



Olsztyn, 30 października 2024 r.

WIN-III.431.4.2024.EK

**Pan
Bartosz Bielawski
Starosta Powiatu Iławskiego
(ePUAP)**

Stosownie do art. 47 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Starostwie Powiatowym w Iławie, ul. gen. Władysława Andersa 2a, 14-200 Iława, NIP: 7441487584, REGON: 510750812.

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

- 1) Pan Bartosz Piotr Bielawski – Starosta Powiatu Iławskiego od 19 listopada 2018 r. do chwili obecnej;
- 2) Pan Ryszard Kabat – Geodeta Powiatowy/Dyrektor Wydziału Geodezji i Nieruchomości Starostwa Powiatowego w Iławie od 1 stycznia 1999 r. do 27 lutego 2023 r. i od 1 marca 2023 r. do chwili obecnej;
- 3) Pan Piotr Kozłowski – główny specjalista w Wydziale Geodezji i Nieruchomości od 1 stycznia 1999 r. do chwili obecnej;
- 4) Pan Jacek Mówiński – główny specjalista w Wydziale Geodezji i Nieruchomości od 22 grudnia 2003 r. do chwili obecnej;
- 5) Pani Joanna Babecka – główny specjalista w Wydziale Geodezji i Nieruchomości od 1 marca 2022 r. do 17 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli – załącznik pn. informacje o jednostce kontrolowanej i zajmowanych stanowiskach).

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w składzie:

- 1) Emilia Konieczna – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 34/2021, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, przewodnicząca zespołu kontrolnego;
- 2) Joanna Dawidziona – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 5/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;

- 3) Milena Kurowska – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 74/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;

na podstawie pisemnych imiennych upoważnień do kontroli z 14 czerwca 2024 r. odpowiednio: nr WK-I.0030.179.2024, nr WK-I.0030.177.2024 i nr WK-I.0030.178.2024, wydanych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (akta kontroli – 3 załączniki pn. upoważnienie do kontroli).

Termin kontroli od 28 czerwca 2024 r. do 13 września 2024 r. (w tym: w dniu 28 czerwca 2024 r. w siedzibie jednostki kontrolowanej; w pozostałe dni czynności kontrolne były przeprowadzane w siedzibie Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie). Kontrolę przeprowadzono na oryginałach dokumentów przekazanych protokolarnie przez jednostkę kontrolowaną w dniu rozpoczęcia kontroli w jednostce kontrolowanej tj. w dniu 28 czerwca 2023 r. Pismami z 12 sierpnia 2024 r. i z 29 sierpnia 2024 r. zwrócono się do jednostki kontrolowanej o wyjaśnienie kontrolowanych zagadnień, a w dniach 27 sierpnia 2024 r. oraz 5 i 10 września 2024 r. otrzymano pisemną odpowiedź w tym zakresie.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 2/2024.

Zakres kontroli:

Przedmiot kontroli: realizacja przez Starostę Powiatu Ławskiego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, dalej jako „u.g.n.”) oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311, dalej jako „specustawa drogowa”), w szczególności:

- ewidencja zasobu i innych 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 zezwalające na realizację inwestycji drogowych (dalej tzw. decyzje ZRID),
- 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,
- zagospodarowanie oraz 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.

Okres objęty kontrolą: od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2023 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. z 2020 r. poz. 224) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190) 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:

Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa

Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa prowadzone jest przy wykorzystaniu programu MIENIE 3.

Przepis art. 23 ust. 1c u.g.n. zawiera katalog elementów składających się na proces ewidencjonowania. Są to: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości; powierzchnia 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.

Kontroli ewidencjonowania podlegały nieruchomości z gminy Ława i miasta Ława, które stanowiły ok. 50% ogółu działek z terenu powiatu ławskiego pozostających w zasobie Skarbu Państwa. Kontrola obejmowała również nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste pod kątem ewidencjonowania w zakresie wskazania daty ostatniej aktualizacji opłat rocznych (art. 23 ust. 1c pkt 5 u.g.n.).

Według danych z ewidencji nieruchomości, na dzień 31 grudnia 2023 r., na terenie powiatu ławskiego, Skarb Państwa był właścicielem 2393 działek o łącznej pow. 1009,0510 ha, w tym:

- w bezpośrednim władaniu Skarbu Państwa – 1075 działek o łącznej pow. 211,4582 ha,

- w trwałym zarządzie – 257 działek o łącznej pow. 176,3753 ha,
- w użytkowaniu wieczystym – 1033 działek o łącznej pow. 594,8495 ha,
- w dzierżawie – 14 działek o łącznej pow. 24,7861 ha (powierzchnia dzierżawiona: 24,0856 ha),
- w najmie – 2 działki o pow. 0,2081 ha,
- w innej formie (w użyczeniu) – 12 działek o łącznej pow. 1,3742 ha.

Powyższe dane są zgodne z danymi wykazanymi w rocznym sprawozdaniu Starosty Powiatu ławskiego za 2023 r. z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa, przedłożonego Wojewodzie zgodnie z art. 23 ust. 1a u.g.n. (akta kontroli: tabele do kontroli - załącznik nr 1.1).

W wyniku kontroli ustalono, że:

- 1) w 1 przypadku nieruchomość nie jest oznaczona według księgi wieczystej (księga wieczysta nie została założona);
- 2) w 100% przypadków zawarta jest informacja o powierzchni;
- 3) w 100% przypadków zawarta jest informacja o przeznaczeniu działki w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (ewentualnie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy);
- 4) w stosunku do wszystkich działek oddanych w użytkowanie wieczyste bądź w trwały zarząd zawarta jest informacja o dacie ostatniej aktualizacji opłaty rocznej bądź o zwolnieniu z tego tytułu;
- 5) w stosunku do wszystkich nieruchomości została zawarta informacja o roszczeniach oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych bądź ich braku.

Zespół kontrolny stwierdza, że nieruchomości zasobu Skarbu Państwa są ewidencjonowane pod kątem wszystkich wymaganych ustawowo informacji.

W wyniku analizy zestawień ewidencjonowanych nieruchomości Skarbu Państwa (akta kontroli: tabele do kontroli - załącznik nr 1.1 oraz załącznik pn. odpowiedź Starosty Powiatu ławskiego z 27 sierpnia 2024 r., pkt 2) zespół kontrolny:

- 1) zidentyfikował co najmniej 56 działek stanowiących tereny rolne, których charakter rolny winien być ustalony na datę 30.06.2000 r. – celem ewentualnego uregulowania stanu prawnego w trybie art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa;
- 2) zidentyfikował co najmniej 69 działek stanowiących tereny drogowe (drogi wewnętrzne, gminne, powiatowe lub w cz. powiatowe, krajowe), których stan prawny winien być uregulowany z mocy prawa, bądź wyjaśniony i uzgodniony z właściwym zarządcą drogi, celem wyeliminowania tego rodzaju działek z zasobu Skarbu Państwa.

Zgodnie z wyjaśnieniami jednostki kontrolowanej, w przypadku nieruchomości drogowych znajdujących się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, organ kontrolowany podejmuje nieustannie zabiegi zmierzające do zmniejszenia ich ilości w zasobie. Starosta Powiatu Ławskiego podkreśla, że „czynności w stosunku do poszczególnych nieruchomości podejmowane są sukcesywnie. Przy każdej nadarzającej się okazji przekonujemy naszych partnerów z samorządów z terenu powiatu ławskiego, do przejęcia dróg mających znaczenie dla lokalnego układu komunikacyjnego”.

W okresie kontrolnym Wojewoda Warmińsko – Mazurski wydał łącznie 3 decyzje przekazujące nieruchomości drogowe na rzecz jednostki samorządu terytorialnego.

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

W ocenie kontrolujących zadanie Starosty, jakim jest ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa, wykonywane jest przez Starostę Powiatu Ławskiego rzetelnie i zgodnie z art. 23 ust. 1c u.g.n. Starosta posiada pełną i jednolitą bazę danych o nieruchomościach Skarbu Państwa, co umożliwia gospodarowanie w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Niemniej jednak ustalono, iż w zasobie Skarbu Państwa znajdują się działki, które z uwagi na swój charakter rolny i drogowy mogą stać się własnością poszczególnych gmin bądź powiatu.

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli uchybień jest naruszenie przepisu art. 21 u.g.n.

Skutkiem powyższych uchybień jest posiadanie w zasobie Skarbu Państwa nieruchomości, które mogą być wyeliminowane z zasobu z mocy prawa, bądź poprzez czynności podjęte w porozumieniu z odpowiednią jednostką samorządu terytorialnego. Powyższe uchybienia narażają Skarb Państwa na ewentualne koszty związane z utrzymaniem tych nieruchomości, a także wpływają na prawidłowe i racjonalne gospodarowanie przez Starostę nieruchomościami Skarbu Państwa.

Osobami odpowiedzialnymi za opisane uchybienia są: Dyrektor Wydziału Geodezji i Nieruchomości oraz główni specjaliści w Wydziale Geodezji i Nieruchomości.

