

Olsztyn, dnia 19 .11. 2019 r.

IGR-VIII.431.4.2019

**Pan
Marian Świerszcz
Starosta Olecki**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092), przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Starostwie Powiatowym w Olecku, ul. Kolejowa 32, 19-400 Olecko, NIP: 847-13-94-480, REGON: 790675565.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:

1. Marian Świerszcz – Starosta Olecki (od 12.12.2014 r. – do dnia kontroli);
2. Krzysztof Krajewski – Geodeta Powiatowy - Naczelnik Wydziału Geodezji i Nieruchomości;
3. Marcin Wiszniewski – podinspektor w Wydziale Geodezji i Nieruchomości do dnia 31 lipca 2016 r.;
4. Marcin Ulikowski – podinspektor w Wydziale Geodezji i Nieruchomości;
5. Izabela Kasicka - podinspektor w Wydziale Geodezji i Nieruchomości od dnia 16 września 2016 r.,

(akta kontroli - str. 23-34).

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Infrastruktury, Geodezji i Rolnictwa Warmińsko–Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w składzie:

1. Liliana Klimek - inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową Nr 36/2019, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, przewodnicząca zespołu kontrolnego;
2. Joanna Derewońko-Milewicz - inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową Nr 34/2017, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;
3. Kamil Trocki – inspektor wojewódzki, posiadający legitymację służbową Nr 35/2019, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego,

na podstawie pisemnych, imiennych upoważnień do kontroli z dnia 28.08.2019 r. odpowiednio: nr FK-IV.0030.796.2019, nr FK-IV.0030.797.2019 i nr FK-IV.0030.798.2019, wydanych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (akta kontroli, str. 20-22).

Termin kontroli: od dnia 17 września 2019 r. do dnia 11 października 2019 r. (w tym 17 września 2019 r. w jednostce kontrolowanej, w pozostałe dni, tj. od 18 września 2019 r. do 11 października 2019 r. czynności kontrolne były przeprowadzane w siedzibie Warmińsko-

Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego poprzez analizę otrzymanych dokumentów. Ponadto w dniach 27 września, 8 października i 11 października br. zwrócono się o wyjaśnienie kontrolowanych zagadnień, a w dniach 7, 11 i 16 października 2019 r. otrzymano pisemne odpowiedzi w tym zakresie).

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 6/2019.

Zakres kontroli:

- **przedmiot kontroli:** realizacja przez Starostę Oleckiego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm., zwana dalej jako u.g.n.) oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1474 ze zm., dalej zwanej jako specustawa drogowa), w szczególności:

- ewidencja zasobu i innych nieruchomości Skarbu Państwa,
- sprzedaż nieruchomości,
- zamiana oraz darowizna nieruchomości,
- oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste,
- oddawanie nieruchomości w trwały zarząd i jego wygaszanie,
- zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem,
- udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa w drodze umów obligacyjnych: dzierżawa, najem, użyczenie;
- aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste i z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami Skarbu Państwa,
- tryb załatwiania złożonych wniosków o wywłaszczenie oraz prawidłowość formalnoprawna wydawanych decyzji w sprawach wywłaszczeń,
- ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa,
- prawidłowość prowadzonych postępowań dotyczących ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację inwestycji drogowych, w oparciu o decyzje ZRiD.

- **okres objęty kontrolą:** od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2234), w związku z art. 23 u.g.n. oraz przepisami rozdziału 3 specustawy drogowej.

Na podstawie ustaleń kontroli działalność jednostki kontrolowanej ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą:

1. Ewidencja zasobu i innych nieruchomości Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 u.g.n., zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, w szczególności ewidencjonują nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości. Stosownie do art. 23 ust. 1c u.g.n., ewidencjonowanie obejmuje: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię nieruchomości, wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie

przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej, przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa, informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości, informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa w Starostwie Powiatowym w Olecku prowadzona jest z wykorzystaniem programów „Mienie II SP” i „Użytkowanie Wieczyste”.

Kontroli podlegało ewidencjonowanie 3054 działki z terenu 4 gmin powiatu oleckiego: miasto i gmina Olecko, gmina Kowale Oleckie, gmina Świętajno, gmina Wieliczki.

W wyniku przeprowadzonych czynności ustalono, że:

- wszystkie nieruchomości są oznaczone według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej;
- w opisie każdej działki zawarta jest informacja o jej przeznaczeniu w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (ewentualnie w miejscowym planie);
- w stosunku do wszystkich działek oddanych w użytkowanie wieczyste zawarta jest informacja o dacie ostatniej aktualizacji opłaty;
- w stosunku do wszystkich działek oddanych w trwały zarząd brakuje informacji o dacie ostatniej aktualizacji opłaty rocznej.

