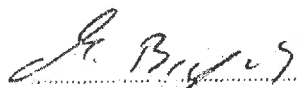
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

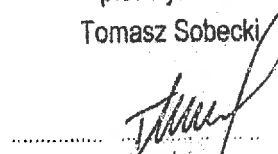
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 29 grudnia 2020 r.

Kontroler
Marcin Bigos
Starszy inspektor k. p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Tomasz Sobecki


.....
podpis



PREZYDENT BYDGOSZCZY
Rafał BRUSKI

Bydgoszcz dnia 13 stycznia 2021 r.

WMG-I.6642.53.2020

Pan
Tomasz Sobecki
Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy

W związku z otrzymanym Wystąpieniem pokontrolnym z dnia 29 grudnia 2020 r. dotyczącym kontroli S/20/004 – Regulowanie stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych przez Miasto Bydgoszcz pod drogi publiczne (data wpływu 31 grudnia 2020 r.) przedstawiam poniżej informację o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz podjętych działaniach.

1. W celu przeprowadzenia weryfikacji zgodności danych ewidencyjnych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji do końca pierwszego kwartału bieżącego roku zostanie opracowany raport dotyczący ilości dokumentów źródłowych dla poszczególnych 489 obrębów wraz ze zidentyfikowaniem rodzajów dokumentów stanowiących podstawę zmian przedmiotowych i podmiotowych. Raport będzie stanowił podstawę wyboru drogi realizacji przeprowadzenia weryfikacji zgodności danych ewidencyjnych z treścią dokumentów źródłowych oraz opracowania planu prac weryfikacyjnych z podziałem na obręby, poczynając od obrębów w których modernizacja ewidencji została przeprowadzona najwcześniej.
 2. W celu zapewnienia przeprowadzenia okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie do końca pierwszego kwartału bieżącego roku zostanie opracowany plan prac weryfikacyjnych obejmujący w pierwszej kolejności obręby co do których modernizacja ewidencji została przeprowadzona najwcześniej.
- Realizacja założonych planów dotyczących zapewnienia przeprowadzenia okresowych weryfikacji danych będzie uzależniona od możliwości finansowych Miasta Bydgoszczy oraz wysokości dotacji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego na prace zleczone z zakresu geodezji i kartografii.
3. W celu realizacji postanowień art. 24a ust 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne dla przeprowadzonej modernizacji zostanie wystosowane pismo w sprawie ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko – Pomorskiego informacji o przyjęciu danych zawartych w projektach operatów opisowo – kartograficznych do ewidencji gruntów i budynków dla poszczególnych etapów prac modernizacyjnych. Przedmiotowa informacja zostanie również umieszczona na stronach BIP Urzędu Miasta Bydgoszczy. Jednocześnie w przypadku podejmowania w przyszłości kolejnych prac dotyczących przeprowadzenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków organ zastosuje się do ogłaszania przedmiotowych informacji.
 4. W przypadku przeprowadzania modernizacji ewidencji gruntów i budynków organ będzie wypełniał zapis art. 24a ust. 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne mówiący o terminie i miejscu wyłożenia projektu poprzez wywieszenie tej informacji na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu na co najmniej 14 dni przed dniem wyłożenia.
 5. W celu zapewnienia dokonywania zmian w ewidencji gruntów i budynków w odpowiednim terminie informuję, że w najbliższym czasie zakończy się proces rekrutacji na ostatnie wolne stanowisko ds. ewidencji gruntów i budynków. W ostatnim czasie zatrudniona została również osoba na stanowisko pomocy administracyjnej w celu przyspieszenia i usprawnienia procesu obiegu dokumentów stanowiących podstawę zmian w ewidencji gruntów i budynków. Ewentualne zwiększenie obsady kadrowej uzależnione będzie od ilości wpływających dokumentów oraz możliwości finansowych w ramach posiadanych środków własnych oraz dotacji celowych.

85-102 Bydgoszcz, ul. Jezuicka 1
tel.: 52 58 58 358, fax: 52 58 58 301
e-mail: prezydent@um.bydgoszcz.pl, www.bydgoszcz.pl

13.01.2021