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

Starosta Powiatu Ławskiego w kontrolowanym okresie wydał łącznie 8 decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych (dalej jako decyzja ZRID) i na tej podstawie przeprowadził łącznie 54 postępowania administracyjne w przedmiocie wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego pod inwestycje drogowe, stosując specustawę drogową. Kontrolą objęto ok. 33% dokumentacji w tym zakresie (akta kontroli: tabele do kontroli - załącznik nr 2.1 i nr 2.2.).

Kontroli podlegała zgodność prowadzonych postępowań z przepisami: specustawy drogowej, u.g.n. oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej jako k.p.a.

Materialnoprawną podstawę wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania za nieruchomości przejęte pod realizację inwestycji drogowych stanowią przepisy specustawy drogowej. W przypadku decyzji bez rygoru natychmiastowej wykonalności termin na wydanie decyzji ustalających wysokość odszkodowań określa art. 12 ust. 4b specustawy drogowej, tj. 30 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna. W przypadku decyzji ZRID, której został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, termin na wydanie decyzji ustalającej odszkodowanie określa art. 12 ust. 4g specustawy drogowej, tj. 60 dni od dnia nadania tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 18 ust. 1a specustawy drogowej jeżeli na nieruchomościach, które stają się własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych – z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, lub na prawie użytkowania wieczystego tych nieruchomości są ustanowione ograniczone prawa rzeczowe, wysokość odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zmniejsza się o kwotę równą wartości tych praw.

Ponadto, zgodnie z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej, w przypadku, w którym dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 17, wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego.

Do ustalenia wartości nieruchomości mają zastosowanie odpowiednio przepisy u.g.n.

Kontrola wykazała, że postępowania od momentu ich wszczęcia trwały od 3 miesięcy do około 6 miesięcy. Czas trwania postępowań uzależniony był od złożoności sprawy.

Przed wydaniem decyzji strony każdorazowo miały możliwość zapoznania się z materiałem dowodowym, zgłaszania uwag, zastrzeżeń bądź innych dowodów mających znaczenie w sprawie. Organ prawidłowo dokonywał ustalenia wysokości odszkodowań we wszystkich skontrolowanych postępowaniach, decyzje odszkodowawcze wydane były w oparciu o aktualny operat szacunkowy, spełniający wymagania u.g.n. i rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (do 08.09.2023 r.) lub rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (od 09.09.2023 r.) .

Zespół kontrolny stwierdza niżej wymienione nieprawidłowości:

- 1) Naruszenie przepisu art. 12 ust. 4f specustawy drogowej, zgodnie z którym odszkodowanie za nieruchomości (...), przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. W sprawach znak: WGN.683.13.2021 i WGN.683.31.2021 Starosta pominął wierzycieli hipotecznych, którzy w dniu wydania decyzji ZRID widnieli w dziale IV KW prowadzonych dla przedmiotowych

nieruchomości. Zgodnie z art. 18 ust. 1c specustawy drogowej, jeżeli na nieruchomościach, o których mowa w art. 12 ust. 4, lub na prawie użytkowania 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.

Ponadto w sprawach: WGN.683.10.2021, WGN.683.16.2021, WGN.683.21.2022 - stwierdza się naruszenie zasady wyrażonej w art. 9 i 10 k.p.a., poprzez niezapewnienie udziału w postępowaniu spółce ENERGA-OPERATOR S.A., której przysługiwało do przejmowanych nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe (służebności przesyłu). Owszem, w kontrolowanych przypadkach powołany w sprawach rzeczoznawca majątkowy ustalił, że ograniczone prawa rzeczowe nie wpływają na wartość nieruchomości, niemniej jednak Spółce przysługiwało prawo do czynnego udziału w postępowaniu, w tym możliwość zapoznania się z aktami sprawy, m.in. z operatem szacunkowym określającym wartość nieruchomości, tym samym możliwość zgłoszenia ewentualnych uwag w celu ochrony swoich praw majątkowych. Osoby, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości bez wątplenia stanowią strony postępowań odszkodowawczych w rozumieniu zasady wyrażonej w art. 28 k.p.a. Roszczenie o ustalenie odszkodowania z tytułu wygaszenia ograniczonych praw rzeczowych stanowi interes prawny tych osób. Tym samym winny brać udział w postępowaniu od jego wszczęcia po decyzyjne zakończeniu.

- 2) W kontrolowanych sprawach Starosta nie występował do byłych właścicieli z zapytaniem czy nastąpiło wydanie nieruchomości w myśl art. 18 ust. 1e specustawy drogowej, a swoje decyzje odnośnie przyznania bądź odmowy przyznania 5 % bonusu ograniczał od przysłanych przez inwestora oświadczeń o wydaniu nieruchomości. W toku prowadzonych postępowań, organ kontrolowany nie zwracał się również z zapytaniem do inwestora – czy ten rozpoczął prace na nieruchomościach bądź przekazał plac budowy wykonawcy. Należy podkreślić, iż do organu prowadzącego postępowanie odszkodowawcze należy dokładne wyjaśnienie i udowodnienie stanu faktycznego sprawy. Ponadto, w uzasadnieniu decyzji w sprawie WGN.683.16.2022 organ kontrolowany wskazał, iż podstawą odmowy przyznania bonusu finansowego jest pismo Burmistrza Lubawy, którego brak jest w aktach sprawy.
- 3) Nieprawidłowa praktyka wyłaniania w 2021 r. biegłego na potrzeby postępowań prowadzonych na podstawie przepisów k.p.a. Z odpowiedzi udzielonej przez Starostę wynika, że w 2021 r. jednostka kontrolowana nie posiadała określonej w sposób formalny procedury powoływania biegłych rzeczoznawców majątkowych. Mając na względzie przejrzystość działania oraz zasadę racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, na początku każdego roku Starosta przeprowadzał procedurę wyboru rzeczoznawcy majątkowego, który wykonywał wszystkie wyceny nieruchomości, jakie są niezbędne do realizacji zadań własnych i zleconych powiatu. Powyższe, jak wskazano w odpowiedzi zostało zmienione w 2022 r. po wystosowaniu pisma Wojewody Warmińsko-Mazurskiego znak: WIN-III.750.7.2022.JP z dnia 14 lutego 2022 r.

z wytycznymi dotyczącymi procedury powoływania biegłych na potrzeby prowadzenia postępowań administracyjnych. Od tego momentu – w Starostwie Powiatowym w Łławie została wprowadzona procedura powoływania biegłych, która jest stosowana w postępowaniach administracyjnych do dnia dzisiejszego (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Powiatu Łławskiego z 27 sierpnia 2024 r., pkt 5).

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

Przyczyną powstania nieprawidłowości było naruszenie przepisów specustawy drogowej oraz procedury administracyjnej (k.p.a.).

Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości było wydanie decyzji w oparciu o niepełny materiał dowodowy w przedmiocie przyznania bądź odmowy zwiększenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości z tytułu niezwłocznego wydania nieruchomości. Odnośnie braku zawiadomienia podmiotu na rzecz którego ustanowione zostało ograniczone prawo rzeczowe bądź hipoteka – uniemożliwiono stronie postępowania skorzystania z jej uprawnień do czynnego udziału w postępowaniu i ochrony swoich praw majątkowych oraz ewentualnie pozbawiono uprawnioną jednostkę do uzyskania odszkodowania z tytułu wygaszenia ograniczonego prawa rzeczowego.

Osobami odpowiedzialnymi za opisane nieprawidłowości są: Dyrektor Wydziału Geodezji i Nieruchomości oraz główni specjaliści w Wydziale Geodezji i Nieruchomości.

(Skany dokumentów, na podstawie których stwierdzono nieprawidłowości stanowią załącznik pn.: nieprawidłowości odszkodowania).

Sprzedaż nieruchomości

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r. zawarto 20 umów sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, tj. w 2021 r. – 4, w 2022 r. – 14, w 2023 r. – 2 (akta kontroli: tabele do kontroli - załącznik nr 3).

W kontrolowanym okresie Wojewoda Warmińsko – Mazurski wydał łącznie 30 zarządzeń na sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa gospodarowanych przez Starostę Powiatu Łławskiego.

Kontrolą objęto ok. 50% dokumentacji w tym zakresie (10 spraw), w tym 7 sprzedaży nastąpiło w trybie bezprzetargowym oraz 3 w drodze przetargu. Tryb bezprzetargowy dotyczył:

- sprzedaży nieruchomości na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34 u.g.n. – 1 sprzedaż
- sprzedaży nieruchomości na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej (art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n.) – 6 sprzedaży.

W jednym z przypadków cenę sprzedaży rozłożono na raty – 10 rat oraz w jednym przypadku – udzielono nabywcy bonifikaty w wysokości 80 %.