W trakcie kontroli, Starosta Olecki został poproszony o wyjaśnienie określenia „zarządzane przez inne jednostki” w rubryce dotyczącej formy władania. W odpowiedzi Starosty Oleckiego z dnia 7.10.2019 r. napisano, iż wpis taki znajduje się przy nieruchomościach oddanych w trwały zarząd lub zarząd. Wydaje się zasadnym odstępnie od takiej formy wpisu i wprowadzenie w tym miejscu informacji umożliwiających bezproblemowe ustalenie sposobu władania (w tym podmiotu władającego).

Na zapytanie zespołu kontrolnego, czy starosta posiada informację o przeznaczeniu na dzień 30 czerwca 2000 r. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nieruchomości oznaczonych jako grunty rolne i grunty pod rowami, Starosta odpowiedział w piśmie z dnia 7.10.2019 r., że nie posiada wiedzy o ich przeznaczeniu na dzień 30 czerwca 2000 r. (*akta kontroli – str. 284-286, pkt. 13*). Z pisma z dnia 7 października 2019 r. wynika ponadto, że prowadzone są czynności mające na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, tj. przekazanie ich właściwym gminom (*akta kontroli – str. 284-286, pkt. 14*).

W prowadzonej przez Starostę Oleckiego ewidencji znajduje się 490 nieruchomości, które nie posiadają założonej księgi wieczystej. Są to przede wszystkim grunty pod rowami. Brak ksiąg wieczystych w przypadku tych nieruchomości stwierdzono już w trakcie poprzedniej kontroli problemowej w Starostwie Powiatowym w Olecku, w roku 2016. Zmniejszyła się ich ilość (z 535), z uwagi na fakt włączania tych działek w obszary innych działek. Jednak, jak wskazuje Starosta, nie istnieje „ścieżka postępowania, która umożliwiłaby kompleksowe włączenie nieruchomości sklasyfikowanych jako grunty pod rowami do działek przyległych” (*akta kontroli – str. 284-286*). W tym miejscu należy wyjaśnić, że rowy nie mogą być wykorzystywane do działalności wytwórczej w rolnictwie, służą jedynie do polepszenia warunków prowadzenia takiej działalności. Ponadto wskazać należy, że grunty zajęte przez urządzenia melioracji szczegółowych nie stanowią odrębnych nieruchomości rolnych w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego i nie spełniają przesłanek nabycia nieruchomości z mocy prawa przez gminy, określonych w art. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Na podstawie danych z ewidencji nieruchomości ustalono, że na 31 grudnia 2018 r. Skarb Państwa był właścicielem 3054 działki o łącznej powierzchni 8286 ha, w tym:

- nie oddanych w gospodarowanie, będących w bezpośrednim władaniu Skarbu Państwa – 1528 działek o łącznej powierzchni 4146 ha,
- w trwałym zarządzie – 402 działki o łącznej powierzchni 3476 ha,
- w użytkowaniu wieczystym - 449 działek o łącznej powierzchni 235 ha,
- w dzierżawie – 2 działki o łącznej powierzchni 4 ha,
- w najmie – 2 lokale mieszkalne,
- oddanych w inne formy władania (np. użyczenie) – 673 działki o łącznej powierzchni 425 ha (*akta kontroli - str. 160*).

W zasobie Skarbu Państwa stwierdzono znaczną ilość działek oznaczonych w ewidencji jako droga. Ze względu na charakter tych działek, konieczne jest przeanalizowanie całego zasobu nieruchomości i ewentualne przekazanie Wojewodzie odpowiedniej dokumentacji w celu wydania stosownych rozstrzygnięć – czy przedmiotowe nieruchomości stały się z mocy prawa własnością jednostki samorządu terytorialnego, czy też nie. (*akta kontroli - str. 284-286*).

Posiadanie w zasobie działek, które stały się z mocy prawa własnością jednostek samorządu terytorialnego utrudnia racjonalne gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa.

Reasumując, kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie z uchybieniami**.

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli uchybień jest niewłaściwe stosowanie przepisów art. 23 ust. 1c u.g.n.

Skutkiem powyższych uchybień jest prowadzenie przez Starostę niekompletnej bazy nieruchomości.

Osobą odpowiedzialną za opisane uchybienia jest Naczelnik Wydziału Geodezji i Nieruchomości.

2. Sprzedaż nieruchomości.

Zgodnie z pismem z dnia 7 października 2019 r., znak: GN.6810.2.52.2019 w kontrolowanym okresie, tj. w latach 2016-2018 brak było postępowań związanych ze sprzedażą nieruchomości Skarbu Państwa (*akta kontroli - str. 162 oraz str. 284-286, pkt 5*). W okresie tym Wojewoda Warmińsko-Mazurski nie wydawał zarządzeń w tym zakresie. Odstąpiono zatem od oceny tego zagadnienia.