Dokumentacja prowadzona była zgodnie z obowiązującymi wymogami formalno-prawnymi. W skład dokumentacji wchodziły między innymi: wniosek strony zainteresowanej kupnem, dokumenty ewidencyjne i odpis z księgi wieczystej prowadzonej dla zbywanej nieruchomości, informacja dotycząca przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bądź w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, aktualny operat szacunkowy, zarządzenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego wyrażające zgodę na zbycie nieruchomości z zasobu, wykaz zbywanej nieruchomości, protokół z rokowań, ogłoszenie o przeprowadzeniu przetargu, informacja o wyniku przetargu, protokół z przeprowadzenia przetargu, akt notarialny.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.g.n. starosta sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie starostwa, a także zamieszcza się na stronach internetowych urzędu. Ponadto starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu starosta podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

Na podstawie akt kontroli stwierdzono, że dla nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w kontrolowanym okresie każdorazowo były sporządzane wykazy nieruchomości, które podawano do publicznej wiadomości na okres 21 dni w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez Starostwo Powiatowe w Iławie, a także każdorazowo w gazecie lokalnej – Życie Powiatu Iławskiego. Ponadto wykazy te przekazywane były Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w celu zamieszczenia ich na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie. Zatem zgodnie z art. 35 ust. 1 u.g.n. spełnione zostały wszystkie warunki dotyczące podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

Jak wynika z treści art. 35 ust. 2 u.g.n. zakres informacji objętych wykazem, o którym mowa w ust. 1 i 1a, uzależniony jest od rodzaju umowy jaka ma zostać zawarta. W każdym wykazie muszą jednak pojawić się informacje wymienione w art. 35 ust. 2 pkt 1-4 u.g.n., tj. oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnia nieruchomości, opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania. Niezbędne jest też wskazanie, czy dana nieruchomość przeznaczona jest do zbycia, czy do oddania w użytkowanie, czy też wydzierżawienia lub wynajęcia. Oprócz tego należy podać termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.g.n. W przypadku sprzedaży niezbędne jest też podanie ceny nieruchomości. W wyniku kontroli stwierdzono, że wykazy sporządzone dla nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży zawierały wszystkie wymagane elementy.

Stwierdza się również, że Starosta Powiatu Iławskiego zgodnie z art. 23 ust. 4 u.g.n. przekazywał każdorazowo Wojewodzie informacje o zawartych umowach sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa. Zgodnie z ww. przepisem Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje do wojewody informacje o umowach oraz

innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 13 u.g.n., zawierające:

- 1) określenie strony umowy lub innej czynności prawnej;
- 2) wartość nieruchomości i cenę nieruchomości;
- 3) w przypadku przetargu albo rokowań, wykaz uczestników przetargu albo rokowań;
- 4) w przypadku darowizny nieruchomości lub innych nieodpłatnych rozporządzeń podstawowe warunki umowy albo innej czynności prawnej, w szczególności cel.

Łączna kwota uzyskana ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa w kontrolowanym okresie wyniosła 1 367 507,60 zł. Koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży wyniosły łącznie 17 011,45 zł.

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

Zamiana i darowizna

W okresie objętym kontrolą nie dokonywano zamiany oraz darowizny nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Zespół kontrolny odstąpił od oceny tego zagadnienia (akta kontroli: tabele do kontroli - załącznik nr 4.1 i nr 4.2).

W okresie kontrolnym Wojewoda Warmińsko – Mazurski nie wydał żadnego zarządzenia odnośnie zamiany i darowizny.

Oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste

W okresie objętym kontrolą nie oddawano nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste (akta kontroli: załącznik pn. odpowiedź Starosty Powiatu Iławskiego z 27 sierpnia 2024 r., pkt 7). Odstąpiono zatem od oceny tego zagadnienia.

Oddawanie nieruchomości w trwały zarząd i jego wygaszanie

W badanym okresie, w Starostwie Powiatowym w Iławie prowadzone było 1 postępowanie dotyczące wygaszenia prawa trwałego zarządu do nieruchomości Skarbu Państwa (akta kontroli: tabele do kontroli - załącznik nr 6).

Do kontroli przewidziano 100% dokumentacji.

Na podstawie analizy dokumentów ustalono, co następuje:

W sprawie WGN.6844.1.20.2021 Starosta Powiatu Iławskiego 29 czerwca 2021 r. wydał decyzję o wygaszeniu trwałego zarządu ustanowionego na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad do nieruchomości Skarbu Państwa ujawnionej w księdze wieczystej nr EL11/00031672/4, składającej się z 3 działek. Postępowanie zainicjowane zostało wnioskiem z dnia 27.05.2021 r. złożonym przez jednostkę organizacyjną sprawującą trwały zarząd, która wskazała, że działki objęte wnioskiem są użytkowane przez właścicieli działek przyległych

i są zbędne do funkcjonowania drogi krajowej. Podstawę materialnoprawną postępowania w przedmiocie wygaszenia prawa trwałego zarządu stanowił zatem przepis art. 47 u.g.n.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 u.g.n. właściwy organ wydaje decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu, na wniosek jednostki organizacyjnej, po uzyskaniu możliwości zagospodarowania nieruchomości, w ciągu 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1.

Przed wydaniem decyzji orzekającej o wygaszeniu trwałego zarządu kontrolowany organ nie prowadził czynności w zakresie uzyskania możliwości zagospodarowania działek, gdyż jak wyjaśnił Starosta Powiatu Ławskiego organ miał wiedzę o sposobie zagospodarowania działek, w stosunku do których zarząd został wygaszony. Po wygaszeniu trwałego zarządu wszczęta została procedura mająca na celu sprzedaż działek. Jedna z nich została sprzedana, zaś 2 pozostały w zasobie Skarbu Państwa, gdyż nabywcy nie zdecydowali się na zakup. W związku z tym z użytkownikami 2 działek zawarte zostały w 2022 roku umowy dzierżawy. (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Powiatu Ławskiego z 27 sierpnia 2024 r., pkt 8).

Na podstawie kontroli akt zespół kontrolny stwierdził następujące nieprawidłowości:

1. W podstawie prawnej decyzji Starosta Powiatu Ławskiego, poza art. 47 ust. 1 u.g.n., nieprawidłowo powołał także przepis art. 223 ust. 2 u.g.n., który dotyczy oddania w trwałe zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, zajętych pod drogi krajowe, co nie miało miejsca w kontrolowanej sprawie.
2. Po wydaniu decyzji orzekającej o wygaszeniu trwałego zarządu nie nastąpiło protokolarne przekazanie nieruchomości. Starosta Powiatu Ławskiego wyjaśnił, że przekazanie nieruchomości nastąpiło w formie dokumentów księgowych (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Powiatu Ławskiego z 27 sierpnia 2024 r. pkt 8). Jednakże trzeba mieć na uwadze, że stosownie do zapisów art. 47 ust. 4 u.g.n. wydanie nieruchomości następuje na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.

Wskazać zatem należy, że nie zostały zachowane wszystkie procedury określone w obowiązujących przepisach materialno-prawnych dotyczących wygaszania trwałego zarządu.

W pozostałym zakresie dokumentacja sprawy nie budzi zastrzeżeń pod względem formalno-prawnym.

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

Przyczyną powstałych nieprawidłowości jest pominięcie procedur określonych w przepisach materialno-prawnych regulujących postępowanie związane z wygaszaniem trwałego zarządu oraz nieprawidłowość w określeniu podstawy prawnej decyzji, która nie powoduje następstw dla podjętego rozstrzygnięcia.

Skutkiem powyższej nieprawidłowości jest brak formalnego przekazania nieruchomości.

Osobami odpowiedzialnymi za wyżej stwierdzone nieprawidłowości są: Dyrektor Wydziału Geodezji i Nieruchomości oraz główni specjaliści w Wydziale Geodezji i Nieruchomości.

(Skany dokumentów, na podstawie których stwierdzono nieprawidłowości stanowią załącznik pn.: wygaszenie trwałego zarządu).

Zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r. jednostka kontrolowana nie dokonywała zabezpieczeń nieruchomości Skarbu Państwa (akta kontroli: tabele do kontroli - załącznik nr 7.1 oraz załącznik pn. odpowiedź Starosty Powiatu Łąwskiego z 5 września 2024 r., pkt 4).

Kontrola wykazała, że w zasobie Skarbu Państwa znajduje się nieruchomość lokalowa (2 lokale mieszkalne) w budynku usytuowanym na działce położonej w obrębie Dziarny, gmina Ława, w stosunku do której Skarb Państwa jest właścicielem udziału wynoszącego 294/1000 części.

Zgodnie z ustaleniami zespołu kontrolnego na jeden lokal mieszkalny w dniu 12 stycznia 2009 r. została zawarta umowa najmu, a w dniu 1 marca 2019 r. został zawarty aneks do umowy w związku z aktualizacją opłaty. Z wyjaśnień Starosty wynika, że stan nieruchomości jest cały czas monitorowany podczas wizji w terenie. W chwili obecnej nie jest wymagane jej zabezpieczenie. Również stan techniczny lokali jest monitorowany i dokonywane są niezbędne remonty i modernizacje (akta kontroli: tabele do kontroli - załączniki nr 7.1 i nr 7.2 oraz załącznik pn. odpowiedź Starosty Powiatu Łąwskiego z 5 września 2024 r., pkt 5).

Reasumując, kontrolowane zagadnienie ocenia się pozytywnie.

Zagospodarowanie oraz udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa w drodze umów obligacyjnych: dzierżawa, najem, użyczenie

Kontrolą objęto 100% dokumentacji w tym zakresie.

W toku kontroli ustalono, że w zasobie Skarbu Państwa nie znajdują się nieruchomości, które byłyby użytkowane bezumownie z wyjątkiem dwóch nieruchomości, których terminy oddania w dzierżawę upłynęły, a procedura oddania ich w ponowną dzierżawę jeszcze nie dobiegła końca. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty Powiatu Łąwskiego wynagrodzenie za okres bezumownego korzystania z nieruchomości zostanie naliczone w nowej umowie dzierżawy (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Powiatu Łąwskiego z 5 września 2024 r., pkt 1).

Opłaty z umów obligacyjnych (opłaty z tytułu najmu i dzierżawy) nie zawsze są uiszczane w terminie. W wyjaśnieniach do kontroli organ kontrolowany wskazał, że w 2024 r. wszystkie opłaty zostały dokonane w terminie z wyjątkiem jednej wpłaty na kwotę 199,71 zł. Powyższa zaległość została uregulowana przez dłużnika w dniu 12 sierpnia 2024 r. W przypadku zalegania z opłatami podejmowane są działania zgodnie procedurą windykacji należności Skarbu Państwa w Starostwie Powiatowym w Ławie wprowadzoną Zarządzeniem Nr 17/2020

Starosty Powiatu ławskiego z dnia 2 marca 2020 r. (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Powiatu ławskiego z 5 września 2024 r., pkt 2).

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 7a u.g.n. starostowie, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydzierżawiają, wynajmują, użyczają nieruchomości wchodzące w skład zasobu Skarbu Państwa, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody wojewody; zgoda wojewody jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 u.g.n. właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

Obowiązek, o którym mowa powyżej, nie dotyczy oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie na czas oznaczony do 3 miesięcy (art. 35 ust. 1b u.g.n.).

Jak wynika z treści art. 35 ust. 2 u.g.n. zakres informacji objętych wykazem, o którym mowa w ust. 1 i 1a, uzależniony jest od rodzaju umowy jaka ma zostać zawarta. W każdym wykazie muszą jednak pojawić się informacje wymienione w art. 35 ust. 2 pkt 1-4, tj. oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnia nieruchomości, opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania. Niezbędne jest też wskazanie, czy dana nieruchomość przeznaczona jest do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. W przypadku najmu i dzierżawy konieczne jest też podanie wysokości opłat z tytułu najmu i dzierżawy, terminu wnoszenia opłat i zasad ich aktualizacji.

Zgodnie z art. 23 ust. 4 u.g.n. właściwy starosta zobowiązany jest do przekazywania Wojewodzie informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 13, zawierające:

- 1) określenie strony umowy lub innej czynności prawnej;
- 2) wartość nieruchomości i cenę nieruchomości;
- 3) w przypadku przetargu albo rokowań, wykaz uczestników przetargu albo rokowań;
- 4) w przypadku darowizny nieruchomości lub innych nieodpłatnych rozporządzeń podstawowe warunki umowy albo innej czynności prawnej, w szczególności cel.

- **dzierżawa nieruchomości**

W kontrolowanym okresie oddano w dzierżawę 12 działek, na które zawarto 12 umów dzierżawy, w tym jedna umowa została zmieniona aneksem (akta kontroli: tabele do kontroli – załącznik nr 8.1). Kontroli podlegało 100% spraw. Umowy dzierżawy zawarto na okres: 1 roku (1 umowa), 2 lat (1 umowa) lub 3 lat (10 umów). W 4 przypadkach zawarte umowy były pierwszymi umowami zawieranymi na okres do 3 lat, zatem zgoda Wojewody nie była wymagana. W kontrolowanym okresie Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydał 8 zarządzeń w sprawie udzielenia zgody na dzierżawę nieruchomości (3 w 2021 r., 3 w 2022 r., 2 w 2023 r.) – wszystkie zostały zrealizowane przez organ kontrolowany.

W wyniku kontroli ustalono, że w skład dokumentacji wchodziły m.in.: wnioski stron zainteresowanych zawarciem umowy dzierżawy, wypisy i wyrisy z rejestru gruntów, wydruki z elektronicznych ksiąg wieczystych, dokumenty potwierdzające przeznaczenie planistyczne, wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę, zarządzenie Starosty Powiatu Iławskiego w sprawie wysokości opłat z tytułu dzierżawy w sprawie wyrażenia zgody na wydzierżawienie nieruchomości Skarbu Państwa, a w przypadku gdy strony zawierały kolejne umowy, których przedmiotem była ta sama nieruchomość – również zarządzenia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umów dzierżawy.

Na podstawie akt kontroli stwierdzono, że dla nieruchomości oddanych w dzierżawę w kontrolowanym okresie każdorazowo sporządzano wykazy nieruchomości, które podawano do publicznej wiadomości na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Iławie. Wykazy zamieszczane były również w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Iławie pod adresem: <https://bip.powiat-ilawski.pl/>. Informacja o zamieszczeniu wykazu podawana była do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej. Ponadto wykazy przekazywane były w celu zamieszczenia ich na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie.

Kontroli podlegało również badanie treści sporządzanych wykazów pod kątem kompletności informacji wymienionych w art. 35 ust. 2 u.g.n. Po analizie stwierdzono, że wykazy zawierały wszystkie wymagane informacje i dane z wyjątkiem spraw: WGN.6845.1.1.2021, WGN.6845.1.2.2021, WGN.6845.1.4.2021.

Wykazy sporządzone w wyżej wymienionych sprawach nie zawierały informacji o przeznaczeniu nieruchomości określonym na podstawie dokumentów planistycznych, który to element jest wymagany zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 4 u.g.n. Samo umieszczenie przez Starostę Powiatu Iławskiego w wykazie sformułowania „nieruchomość nie posiada aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego” obrazuje jedynie fakt braku takiego dokumentu, a nie określa przeznaczenia nieruchomości. Sporządzając wykaz nieruchomości Starosta powinien ustalić przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku miejscowego planu, organ winien zastąpić informacje o przeznaczeniu choćby danymi o kierunku zagospodarowania według studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Na skutek wykazania tych samych uchybień w wystąpieniu pokontrolnym z 27 września 2021 r. organ

kontrolowany zastosował się do ww. zaleceń, w związku z czym wykazy sporządzone w 2022 r. i 2023 r. zawierały już wszystkie wymagane informacje.

Wszystkie umowy zostały zawarte w sposób prawidłowy.

W 4 umowach naliczone zostały opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości w wysokości odpowiadającej wysokości rocznego czynszu dzierżawnego ustalonego proporcjonalnie do okresu bezumownego użytkowania, które uzyskałby właściciel, gdyby ją wydzierżawił.

Zespół kontrolujący stwierdził również, że obowiązek przekazywania Wojewodzie informacji o zawartych umowach dzierżawy został spełniony.

- **użyczenie nieruchomości**

W kontrolowanym okresie zawarto 1 umowę nieodpłatnego użyczenia nieruchomości Skarbu Państwa (akta kontroli: tabele do kontroli – załącznik nr 8.2) zgodnie z wydanym przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego Zarządzeniem Nr 74 z 16 marca 2021 r.

Przedmiotem użyczenia była działka niezabudowana o pow. 1,8766 ha. Umowę zawarto z Powiatowym Zarządem Dróg w Iławie na okres od 19 kwietnia 2021 r. do 31 grudnia 2025 r. z przeznaczeniem na plac składowy materiałów budowlanych wykorzystywanych do bieżącego utrzymania dróg. Wcześniej zawarta umowa wygasła w dniu 28 lutego 2021 r. W związku z podziałem działki i zmniejszeniem powierzchni użyczanej nieruchomości strony w dniu 31 maja 2022 r. zawarły aneks do ww. umowy użyczenia, wskazując, że przedmiotem użyczenia jest działka nr 38/3 o powierzchni 0,6260 ha. Pozostałe zapisy umowy nie uległy zmianie.

W wyniku kontroli ustalono, że dokumentacja prowadzona była w sposób uporządkowany i przejrzysty. W skład dokumentacji niniejszej sprawy wchodziły m.in. następujące dokumenty: wniosek strony zainteresowanej zawarciem umowy użyczenia, wypis i wyrys z rejestru gruntów, dokument potwierdzający przeznaczenie planistyczne, wydruk z elektronicznej księgi wieczystej, zarządzenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w sprawie wyrażenia zgody na użyczenie na czas oznaczony nieruchomości Skarbu Państwa, wykaz nieruchomości przeznaczonej do użyczenia.

Stwierdza się również, że organ wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 u.g.n., tj. podania wykazu nieruchomości przeznaczonej do użyczenia do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie go na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, a także zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez Starostwo Powiatowe w Iławie pod adresem: <https://bip.powiat-ilawski.pl/> na okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu Starosta podał do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej. Ponadto wykaz został przekazany w celu jego zamieszczenia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie.

Po analizie stwierdzono, że wykaz zawiera wszystkie informacje i dane wymienione w art. 35 ust. 2 u.g.n.

Po zawarciu umowy oraz aneksu Starosta Powiatu ławskiego dopełnił również obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 4 u.g.n., który zobowiązuje do przekazywania Wojewodzie informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa.