3. Zamiana oraz darowizna nieruchomości.

Zgodnie z pismem Starosty Oleckiego z dnia 7 października 2019 r., znak: GN.6810.2.52.2019 w okresie objętym kontrolą nie były dokonywane zamiany nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Zatem odstąpiono od oceny tego zagadnienia. (*akta kontroli - str. 284-286, pkt 6*).

Aktem notarialnym z dnia 22 marca 2018 r., Rep. A nr 1154/2018 Starosta Olecki, działając za Skarb Państwa, darował Gminie Kowale Oleckie działki, oznaczone w ewidencji gruntów obrębu Kowale Oleckie nr: nr 14/11 o pow. 0,0261 ha i nr 14/16 o powierzchni 0,6676 ha. Celem darowizny był cel publiczny – z przeznaczeniem na drogi gminne (*akta kontroli – str. 169-175*).

Starosta Olecki posiadał wymaganą w tym zakresie zgodę – Zarządzenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr 352 z dnia 28 grudnia 2017 r. Z pisma Starosty Oleckiego z dnia 7 października 2019 r., znak: GN.6810.2.52.2019 wynika, że starosta monitoruje ich wykorzystanie na cel określony w umowie (*akta kontroli - str. 284-286, pkt 7*).

Kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie**.

4. Oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste i jego wygaszanie.

W okresie objętym kontrolą nie oddawano nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste oraz nie wygaszano tego prawa (*akta kontroli – str. 207*). Odstąpiono zatem od oceny tego zagadnienia.

5. Oddawanie nieruchomości w trwały zarząd i jego wygaszanie.

Kontrolą objęto 100% wszystkich spraw z tego zakresu.

- **oddawanie w trwały zarząd**

W kontrolowanym okresie w Starostwie Powiatowym w Olecku wszczęto 1 postępowanie w sprawie oddawania nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd. Dotyczyło ono działki nr 277/1 położonej w Olecku, gdzie trwały zarząd ustanowiono na rzecz Prokuratury Okręgowej w Suwałkach. W aktach sprawy nie stwierdzono protokołu zdawczo-odbiorczego. Jak wyjaśnił Starosta, nie został on sporządzony, gdyż w omawianym przypadku trwały zarząd na wskazanej nieruchomości pozostawał w rękach prokuratury, zmieniła się jedynie właściwość Prokuratur w Olsztynie i w Suwałkach (*akta kontroli - str. 284-286, pkt 8*). Zdaniem składu kontrolującego, sytuacja taka nie zwalnia Starosty z obowiązku przygotowania protokołu, zgodnie z treścią art. 45 ust. 3 u.g.n.

Wszystkie pozostałe elementy wyszczególnione w art. 45 ust. 2 u.g.n. zostały zawarte w decyzji dotyczącej przekazania nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd.

- **wygaszanie trwałego zarządu**

W badanym okresie w kontrolowanej jednostce wszczęto 4 postępowania dotyczące wygaszenia prawa trwałego zarządu. Dotyczyły wygaszenia prawa trwałego zarządu przysługującego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na drogach wojewódzkich, drodze serwisowej i drodze powiatowej (*akta kontroli – str. 183-203*).

W każdym z przypadków postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem złożonym przez jednostkę organizacyjną sprawującą trwały zarząd, na co sam organ kontrolowany wskazuje w decyzjach. Dokumentacja powyższych spraw nie budzi zastrzeżeń pod względem formalnoprawnym, nie stwierdzono nieprawidłowości bądź uchybień. Decyzje zostały wydane w terminie określonym w art. 47 ust. 2 u.g.n., tj. po uzyskaniu możliwości zagospodarowania nieruchomości (w ciągu 18 miesięcy od dnia złożenia wniosków).

Reasumując, kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie z uchybieniami**.

Przyczyną ich powstania było naruszenie procedury administracyjnej.

Skutkiem powyższych uchybień jest brak dokumentu potwierdzającego przejęcie, przez Prokuraturę Okręgową w Suwałkach, trwałego zarządu na nieruchomości.

Osobą odpowiedzialną za opisane uchybienia jest Naczelnik Wydziału Geodezji i Nieruchomości.

6. Zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem: ilość nieruchomości wymagających zabezpieczenia, koszty zabezpieczenia.

Kontrola wykazała, iż dokonano zabezpieczenia 1 nieruchomości zabudowanej Skarbu Państwa (*akta kontroli – str. 208-225*).

Niniejszą nieruchomość Starosta Olecki nabył nieodpłatnie, z mocy prawa, po Przedsiębiorstwie Nasiennie-Handlowym „Centrala Nasienna” Spółka z o.o. W skład Centrali

Nasiennej wchodzi: 2 budynki garażowe, budynek wagi, pawilon handlowy, budynek dyżurki, budynek wielofunkcyjny, stacja trafo, budynek biurowo-socjalny.

W okresie objętym kontrolą działania zabezpieczające dotyczyły umieszczenia tablic ostrzegawczych na ogrodzeniu i drzwiach do budynków: „Nieupoważnionym Wstęp Wzbroniony”. Ponadto Starosta Olecki podpisał dwie umowy ubezpieczenia.

Reasumując, kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie**.

7. Udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa w drodze umów obligacyjnych: dzierżawa najem, użyczenie.

Kontrola wykazała, że Starosta Olecki posiada w swoim zasobie jedną nieruchomość zabudowaną w mieście Olecko, nabytą nieodpłatnie, z mocy prawa, po Przedsiębiorstwie Nasienno-Handlowym „Centrala Nasienna” Spółka z o.o. Stan nieruchomości określono jako zły, podlega ona zabezpieczeniu. (*akta kontroli - str. 225*).

Najem

Kontrola wykazała, że w analizowanym okresie Starostwo Powiatowe w Olecku zawarło jedną umowę najmu, na okres 3 lat, w trybie bezprzetargowym. Na podstawie tej umowy oddano najemcy, do używania grunt wraz z lokalem mieszkalnym we wsi Wieliczki. W wyniku sprawdzenia akt sprawy stwierdzono, że wykaz nieruchomości przeznaczony do oddania w najem nie posiadał informacji o zasadach aktualizacji opłat (art. 35 ust. 2 u.g.n.). Wykaz został prawidłowo ogłoszony. (*akta kontroli - str. 238-244*).

Użyczenie

Kontrola wykazała, że w okresie od 01.01.2016 r. do 31.12.2018 r. nie zawarto umów użyczenia nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Dzierżawa

W kontrolowanym okresie zawarto 4 umowy dzierżawy dot. 2 działek lub ich części, każda na okres 3 lat. Sporządzono dla tych nieruchomości 2 wykazy. W jednym przypadku wykaz sporządzony dla nieruchomości przeznaczony do oddania w dzierżawę został prawidłowo ogłoszony, zaś w drugim przypadku brak było ogłoszenia wykazu w prasie lokalnej. Z wyjaśnień Starosty Oleckiego z dnia 7.10.2019 r. wynika, że nastąpiło to przez nieuwagę. (*akta kontroli - str. 226-237 oraz str. 284-286, pkt 9*)

Ponadto, wskazać należy, że sporządzone wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę nie spełniały w pełni wymogów wynikających z art. 35 ust. 2 u.g.n., który to przepis określa poszczególne składniki wykazu. Wykaz dotyczący oddania w dzierżawę działki nr 862 w obrębie Lesk nie zawierał oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej, opisu nieruchomości oraz informacji o przeznaczeniu nieruchomości i sposobie jej zagospodarowania. Obydwa wykazy nie zawierały zaś informacji o terminie wnoszenia opłat i zasadach ich aktualizacji.

Reasumując, kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości jest nieprzestrzeganie przepisu art. 35 ust. 1 i ust. 2 u.g.n., tj. niezamieszczenie w prasie lokalnej informacji o sporządzonym wykazie dla nieruchomości oddanych w dzierżawę i najem, oraz pominięcie w wykazie niektórych elementów wymaganych przepisem.

Skutkiem powstałej nieprawidłowości jest niezachowanie przez starostę zasady jawności dysponowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Osobą odpowiedzialną za wyżej stwierdzone nieprawidłowości jest Naczelnik Wydziału Geodezji i Nieruchomości.

9. Aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste i z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami Skarbu Państwa.

W kontrolowanym okresie nie przeprowadzono aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu gruntów Skarbu Państwa. Na zapytanie zespołu kontrolnego o powód braku aktualizacji opłat Starosta Olecki w piśmie z dnia 7 października 2019 r. wyjaśnił, że ostatnia aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa przeprowadzona była w roku 2015. Starostwo Powiatowe w Olecku w 2017 roku zleciło rzeczoznawcy majątkowemu wykonanie analizy cen nieruchomości Skarbu Państwa, będących w trwałym zarządzie w latach 2011-2017. Starosta stwierdził na podstawie tej analizy, że w segmencie nieruchomości podobnych do nieruchomości oddanych w trwałe zarząd nie nastąpiła istotna zmiana (wzrost) cen a co za tym idzie, wzrost ich wartości. Dlatego nie przeprowadzono aktualizacji opłat rocznych z tego tytułu. Natomiast aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste planowana jest na rok 2020 (*akta kontroli – str. 284-286, pkt 10*).