- **najem nieruchomości**

Z ustaleń kontrolnych wynika, że w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r. w Starostwie Powiatowym w Ławie zawarto 3 umowy najmu (akta kontroli: tabele do kontroli – załącznik nr 8.3). Umowy te były pierwszymi umowami zawieranymi na okres do 3 lat, zatem zgoda Wojewody na zawarcie umów nie była wymagana. Stwierdza się również, że w kontrolowanym okresie Wojewoda Warmińsko-Mazurski nie wydał żadnej zgody na najem nieruchomości z terenu powiatu ławskiego.

Kontrola wykazała, że we wszystkich przypadkach zostały sporządzone wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem, które zgodnie z art. 35 ust. 1 u.g.n. zostały podane do publicznej wiadomości na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa Powiatowego w Ławie. Wykazy zamieszczane były również w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Ławie pod adresem: <https://bip.powiat-ilawski.pl/>. Informacja o zamieszczeniu wykazu podawana była do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej. Ponadto wykazy przekazywane były w celu zamieszczenia ich na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie.

Zgodnie zatem z art. 35 ust. 1 u.g.n. zostały spełnione wszystkie elementy dotyczące podania do publicznej wiadomości wykazów o nieruchomościach przeznaczonych do oddania w najem. Wykazy sporządzone zawierały wszystkie wymagane dane, wymienione w art. 35 ust. 2 u.g.n.

Starosta dopełnił również obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 4 u.g.n., który zobowiązuje do przekazywania Wojewodzie informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa.

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

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli uchybień jest niepełne stosowanie art. 35 ust. 2 u.g.n., który określa poszczególne elementy wykazu nieruchomości.

Skutkiem stwierdzonych uchybień była niepełna informacja podana do publicznej wiadomości dotycząca przeznaczenia nieruchomości w dokumentach planistycznych, którą należało ująć w opisie nieruchomości.

Osobami odpowiedzialnymi za wyżej stwierdzone nieprawidłowości są: Dyrektor Wydziału Geodezji i Nieruchomości oraz główni specjaliści w Wydziale Geodezji i Nieruchomości.

(Skany dokumentów na podstawie których stwierdzono uchybienia stanowią załącznik pn. zagospodarowanie nieruchomości).

Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa

- **aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego**

Kontrolą objęto około 17% dokumentacji w tym zakresie – łącznie 34 sprawy, tj. 2 losowo wybrane sprawy z 2021 r. oraz co 6 sprawa wykazana w tabeli pt. „Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (2023 r.)”.

Ilość działek Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, położonych na terenie powiatu ławskiego, na dzień 31 grudnia 2023 r. wynosiła 1033 o łącznej powierzchni 594,8495 ha. Zwolnionych z opłat na ten dzień było 481 działek (akta kontroli: tabele do kontroli – załączniki nr 1.1 i 1.3).

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. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty.

W kontrolowanym okresie na terenie powiatu ławskiego przeprowadzono łącznie 202 aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego w stosunku do 154 działek (26 w 2021 r. oraz 128 w 2023 r.).

Na podstawie analizy danych zawartych w tabeli „Nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste” (akta kontroli: tabele do kontroli – załącznik nr 1.3) zawierającej informację o roku ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ustalono, że na dzień 31 grudnia 2023 r. aktualizacji opłaty z uwagi na upływ 3 lat od daty poprzedniej aktualizacji wymagało 545 działek. Ostatnie aktualizacje opłat zostały dokonane w latach: 2000, 2007-2009, 2011-2018. Zatem w kontrolowanym okresie aktualizacji poddano około 28,26% działek Skarbu Państwa będących przedmiotem odpłatnego użytkowania wieczystego.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty Powiatu Ławskiego w 2022 r. odstąpiono od przeprowadzenia aktualizacji ze względu na wysokie stawki za sporządzenie operatów szacunkowych, co po podjęciu stosownych działań zostało zrekompensowane w 2023 r. Biorąc pod uwagę wzrost wartości nieruchomości w stosunku rok do roku (2022/2023) oraz optymalizację kosztów przeprowadzenia aktualizacji, decyzja ta okazała się efektywniejsza. Przy zaangażowaniu środków w tej samej wysokości co w roku poprzednim, wykonano aktualizację trzykrotnie większej ilości nieruchomości, uzyskując jednocześnie znacznie większy dochód, wynikający z ich ilości i wzrostu wartości nieruchomości, który szacuje się na około 10% w skali roku (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Powiatu Ławskiego z 5 września 2024 r., pkt 7).

W wyjaśnieniach do kontroli Starosta Powiatu Ławskiego wskazał, że dobór aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego opiera się na kilku kluczowych kryteriach:, tj.:

- 1) wartość rynkowa nieruchomości: podstawowym kryterium jest aktualna wartość rynkowa nieruchomości analizowana na podstawie cen transakcyjnych podobnych nieruchomości (źródło: rejestr cen nieruchomości) oraz rozeznania na rynku nieruchomości,
- 2) przeznaczenie nieruchomości: przeznaczenie nieruchomości zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wpływa na jej wartość. W ostatnich latach widoczny był znaczny wzrost wartości głównie nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną,
- 3) zmiany w otoczeniu nieruchomości: aktualizacja może być również uzasadniona zmianami w otoczeniu nieruchomości, które wpływają na jej wartość, np. rozwój infrastruktury,
- 4) częstotliwość aktualizacji: opłaty mogą być aktualizowane nie częściej niż raz na trzy lata, chyba że wartość nieruchomości ulegnie znaczącej zmianie, jednakże ze względu na dużą ilość nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na terenie powiatu iławskiego, aktualizacji dokonuje się w większych odstępach czasu, ale czynnik ten w sposób istotny determinuje decyzję o kolejności przeprowadzenia procesu aktualizacji,
- 5) obszarowość, jednorodność i aspekt społeczny: decydując o przeprowadzeniu aktualizacji opłat rocznych, głównie w miejscach znacznej koncentracji nieruchomości, podejmuje się starania by dokonywać aktualizacji w jednym okresie czasu nieruchomości z całego kompleksu (np. osiedle, obręb itd.), które są jednorodne pod względem przeznaczenia lub sposobu użytkowania. Postępowanie takie buduje zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. W ten sposób eliminuje się sytuacje, w której użytkownicy wieczystości nieruchomości sąsiadujących ze sobą mają zwiększane opłaty w różnych okresach, co może budzić poczucie niesprawiedliwości,
- 6) optymalizacja kosztów: mając na względzie zasadę racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi czyli uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w przypadku pozyskiwania ofert w danym roku na sporządzenie wyceny nieruchomości, które osiągają wysokie stawki, należy rozważyć zasadność przystąpienia do aktualizacji. Stawki za wykonanie wyceny nieruchomości, zazwyczaj odzwierciedlają sytuację na rynku i w przypadku występującej okresowej koniunktury, mogą być jedynie przejściowe. Sytuację taką organ kontrolowany odnotował w roku 2021 i 2022, kiedy to stawki wynosiły odpowiednio 480 zł i 900 zł, natomiast, po zmianie koniunktury i po poinformowaniu oferentów o wyznaczeniu do aktualizacji jednorodnego obszaru, uzyskano w 2023 r. stawkę jednostkową wynoszącą 280 zł, co pozwoliło wykonać dużą ilość aktualizacji przy zachowaniu optymalizacji kosztów,
- 7) uwarunkowania prawne: planowane zmiany ustawowe oraz przewidywane kierunki rozwiązań legislacyjnych wprowadzają niewątpliwie spore zamieszanie w procesie planowania i tworzenia harmonogramu aktualizacji, bowiem w aspekcie

wprowadzanych zmian prawnych, środki wydane na przeprowadzenie aktualizacji mogą okazać się niecelowe lub wydatkowane bez uzyskania spodziewanych efektów.

Zgodnie ze stanowiskiem Starosty wyżej wymienione kryteria w głównej mierze determinują wybór nieruchomości do przeprowadzenia aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz wpływają na harmonogram prowadzenia prac. Również znaczenie ma wielkość budżetu jakim dysponuje starosta na ten cel oraz konieczność realizacji pozostałych zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami, bowiem przy stałych zasobach ludzkich i zmiennych obciążeniach realizowanymi zadaniami niejednokrotnie trzeba wyznaczać priorytety, w których prym wiodą sprawy prowadzone w trybie administracyjnym, zagrożone uchybieniem terminu (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Powiatu Łąwskiego z 5 września 2024 r., pkt 6).

Starosta Powiatu Łąwskiego wyjaśnił również, że przed przeprowadzeniem aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nie zlecano podmiotom zewnętrznym wykonania analizy rynku nieruchomości pod kątem ustalenia zmian wartości prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste. Biorąc pod uwagę daty ostatnio dokonanych aktualizacji oraz posiadając świadomość sytuacji kształtującej się na lokalnym rynku nieruchomości, w ocenie Starosty, wykonanie analizy w formie pisemnej i odpłatnej było kosztem zbyt dużym do podjęcia właściwych decyzji. W okresie ostatnich 4 lat nastąpił znaczący wzrost cen nieruchomości gruntowych niezabudowanych na lokalnym rynku co potwierdzają dane zawarte w rejestrze cen nieruchomości prowadzonym przez Starostę. Starosta Powiatu Łąwskiego wskazuje również na doświadczenie i wiedzę osób, którym powierzył realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami – są to wieloletni, doświadczeni pracownicy posiadający stosowne uprawnienia do oceny rynku nieruchomości, tworzący tzw. środowisko eksperckie, gwarantujące podjęcie trafnych decyzji dotyczących przeznaczenia nieruchomości do aktualizacji (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Powiatu Łąwskiego z 5 września 2024 r., pkt 7).