Zgodnie z art. 77 ust. 1 u.g.n. wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Ustalono w trakcie kontroli, że aktualizację opłat z tytułu użytkowania wieczystego dla wszystkich działek przeprowadzono w 2015 r., nowa opłata obowiązywała zatem od 1 stycznia 2016 r.

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia oraz zalecenia pokontrolne z 2016 roku dotyczące przeprowadzania aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu wyłącznie w stosunku do tych nieruchomości, które ze względu na upływ czasu lub znaczną zmianę cen tego typu gruntów takiej aktualizacji wymagają, kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie**.

10. Tryb załatwiania złożonych wniosków o wywłaszczenie oraz prawidłowość formalnoprawna wydawanych decyzji w sprawach wywłaszczeń.

W latach 2016 - 2018, w Starostwie Powiatowym w Olecku wszczęto łącznie 77 postępowań obejmujących przepisy materialne z rozdziału 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami - „Wywłaszczenie nieruchomości”, tj. w 2016 roku – 55, w 2017 r. – 19 a w roku 2018 - 3.

Zgodnie z art. 112 u.g.n. przepisy tego rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych, z zastrzeżeniem art. 122a, art. 124 ust. 1b, art. 124b, art. 125 i art. 126 u.g.n., na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.

Na podstawie analizy dokumentów udostępnionych przez Starostwo Powiatowe w Olecku dokonano analizy co 4 sprawy z wykazu sporządzonego przez Starostę, tj. 19 spraw (*akta kontroli – str. 255-265*).

Na tej podstawie ustalono, że 16 postępowań wszczętych zostało na podstawie art. 124 i 124 ust. 1a u.g.n. (wydanie decyzji w przedmiocie ograniczenia sposobu korzystania z części nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych, w celu zrealizowania inwestycji celu publicznego polegającego na założeniu i przeprowadzeniu przez te nieruchomości napowietrznej

linii elektroenergetycznej oraz wydania decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości) a 3 z kontrolowanych spraw dotyczyły wydania decyzji w oparciu o art. 126 u.g.n. (w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, udziela, w drodze decyzji, zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, licząc od dnia zajęcia nieruchomości).

Zespół kontrolny stwierdził, iż w 16 sprawach dot. wydania decyzji w trybie art. 124 u.g.n. sprawy były rozstrzygane zgodnie z żądaniami. W świetle obowiązujących przepisów proceduralnych (art. 35 i 36 Kpa) w 15 sprawach albo dotrzymano ustawowego dwumiesięcznego terminu załatwienia sprawy skomplikowanej albo poinformowano strony o przedłużeniu terminu ich rozstrzygnięcia. Postępowania obejmujące przepisy materialne z rozdziału 4 u.g.n. – Wywłaszczenie nieruchomości, wymagają szeregu procedur wynikających zarówno z Kodeksu postępowania administracyjnego jak i wyżej wymienionej ustawy, dlatego też należy je zaliczyć do kategorii spraw skomplikowanych. Jedną z nich jest np. przeprowadzanie przez właściwego starostę rozprawy administracyjnej (art. 118 u.g.n.), z wyjątkiem gdy postępowanie wywłaszczeniowe lub o ograniczenie nieruchomości dotyczy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. W jednej z kontrolowanych spraw stwierdzono wydanie decyzji po wskazanym w zawiadomieniu z dnia 9.05.2017 r. terminie: tj. do dnia 30.06.2017 r. Decyzja w sprawie GN.6810.2.20.2017 wydana została 17.07.2017 r. (po 17 dniach). Z wyjaśnień pracownika starostwa powiatowego wynika, że konieczne było prawidłowe ustalenie adresu strony postępowania a zawiadomienie o zakończeniu postępowania (art. 10 Kpa) zostało odebrane dopiero w dniu 28.06.2017 r. Strona miała od tego terminu 7 dni na wypowiedzenie się co do zebranego materiału dowodowego, z czego w dniu 6 lipca 2017 r. skorzystała (e-mail w aktach sprawy – brak zgody). W aktach sprawy nie stwierdzono drugiego zawiadomienia o przedłużeniu terminu do wydania decyzji (art. 36 Kpa). Należy wskazać, że na organie spoczywa obowiązek informowania stron o każdej przyczynie niedotrzymania ustawowych terminów proceduralnych.

Natomiast 3 z kontrolowanych spraw dotyczyły wydania decyzji w oparciu o art. 126 u.g.n. W przypadku postępowań prowadzonych w tym trybie, wydanie decyzji następuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, licząc od dnia złożenia wniosku. Po analizie akt spraw stwierdzono, że w 2 sprawach zachowany został termin na wydanie decyzji administracyjnej na czasowe zajęcie nieruchomości (w sprawie GN.6810.2.54.2016 wniosek wpłynął 14.09.2016 r. – decyzja wydana w dniu 20.09.2016 r., w sprawie GN.6810.2.66.2017 wniosek wpłynął 17.11.2017 r. – decyzja wydana w dniu 22.11.2017 r.). Natomiast w sprawie znak: GN.6810.2.27.2016 wniosek został złożony w dniu 13 czerwca 2016 r. a decyzja wydana została w dniu 12 lipca 2016 r. Z akt sprawy wynika, że konieczne było uzupełnienie wniosku o wskazanie terminu czasowego zajęcia nieruchomości oraz powierzchni zajęcia nieruchomości. Ustawodawca nie przewidział jednak w tym szczególnym przypadku możliwości przedłużenia terminu wskazanego w art. 126 u.g.n.

Reasumując, kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości jest naruszenie przepisów prawa procesowego (Kpa) oraz materialnego (art. 126 u.g.n.), które określają powinność informowania stron postępowania administracyjnego o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa lub w przepisach szczególnych (art. 36 Kpa) a także wydanie decyzji w szczególnych przypadkach w określonym terminie (7 dni).

Skutkiem powyższych nieprawidłowości jest niepełne informowanie stron postępowania o jego etapach, które może wpływać na zaufanie uczestników postępowania do organów administracji publicznej oraz możliwość wystąpienia znacznej szkody dla wnioskodawcy –

PGE Dystrybucja oraz społeczeństwa (brak dostaw prądu).

Osobą odpowiedzialną za wyżej stwierdzoną nieprawidłowość jest Naczelnik Wydziału Geodezji i Nieruchomości.

10. Ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa.

Ustawą z 7 września 2007 r. o ujawnianiu w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1460) nałożono na starostów obowiązek złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa.

Liczba nieruchomości, które dotąd nie posiadają założonej księgi wieczystej wynosi 490. Z udzielonych wyjaśnień wynika, iż są to przede wszystkim grunty pod rowami. Od roku 2016 Starosta częściowo podejmował działania zmierzające do włączenia tychże rowów do gruntów sąsiednich (akta kontroli, pismo Starosty z dnia 7 października 2019 r.). Niemniej jednak, należy przyjąć, iż Starosta Olecki nie wywiązał się z ciążącego na Nim obowiązku wynikającego z przepisów ustawy o ujawnianiu w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Wziąwszy pod uwagę także fakt, iż kwestia ta nie uległa zmianie od poprzedniej kontroli, kontrolowane zagadnienie ocenia się **negatywnie**.

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości jest nieprzestrzeganie przepisów oraz niewypełnienie obowiązków wynikających z treści art. 2 ust. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego a także z treści art. 23 ust. 1 pkt 9 u.g.n.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości jest nie ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa dla 490 działek.

11. Prawidłowość prowadzonych postępowań dotyczących ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację inwestycji drogowych w oparciu o decyzje ZRID.

W okresie kontrolowanym Starosta Olecki prowadził w sumie 35 postępowań administracyjnych w przedmiocie wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania za nieruchomości przejęte pod inwestycje drogowe, w tym: w roku 2017 – 28 i w roku 2018 – 7 (*akta kontroli – str. 255-258 tabela*).

Analizie podlegało 11 spraw o różnym stopniu złożoności oraz zróżnicowaniu pod względem np. zawarcia ugody, zrzeczenia się odszkodowania, przyznania bonusów (5% lub 10 tys. zł), o nieuregulowanym stanie prawnym (złożenie odszkodowania do depozytu), uwzględnienia obciążeń w postaci ograniczonych praw rzeczowych (np. hipoteka).

Stwierdzić należy, że we wszystkich skontrolowanych postępowaniach Starosta wydawał decyzje odszkodowawcze w oparciu o aktualny operat szacunkowy.

Z analizy 11 spraw wynika jednak, że zawiadomienia o wszczęciu postępowania wysyłane były do stron od 6 do nawet 17 miesięcy od wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych (np. decyzja ZRiD AB.673.3.2016 wydana 15 września 2016 r., ostateczna 6 października 2016 r., a zawiadomienie o wszczęciu postępowania – 9 czerwca 2017 r. – spr. GN.683.18.2017, decyzja ZRiD AB.673.1.2017 z rygorem natychmiastowej wykonalności wydana 15 września 2017 r. a zawiadomienie o wszczęciu postępowania – 4 grudnia 2018 r. – spr. GN.683.2.2018). Na zapytanie zespołu kontrolnego, dlaczego w przypadku wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych występowały opóźnienia co do wszczęcia

postępowań odszkodowawczych, Starosta w piśmie z dnia 7 października 2019 r. wyjaśnił, iż postępowania dotyczące ustalenia odszkodowania za nieruchomości nabyte na cele publiczne (w trybie specustawy drogowej) były wszczynane po poinformowaniu przez inwestora o konieczności ustalenia odszkodowania. Pracownik zajmujący się w/w sprawami nie był informowany o decyzjach wydawanych w trybie specustawy drogowej przez Wydział Architektury i Budownictwa (*akta kontroli – str. 284-286, pkt. 17*).