W toku kontroli ustalono również, że w okresie objętym kontrolą nie występowały przypadki, w których nie przeprowadzono aktualizacji z uwagi na spadek wartości nieruchomości.

Na podstawie akt poddanych kontroli ustalono, że pisma – wypowiedzenia dotychczasowych opłat rocznych, wystosowane do użytkowników wieczystych zawierają wszystkie wymagane elementy określone w art. 78 ust. 1 u.g.n. i nie budzą zastrzeżeń. Podkreślić należy, że wypowiedzenia były czytelne i zawierały szereg informacji dotyczących wypowiedzenia opłaty (m.in. podstawę prawną, informację o wysokości oszacowania wartości nieruchomości, sposób obliczenia nowej wysokości opłaty rocznej, termin wnoszenia opłaty i nr konta, informację o miejscu, w którym można zapoznać się z operatem szacunkowym, pouczenie o sposobie zakwestionowania wypowiedzenia).

W przypadku, gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższała dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej, Starosta Powiatu Łąwskiego prawidłowo stosował zasady zawarte w przepisie art. 77 ust. 2a u.g.n. i rozkładał opłaty na części.

Z wyjaśnień Starosty Powiatu Łąwskiego wynika, że opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w przeważającej części uiszczane są terminowo. W 2024 r. około 95% przypisanych

należności została uiszczona w terminie. Większość zaległości z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste dotyczy opłat powstałych przed rokiem 2024. Pracownicy Starostwa Powiatowego w Łławie, w których gestii leży dochodzenie należności nie znają przyczyn zaniechania regulacji zobowiązań wynikających z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste. W ich ocenie podłoże tych zaniechań jest różne. Natomiast podejmowane są działania zgodnie z trybem dochodzenia należności, który został sprecyzowany w procedurze windykacji należności Skarbu Państwa w Starostwie Powiatowym w Łławie, wprowadzonej Zarządzeniem Nr 17/2020 Starosty Powiatu Łławskiego z dnia 2 marca 2020 roku i w miarę możliwości należności te są odzyskiwane w trybie egzekucji komorniczej oraz zabezpieczenia hipoteki (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Powiatu Łławskiego z 5 września 2024 r., pkt 10).

Na podstawie zestawienia tabelarycznego dotyczącego przeprowadzenia aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego w kontrolowanym okresie ustalono, że w 25 przypadkach spory dotyczące ustalonej opłaty rozstrzygane były przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie, które zakończyły się zawarciem ugody. Ponadto 2 sprawy nie zostały jeszcze zakończone.

Z tabel zawierających wykaz nieruchomości wynika, że opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wzrosły z kwoty 361 601,20 zł przed aktualizacją do kwoty 1 614 423,88 zł po aktualizacji. Zatem dochody Skarbu Państwa wzrosły o ok. 446%. Łączny koszt wykonania operatów szacunkowych wyniósł 26 600,00 zł.

Zdaniem zespołu kontrolującego operaty szacunkowe sporządzone na potrzeby dokonania aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nie budzą zastrzeżeń.

- **aktualizacja opłat z tytułu trwałego zarządu**

Kontrolą objęto 54% dokumentacji w tym zakresie – łącznie 7 losowo wybranych spraw wykazanych w tabeli pn. Aktualizacja opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu (akta kontroli: tabele do kontroli – załączniki nr 9.2).

Łączna ilość działek Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd na dzień 31 grudnia 2023 r. wynosiła 257 o łącznej powierzchni 176,3753 ha, w tym 239 działek zwolnionych z uiszczania opłat.

W myśl art. 87 ust. 1 u.g.n. właściwy starosta ma obowiązek przeprowadzać aktualizację opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się według dotychczasowej stawki procentowej od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty.

W kontrolowanym okresie aktualizację opłat z tytułu trwałego zarządu przeprowadzono wyłącznie w 2022 r. Aktualizacją opłat objęto 19 działek. W stosunku do działki położonej w obrębie nr 10 miasta Łława, której opłata została zaktualizowana, decyzją Starosty Powiatu Łławskiego znak: WGN.6844.1.1.2023 z dnia 14 lutego 2023 r., wygaszono trwały zarząd ustanowiony dla Prokuratury Okręgowej w Elblągu (akta kontroli - załącznik pn. odpowiedź

Starosty Powiatu ławskiego z 10 września 2024 r.). W związku z tym, że na koniec okresu kontrolowanego 18 działek pozostawała w odpłatnym trwałym zarządzie uznać należy, że aktualizacji poddano 100% działek Skarbu Państwa będących przedmiotem odpłatnego trwałego zarządu.

Na podstawie analizy danych zespół kontrolujący ustalił, że na dzień 31 grudnia 2023 r. przeprowadzenia aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu, wynikającej z przepisu art. 87 ust. 1 u.g.n. potencjalnie wymagałoby 100% działek, gdyż ostatnia aktualizacja opłat rocznych miała miejsce w latach 2001-2017.

Przed przeprowadzeniem aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu nie zlecano podmiotom zewnętrznym wykonania analizy rynku nieruchomości pod kątem ustalenia zmian wartości. Biorąc pod uwagę daty ostatnio dokonanych aktualizacji oraz posiadając świadomość sytuacji kształtującej się na lokalnym rynku nieruchomości, w ocenie Starosty Powiatu ławskiego, wykonanie analizy w formie pisemnej i odpłatnej było kosztem zbyt dużym do podjęcia właściwych decyzji. W okresie ostatnich 4 lat nastąpił znaczący wzrost cen nieruchomości gruntowych niezabudowanych na lokalnym rynku co potwierdzają dane zawarte w rejestrze cen nieruchomości prowadzonym przez Starostę. Starosta wskazuje również na doświadczenie i wiedzę osób, którym powierzono realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami – są to wieloletni, doświadczeni pracownicy posiadający stosowne uprawnienia do oceny rynku nieruchomości, tworzący tzw. środowisko eksperckie, gwarantujące podjęcie trafnych decyzji dotyczących przeznaczenia nieruchomości do aktualizacji (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Powiatu ławskiego z 5 września 2024 r., pkt 7).

Zdaniem zespołu kontrolującego operaty szacunkowe sporządzone na potrzeby dokonania aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu nie budzą zastrzeżeń z wyjątkiem sprawy WGN.6844.3.16.2022 dot. działki położonej w obrębie 10 m. ława. W przedmiotowej sprawie wartość rynkową przedmiotowej nieruchomości biegła oszacowała na kwotę 300 952,10 zł, po czym w sposób nieprawidłowy zaokrągliła do kwoty 300 000 zł. Zgodnie § 79 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wyceny nieruchomości z dnia 5 września 2023 r. kwotę wartości nieruchomości wyraża się w pełnych złotych, kwotę tę można wyrazić w zaokrągleniu do dziesiątek, setek lub tysięcy złotych, jeżeli nie zniekształca to wyniku wyceny. Przyjmując, że intencją biegłej było zaokrąglenie oszacowanej kwoty do tysięcy złotych, wartość ta powinna wynosić 301 000 zł. Powyższa sytuacja była sytuacją jednostkową – pozostałe operaty szacunkowe, w ocenie zespołu kontrolnego, zostały sporządzone zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Wydane w tym zakresie decyzje nie budzą zastrzeżeń. Opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu naliczane były zgodnie z art. 87 u.g.n.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa uiszczane są terminowo (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Powiatu ławskiego z 5 września 2024 r., pkt 10).

Z tabel zawierających wykaz nieruchomości, których opłaty z tytułu trwałego zarządu były aktualizowane w kontrolowanym okresie wynika, że wysokość opłat rocznych z tytułu

trwałego zarządu wzrosła z kwoty 13 178,76 zł przed aktualizacją, do kwoty 22 058,00 zł po aktualizacji, co oznacza wzrost dochodów Skarbu Państwa o około 67%. Łączny koszt wykonania operatów szacunkowych wyniósł 7 500,00 zł.

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

Przyznana ocena ma swoje odzwierciedlenie w procentowej ilości dokonanych aktualizacji z uwagi na upływ czasu od daty ostatniej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości polegających na niedokonaniu aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego w stosunku do wszystkich nieruchomości wymagających jej przeprowadzenia jest niezastosowanie się do przepisów art. 77 ust. 1 i art. 87 ust. 1 u.g.n., wskazujących na konieczność dokonania aktualizacji wysokości opłat w sytuacji, gdy wartość nieruchomości uległa zmianie.

Skutkiem nieprawidłowości, tj. braku systematycznej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego jest wysokość opłat nieadekwatna do wartości nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste i związane z tym mniejsze wpływy do budżetu państwa. W jednym przypadku nieprawidłowo zaokrąglona wartości nieruchomości ma wpływ na wysokość określonej opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu.

Osobami odpowiedzialnymi za opisane nieprawidłowości są: Dyrektor Wydziału Geodezji i Nieruchomości oraz główni specjaliści w Wydziale Geodezji i Nieruchomości.