Postępowania odszkodowawcze w przypadku wydania decyzji ZRiD wszczynane są z urzędu. Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna – art. 12 ust. 4b specustawy drogowej. Natomiast, jeżeli decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 60 dni od dnia nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności – art. 12 ust. 4g specustawy drogowej.

Biorąc powyższe pod uwagę, zespół kontrolujący stwierdził, iż z większości akt spraw podlegających kontroli nie wynika, ażeby przed wysłaniem do stron zawiadomienia o wszczęciu postępowania odszkodowawczego, prowadzone były dodatkowe ustalenia (np. notatki własne z podjętych działań, pisma do ewidencji gruntów czy wydziału ksiąg wieczystych w przypadku rozbieżności w zapisach, występowanie do sądu o ustalenie kuratora, itp.). Ponadto zawiadomienia o wszczęciu postępowania są wysyłane stronom po otrzymaniu operatu szacunkowego określającego wartość nieruchomości.

Reasumując, zespół kontrolny stwierdził zbyt długi czas od wydania decyzji ZRiD do zawiadomienia o wszczęciu postępowania, a tym samym do wydania decyzji odszkodowawczej (*akta kontroli – str. 266-279*).

Kontrola wykazała również, że Starosta Olecki w sentencjach decyzji odszkodowawczych nie zamieszczał rozstrzygnięcia w przedmiocie odmowy, bądź zwiększenia odszkodowania (o 5%) z tytułu niezwłocznego wydania nieruchomości. Starosta Olecki nie badał czy spełnione zostały przesłanki do powiększenia odszkodowania, określone w art. 18 ust. 1e specustawy drogowej (*akta kontroli – str. 284-286, pkt. 19*).

Jak wynika ze stanowiska wyrażonego w wyroku NSA z 2 września 2016 r., sygn. akt I OSK 2864/14, rozstrzygnięcie w przedmiocie dodatkowego zwiększonego odszkodowania (o 5%) z tytułu niezwłocznego wydania nieruchomości na gruncie art. 18 ust. 1e specustawy drogowej, stanowi dodatkowy, odrębny element orzekania przez uprawniony organ. Uznać należy, iż dotyczy to zarówno przyznania tego bonusu jak i odmowy powiększenia ustalonego odszkodowania o 5%.

Na pytanie zespołu kontrolującego czy operaty szacunkowe przed przyjęciem ich jako dowód w sprawie (dot. ustalenia odszkodowania za nieruchomości nabyte na cele publiczne, w trybie specustawy drogowej) są analizowane pod względem merytorycznym, prawnym, rachunkowym, w szczególności w zakresie doboru nieruchomości porównawczych, przeznaczenia ich w miejscowym planie zagospodarowaniu przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także możliwości zastosowania zasady korzyści, Starosta odpowiedział, że pracownik odpowiedzialny za sprawdzenie operatu dokonuje oceny operatu szacunkowego pod względem formalnym, tj. bada czy został on sporządzony i podpisany przez uprawnioną osobę, czy zawiera wymagane przepisami prawa elementy treści, nie zawiera niejasności, pomyłek, braków, które powinny być sprostowane lub uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową (*akta kontroli – str. 284-286, pkt. 16*).

Nie mniej jednak ustalono, iż w kilku przypadkach operaty szacunkowe sporządzone na potrzeby ustalenia odszkodowania za nieruchomości nabyte na cele publiczne, w trybie

specustawy drogowej, zawierają wycenę więcej niż jednej nieruchomości. W ocenie kontrolujących właściwym byłoby wykonanie odrębnych operatów dla każdej nieruchomości z uwagi na brzmienie art. 156 ust. 1 u.g.n. oraz § 56 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Na podstawie kontroli stwierdzono również, że w decyzjach ustalających wysokość odszkodowania Starosta wskazuje nową księgę wieczystą po ujawnieniu nowego właściciela. Zgodnie z art. 18 ust. 1 specustawy drogowej wysokość odszkodowania, (...), ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ I instancji oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania. W związku z powyższym, w decyzji ustalającej odszkodowanie powinna zostać wskazana księga wieczysta, która obowiązywała na dzień wydania decyzji ZRiD. Co prawda Starosta na pytanie, czy bada zapisy znajdujące się w księgach wieczystych nieruchomości objętych postępowaniami dotyczącymi ustalenia odszkodowania w trybie specustawy drogowej, na dzień wydania decyzji ZRiD, odpowiedział, że takie czynności są dokonywane. Dodatkowo odpowiadając na pytanie dotyczące badania księgi wieczystej pod kątem hipotek i wszczynania postępowań ustalających odszkodowanie w stosunku do wierzyciela hipotecznego, wskazał, że w przypadkach, w których występują hipoteki w księgach wieczystych organ występował do wierzyciela w sprawie wydania zgody na bezzwrotne odłączenie nieruchomości przejętej pod drogę oraz o udzielenie informacji czy odszkodowanie ma zostać wypłacone na rzecz wierzyciela czy właściciela nieruchomości. W tym miejscu należy powołać się na art. 18 ust. 1c specustawy drogowej, który mówi o tym, że jeżeli na nieruchomościach, o których mowa w art. 12 ust. 4, lub na prawie użytkownika wieczystego tych nieruchomości jest ustanowiona hipoteka, wysokość odszkodowania z tytułu wygaśnięcia hipoteki ustala się w wysokości świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, wraz z odsetkami zabezpieczonymi tą hipoteką. Odszkodowanie to podlega zaliczeniu na spłatę świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami. W sytuacji bowiem, gdy wierzytelność zabezpieczona hipoteką jest wyższa lub równa wysokości ustalonego odszkodowania, właściciel nieruchomości może nie otrzymać jakiegokolwiek kwoty odszkodowania, gdyż wierzyciel hipoteczny ma pierwszeństwo do odszkodowania przed innymi uprawnionymi.

Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę, kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przyczyną ich powstania było naruszenie przepisu art. 107 Kpa a także art. 12 ust. 4b i 4g oraz art. 18 ust. 1e specustawy drogowej, bowiem decyzje nie zawierały rozstrzygnięcia w przedmiocie dodatkowego zwiększonego odszkodowania (o 5%). Ponadto nieprawidłowość stanowi zbyt długie prowadzenie spraw odszkodowawczych.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości są niekompletne i nieprawidłowe z punktu widzenia prawa procesowego decyzje, niezawierające rozstrzygnięcia w przedmiocie dodatkowego zwiększonego odszkodowania (o 5%) a także nieustalenie odszkodowania w terminach prawnie przewidzianym.

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest Naczelnik Wydziału Geodezji i Nieruchomości.

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając powyższe ustalenia na uwadze, zaleca się:

1. Uzupelnienie prowadzonej ewidencji nieruchomości Zasobu Skarbu Państwa o informację o dacie ostatniej aktualizacji opłaty rocznej w stosunku do działek oddanych w trwały zarząd (art. 23 ust. 1c u.g.n.).
2. Przedłożenie w terminie 3 m-cy od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o wszystkich działkach znajdujących się w ewidencji Zasobu, oznaczonych jako „droga”, ze wskazaniem jakiego rodzaju jest to droga (wewnętrzna, gminna, powiatowa) oraz w czym władaniu pozostawała na dzień 27 maja 1990 r.
3. Przygotowywanie w każdym przypadku protokołu zdawczo-odbiorczego przekazania nieruchomości w trwały zarząd (art. 45 ust. 3 u.g.n.).
4. Przestrzeganie przepisu art. 35 ust. 1 i 2 u.g.n. poprzez podawanie do publicznej wiadomości każdorazowo wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, użytkowania, najmu lub dzierżawy oraz zawarcie w sporządzanych wykazach wszystkich informacji wskazanych w tym przepisie.
5. Zwrócenie uwagi na przestrzeganie w prowadzonych postępowaniach wyłączeniowych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 Kpa, tj. zawiadomienia stron o każdym przypadku niezłatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa i podania przyczyn zwłoki oraz wskazania nowego terminu załatwienia sprawy.
6. Zwiększenie nadzoru nad przekazywaniem między wydziałami w starostwie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej natychmiast po jej wydaniu (w przypadku nadania rygoru natychmiastowej wykonalności) lub po jej uprawomocnieniu, celem prawidłowego wszczęcia z mocy prawa postępowania odszkodowawczego oraz zawiadomienia o tym fakcie niezwłocznie wszystkich stron postępowania (byłych właścicieli, użytkowników wieczystych, wierzycieli hipotecznych).
7. Badanie wszystkich okoliczności mających wpływ na wynik postępowania odszkodowawczego, tj. np. wpisów dotyczących hipotek w dacie przejęcia nieruchomości pod drogę (art. 18 ust. 1c specustawy drogowej), spełnienia przesłanek do powiększenia odszkodowania lub odmowy powiększenia odszkodowania (art. 18 ust. 1e specustawy drogowej).
8. Uregulowanie stanu prawnego 490 działek Skarbu Państwa poprzez założenie dla nich księgi wieczystej lub podjęcie innych działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego.

Proszę Pana Starostę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI**

Artur Chojecki