(Skany dokumentów na podstawie których stwierdzono nieprawidłowości stanowią załącznik pn. aktualizacja opłat z tytułu trwałego zarządu).

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

Zgodnie z art. 112 u.g.n. przepisy rozdziału 4 – Wywłaszczanie nieruchomości 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. Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Organem właściwym w sprawach wywłaszczenia jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

Kontroli podlegała zgodność prowadzonych postępowań z przepisami u.g.n. oraz k.p.a.

W okresie objętym kontrolą w jednostce kontrolowanej rozpatrzono 47 wniosków (46 wpłynęło w kontrolowanym okresie, 1 wpłynął w grudniu 2020 r.) obejmujących przepisy

materialne działu III, rozdział 4 u.g.n. – Wywłaszczanie nieruchomości (akta kontroli: tabele do kontroli – załącznik nr 10). Wnioski zostały złożone przez Spółkę Energa-Operator S.A. (43 wnioski), Energetyka Ciepła Sp. z o.o. (1 wniosek), NEXERA Sp. z o.o. (2 wnioski) i Polską Spółkę Gazownictwa sp. z o.o. z siedzibą w Tarnowie (1 wniosek). W tym 38 wniosków dotyczyło wydania decyzji w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. (ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości poprzez udzielenie wnioskodawcy zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie przewodów i urządzeń), 7 wniosków dotyczyło wydania decyzji w trybie art. 124b u.g.n. (zobowiązanie właściciela nieruchomości do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontem oraz usuwaniem awarii urządzeń) i 2 wnioski dotyczyły wydania decyzji w trybie art. 126 u.g.n. (zezwolenie na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody). Starosta w kontrolowanym okresie wydał 52 decyzje, w tym: 20 decyzji ograniczających nieruchomości bądź zobowiązujących do udostępnienia nieruchomości, 3 decyzje odmawiające ograniczenia bądź zobowiązania do udostępnienia nieruchomości, 22 decyzje umarzające postępowania i 7 decyzji zezwalających na niezwłoczne zajęcie nieruchomości. Od 4 decyzji zostały złożone odwołania. Ponadto 1 postępowanie zostało zawieszona, zaś 1 wniosek pozostawiono bez rozpoznania (powód: braki formalne). 7 spośród wydanych decyzji dotyczyło 5 nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Zespół kontrolujący odstąpił od kontroli akt postępowania, które były przedmiotem kontroli Wojewody w postępowaniach odwoławczych zakończonych ostatecznymi decyzjami. Kontroli podlegało około 32 % spraw tj. co trzecia z wykazu spraw wskazanym w załączniku nr 10 – wykaz spraw dotyczących trybu załatwiania złożonych wniosków o wywłaszczenie.

Na podstawie akt kontroli zespół kontrolujący stwierdził nw. nieprawidłowości:

- 1) Postępowanie w sprawie nr WGN.6821.1.58.2022 dotyczącej ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości położonej w obrębie Kamień Duży, gmina Ława, zostało wszczęte pomimo braków formalnych wniosku, który nie był podpisany. Wprawdzie przedmiotowe postępowanie zostało umorzone decyzją Starosty Ławskiego, jednakże przed zawiadomieniem stron o wszczęciu postępowania, stosownie do przepisu art. 64 § 2 k.p.a. organ powinien był wezwać wnoszącego podanie do usunięcia braków w wyznaczonym terminie z pouczeniem, że nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.
- 2) W sprawach: WGN.6821.1.10.2021, WGN.6821.1.14.2021, WGN.6821.1.77.2021, WGN.6821.1.15.2022 i WGN.6821.1.50.2023 prowadzonych na podstawie art. 124 u.g.n., w sentencjach decyzji ograniczających sposób korzystania z nieruchomości Starosta Powiatu Ławskiego niezasadnie zawierał rozstrzygnięcia wskazujące, że ostateczna decyzja stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej. Zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 26.01.2021 r., sygn. akt II SA/OI 836/20), redakcja art. 124 u.g.n. wskazuje na to, że w drodze decyzji właściwy organ udziela zezwolenia w zakresie ust. 1 art. 124 u.g.n. W ustępach 4-7 art. 124 u.g.n. ustawodawca określił

natomiast skutki wydania zezwolenia. Przepisy te są powszechnie obowiązujące, mają moc bezwzględnie wiążącą i nie ma potrzeby ich powielania w sentencji decyzji.

- 3) Nieprawidłowo zostały doręczone decyzje Starosty Powiatu Łąwskiego: z dnia 29.11.2023 r. - wydana w sprawie nr WGN.6821.1.50.2023 dotyczącej ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (postępowanie w trybie art. 124a u.g.n.) oraz z dnia 01.12.2023 r. – wydana w sprawie nr WGN.6821.1.50-1.2023 dotyczącej zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Z akt sprawy wynika, że o decyzjach organu administracji publicznej Starosta Powiatu Łąwskiego zawiadomił strony postępowania w oparciu o art. 49 § 1 k.p.a. - w formie publicznego obwieszczenia, a ponadto o wydanych decyzjach korespondencyjnie zawiadomił wnioskodawcę. Niemniej jednak zauważyć należy, że oprócz nieżyjącego 1 współwłaściciela, 3 pozostałych współwłaścicieli żyje. Organ zaniechał zaś zawiadomienia żyjących współwłaścicieli o wydaniu decyzji administracyjnych poprzez doręczenie im korespondencji zgodnie z art. 39 k.p.a. Osoby te nie zostały także ujęte w rozdzielnikach decyzji.

Zdaniem zespołu kontrolnego takie działanie jest nieprawidłowe, gdyż obowiązujące przepisy k.p.a. nie przewidują możliwości doręczenia decyzji poprzez obwieszczenie w sytuacji, gdy strony postępowania żyją i w postępowaniu bierze udział mniej niż dwadzieścia stron. Zgodnie z art. 124a u.g.n. do postępowania w sprawie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym stosuje się art. 114 ust. 3 i 4, art. 115 ust. 3 i 4 oraz art. 118a ust. 2 i 3 u.g.n. Przepis art. 118a ust. 2 u.g.n. wskazuje, że decyzja o wyłączeniu podlega ogłoszeniu w sposób określony w art. 49 k.p.a., tj. zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Jednakże trzeba mieć na uwadze, że zawiadomienie o decyzjach organu w formie publicznego obwieszczenia może nastąpić tylko wobec takich stron postępowania, których nie można ustalić ze względu na nieuregulowany stan prawny nieruchomości. Pozostałe zaś strony postępowania powinny być zawiadamiane o decyzjach zgodnie z art. 39 k.p.a., tj. przesyłką rejestrowaną – przyjętą za pokwitowaniem przyjęcia i doręczoną za pokwitowaniem odbioru.

- 4) Daty ostateczności decyzji w sprawach nr: WGN.6821.1.77.2021, WGN.6821.1.77-1.2021, WGN.6821.1.58.2022, gdy nie było możliwości doręczenia pisma w sposób wskazany w art. 42 i 43 k.p.a. i doręczenie nastąpiło w sposób przewidziany w art. 44 k.p.a. (podwójne awizowanie) oraz w sprawie nr: WGN.6821.1.68.2022, gdy zawiadomienie stron o decyzji nastąpiło w sposób przewidziany w art. 49 k.p.a. (w formie publicznego obwieszczenia), były niewłaściwie wskazywane. Błędnie określono także daty ostateczności decyzji w sprawach: WGN.6821.1.38.2022

i WGN.6821.1.35.2023 (ostateczność decyzji ustalona została przed upływem 14 dniowego terminu na wniesienie odwołania przez jedną ze stron postępowania).

Skutek doręczenia przewidzianego w art. 44 § 1 k.p.a. określa § 4 tego artykułu, który mówi, że doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia okresu, o którym mowa w § 1. Podobnie w przypadku doręczenia przewidzianego w art. 49 § 1 k.p.a. zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie (art. 49 § 2 k.p.a.). Art. 57 § 1 k.p.a. wskazuje natomiast, że jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Jeśli zaś koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą (art. 57 § 4). Termin do ustalenia daty ostateczności decyzji liczy się zatem od dnia następnego po dniu odebrania przez stronę decyzji organu lub dnia następnego po upływie ostatniego dnia określonego dla „doręczenia fikcyjnego”.

Jeżeli zaś było kilka terminów, należało uwzględnić ostatnią datę doręczenia. Kolejny dzień po upływie 14-dniowego terminu do sporządzenia i wniesienia odwołania jest dniem, w którym decyzja stała się ostateczna.

Niewłaściwie zatem Starosta Łąwski określił datę ostateczności decyzji wydanych w sprawach: WGN.6821.1.77.2021, WGN.6821.1.77-1.2021, WGN.6821.1.38.2022, WGN.6821.1.58.2022, WGN.6821.1.68.2022 i WGN.6821.1.35.2023. Nieprawidłowe oznaczenie daty ostateczności decyzji nie skutkuje jednak wadliwością samych decyzji, wydanych zgodnie z obowiązującymi przepisami materialno-prawnymi.

- 5) Niezachowanie terminu załatwienia spraw nr: WGN.6821.1.77.2021, WGN.6821.1.77-1.2021, określonego w zawiadomieniu, w związku z czym wniosek załatwiony był po terminie przewidzianym w art. 35 i 36 k.p.a.

Kontrola wykazała, że wprawdzie w postępowaniach tych strony były zawiadomione o przedłużeniu terminu rozpatrzenia spraw i przyczynach zwłoki, do czego organ był zobligowany przepisem art. 36 k.p.a. Jednakże pomimo tego termin załatwienia spraw nie był dotrzymany i sprawy były załatwiane dłużej niż wynikało to z terminu określonego w zawiadomieniu.

Trzeba mieć na uwadze, że zgodnie z art. 35 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (§ 1). Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (§ 2). Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (§ 3). Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych

w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu (§ 5). Ponadto, na podstawie art. 36 § 1 k.p.a., o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, że na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek informowania stron o każdej przyczynie niedotrzymania ustawowych terminów proceduralnych. Wszystkie sprawy dotyczące wydania decyzji w trybie art. 124 ustawy o gospodarce są szczególnie skomplikowane, co zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. pozwalało na rozpatrzenie ich w terminie dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania bez pisemnego informowania stron o przesunięciu terminu rozpatrzenia sprawy.

Pozostałe sprawy w zakresie wyłączeń jako szczególnie skomplikowane, zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a., rozpatrywane były w terminie dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, a strony postępowania były informowane o przedłożeniu tego terminu, zgodnie z art. 36 k.p.a. w przypadkach nie zakończenia sprawy w terminie. Natomiast sprawy dotyczące wydania zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody zakończone były, zgodnie z art. 126 u.g.n. w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku.

Tryb zakończenia spraw nie budził zastrzeżeń kontrolerów. Kontrola wykazała, że przed wydaniem decyzji Starosta Powiatu Łąskiego analizuje wnioski inicjujące postępowania pod względem formalnym, zaś w przypadku wątpliwości uzupełnia brakujące informacje, oceniając pełen materiał dowodowy. Orzeczenia wydawane są zgodnie z treścią wniosków, co szczególnie istotne jest w przypadkach żądania w jednym wniosku wydania decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości (art. 124 u.g.n.) z jednoczesnym żądaniem wydania zezwolenia na niezwłoczne zajęcie gruntu (art. 124 ust. 1a u.g.n.) oraz udostępnienia nieruchomości w trybie art. 124b u.g.n. Decyzje Starosty zawierają pełne dane o nieruchomościach i w sposób precyzyjny określone są parametry ograniczenia nieruchomości, zgodnie z treścią wniosku. Wszystkie wnioski w zakresie niezwłocznego oraz czasowego zajęcia nieruchomości w trybie art. 124 ust. 1a i ust. Art. 126 u.g.n. były rozpatrywane przez organ merytorycznie. Ponadto organ zawiadamiał strony o wszczęciu postępowania w myśl art. 61 § 4 k.p.a. oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji, zgodnie z przepisami art. 10 § 1 k.p.a. Postępowania zakończone ostateczną decyzją zawierają adnotacje o jej ostateczności, a w przypadku wydania decyzji pozytywnej Starosta każdorazowo składał wniosek do właściwego miejscowo sądu rejonowego o ujawnienie w księdze wieczystej ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości.

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

Nieprawidłowości w pkt 1, 3 i 5 dotyczą pojedynczych spraw. Nieprawidłowości określone w pkt 2 i 4 z uwagi na powtarzalność w próbie kontrolowanych akt, stanowią elementy konieczne do wyeliminowania w przyszłych postępowaniach.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości jest naruszenie przepisów k.p.a. poprzez: niezachowanie wyznaczonych terminów załatwienia spraw (art. 35 i 36 k.p.a.), wszczęcie postępowania pomimo braków formalnych wniosku (art. 64 § 2 k.p.a.), błędne ustalanie dat ostateczności decyzji (art. 16 § 1 w związku z art. 57 k.p.a.), nieprawidłowe doręczenie korespondencji (art. 39 k.p.a.), a także naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez orzekanie w decyzjach o przepisach powszechnie obowiązujących (art. 124 ust. 1 u.g.n.).

Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości jest załatwianie spraw z odstępstwem od procedur administracyjnych. Naruszenie procedur administracyjnych oraz prawa materialnego może prowadzić do nieuprawnionego ograniczenia prawa własności, a także może wpływać na zaufanie uczestników postępowania do organów administracji publicznej.

Osobami odpowiedzialnymi za opisane nieprawidłowości są: Dyrektor Wydziału Geodezji i Nieruchomości oraz główni specjaliści w Wydziale Geodezji i Nieruchomości.

(Skany dokumentów, na podstawie których stwierdzono nieprawidłowości stanowią załącznik pn. Nieprawidłowości w sprawach wywłaszczeń).

Do projektu wystąpienia pokontrolnego z 7 października 2024 r., znak: WIN-III.431.4.2024.EK (data doręczenia jednostce kontrolowanej w dniu 7 października 2024 r.) zawierającego ustalenia kontroli, nie wniesiono zastrzeżeń.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) przeanalizowanie ewidencjonowanego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o charakterze rolnym i przekazanie informacji Wojewodzie o zidentyfikowanych nieruchomościach, które z mocy prawa winny zostać przekazane na rzecz odpowiednich miejscowo jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nie później niż do 31 marca 2025 r.,
- 2) przeanalizowanie ewidencjonowanego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa stanowiących tereny drogowe (drogi o charakterze gminnym, powiatowym oraz wewnętrznym) oraz podjęcie działań w kierunku uregulowania ich stanu prawnego z mocy prawa bądź podjęcie działań w kierunku uzgodnienia z właściwym zarządcą drogi, celem wyeliminowania tego rodzaju działek z zasobu Skarbu Państwa, nie później niż do 31 października 2025 r.,
- 3) stosowanie się do obowiązujących przepisów specustawy drogowej oraz przestrzeganie zasad procedury administracyjnej określonych w przepisach k.p.a. przy prowadzeniu postępowań dotyczących ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację inwestycji drogowych w oparciu o decyzje ZRID, a w szczególności:
 - każdorazowe udowodnienie w aktach sprawy faktu wydania przez właściciela nieruchomości objętej decyzją ZRID (np. protokołem zdawczo-odbiorczym, oświadczeniem właściciela) bądź braku wydania nieruchomości w celu

wywiązania się z ustawowego obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej,

- stosowanie się do obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej poprzez prawidłowe powiększanie wysokości odszkodowania o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego, jeżeli zostaną spełnione określone w tym przepisie przesłanki,
 - zapewnienie podmiotom, którym przysługuje ograniczone prawo rzeczowe, czynnego udziału w postępowaniach odszkodowawczych i informowanie o czynnościach stosownie do art. 10 k.p.a.,
- 4) stosowanie się do procedur administracyjnych określonych w przepisach (art. 47 ust. 4 u.g.n.) oraz wskazywanie prawidłowej podstawy prawnej decyzji wydawanych w sprawach dotyczących wygaszania prawa trwałego zarządu,
- 5) przeprowadzenie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego w stosunku do nieruchomości, które ze względu na upływ czasu oraz wzrost wartości takiej aktualizacji wymagają. Przeprowadzanie aktualizacji można poprzedzić dokonaniem analizy rynku, która wskaże na zasadność przeprowadzenia aktualizacji. Pozwoli to na właściwe planowanie aktualizacji opłat, a także na racjonalne zaplanowanie środków finansowych na pokrycie kosztów związanych ze sporządzaniem operatów szacunkowych,
- 6) każdorazowe szczegółowe analizowanie operatów szacunkowych sporządzanych na potrzeby dokonania aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu,
- 7) przestrzeganie przepisów prawa materialnego oraz przestrzeganie zasad procedury administracyjnej określonych w przepisach k.p.a. przy prowadzeniu postępowań dotyczących wyłączenia nieruchomości, w szczególności:
- nieformułowanie w sentencji decyzji ograniczających sposób korzystania z nieruchomości, poza przesłankami zawartymi w przepisie art. 124 ust. 1 u.g.n., innych przepisów powszechnie obowiązujących, mających moc bezwzględnie wiążącą, określających skutki wydania zezwolenia,
 - w przypadku braku podpisu wnoszącego podanie, każdorazowe wzywianie wnioskodawcy do usunięcia braków formalnych podania w wyznaczonym terminie (art. 64 § 2 k.p.a.),
 - w przypadku postępowań dotyczących nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, poza zawiadomieniem o decyzji organu w oparciu o art. 49 § 1 k.p.a. - w formie publicznego obwieszczenia, prawidłowe zawiadamianie wszystkich pozostałych znanych stron postępowania - zgodnie z art. 39 k.p.a.,
 - właściwe określanie terminów ostateczności decyzji administracyjnych wydawanych przez Starostę,

- w każdym przypadku braku możliwości zachowania terminu rozpatrzenia sprawy zawiadamianie stron postępowania o przedłużeniu tego terminu i przyczynach zwłoki (art. 36 k.p.a.).

Proszę Pana Starostę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień 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
Radosław Król**

/dokument podpisany elektronicznie/