



WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI

Olsztyn, 11 marca 2022 r.

WIN-III.431.5.2021

**Pan  
Jarosław Matłach  
Starosta Szczycieński**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 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 Szczytnie, ul. Henryka Sienkiewicza 1, 12-100 Szczytno, NIP: 745-15-96-932. W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:

1. Jarosław Matłach – Starosta Szczycieński w okresie od 1 grudnia 2014 r. do dnia kontroli;
2. Artur Horodyski – Geodeta Powiatowy – Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami;
3. Dominik Żołobowski – inspektor w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami;
4. Jarosław Milewski – główny specjalista w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami;

(akta kontroli – załączniki nr 8 i 9).

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

1. Joanna Dawidziona – inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową Nr 116/2018, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, przewodnicząca zespołu kontrolnego;
2. Ilona Pieśniak – inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową Nr 33/2019, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;
3. Marzena Szymańska – inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową Nr 39/2014, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego,

na podstawie pisemnych imiennych upoważnień do kontroli z 9 grudnia 2021 r.

odpowiednio: nr FK-IV.0030.947.2021, nr FK-IV.0030.946.2021 i nr FK-IV.0030.945.2021, wydanych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (akta kontroli – załączniki nr 2-4).

**Termin kontroli:** od 20 grudnia 2021 r. do 31 stycznia 2022 r. (w tym 20 grudnia 2021 r. w jednostce kontrolowanej, w pozostałe dni, tj. od 21 grudnia 2021 r. do 31 stycznia 2022 r.) czynności kontrolne były przeprowadzane w siedzibie Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego poprzez analizę otrzymanej dokumentacji. Ponadto pismem z 5 stycznia 2022 r. zwrócono się o wyjaśnienie kontrolowanych zagadnień, a 14 stycznia 2022 r. i 18 stycznia 2022 r. otrzymano pisemne odpowiedzi w tym zakresie.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 3/2021.

**Zakres kontroli:**

– przedmiot kontroli: sprawdzenie wykonania przez Starostę Szczycieńskiego zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 30 września 2019 r., znak: IGR-VIII.431.2.2019 po kontroli problemowej w zakresie realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, 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 2022 r. poz. 176, dalej jako „specustawa drogowa”), dotyczących:

- ewidencjonowania zasobu i innych nieruchomości Skarbu Państwa,
- udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa w drodze umów obligacyjnych: dzierżawa, najem,
- aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa,
- ustalania odszkodowań za nieruchomości nabyte na cele publiczne w trybie ustaw szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji,
- trybu załatwiania złożonych wniosków o wywłaszczenie.

– okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 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 2022 r., poz. 135), 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**.

Bieżąca kontrola była kontrolą sprawdzającą sposób wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody

Warmińsko-Mazurskiego z 30 września 2019 r., znak: IGR-VIII.431.2.2019.

Wystąpienie to zostało doręczone Staroście Szczycieńskiemu w dniu 1 października 2019 r. na elektroniczną skrzynkę podawczą ePUAP. Organ kontroli wniósł o:

- przeanalizowanie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa i przekazanie do Wojewody w terminie do 30 października 2019 r. zestawienia nieruchomości (głównie stanowiących użytki oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako drogi oraz grunty rolne), które powinny zostać przekazane z mocy prawa na rzecz odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego; uzupełnienie prowadzonej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa o wszystkie wymagane informacje, wymienione w art. 23 ust. 1c u.g.n. do dnia 31 grudnia 2019 r.;
- stosowanie się do obowiązujących przepisów specustawy drogowej oraz zasad procedury administracyjnej, określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej jako „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 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych (dalej jako „ZRID”), w szczególności załatwianie spraw w terminach przewidzianych w specustawie drogowej, a w przypadku nie załatwienia sprawy w tych terminach – każdorazowe informowanie stron na piśmie o przyczynach zwłoki, nowym terminie załatwienia sprawy i prawie do wniesienia ponaglenia, zbadanie wszystkich okoliczności mających wpływ na wynik postępowania oraz gromadzenie w aktach sprawy wszystkich dowodów z ustaleń dokonanych podczas prowadzenia postępowań, a także zapewnienie wszystkim stronom postępowania czynnego udziału w każdym stadium postępowania; właściwe określanie terminów ostateczności decyzji administracyjnych wydawanych przez Starostę;
- przestrzeganie przepisu art. 35 ust. 2 u.g.n. poprzez ujmowanie w wykazach nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę wszystkich składników wskazanych w tym przepisie;
- 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;
- przestrzeganie przepisów prawa materialnego w prowadzonych postępowaniach dotyczących wywłaszczenia nieruchomości oraz przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym obowiązków wynikających z art. 7 k.p.a., tj. co do czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, art. 35 i art. 36 § 1 k.p.a. tj. załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki oraz zawiadomienia stron o każdym przypadku niez załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. i podania przyczyn zwłoki oraz wskazania nowego terminu

załatwienia sprawy, a także art. 104 i art. 107 § 1 k.p.a., tj. załatwianie spraw przez wydanie decyzji oraz dbanie o to, aby decyzje zawierały wszystkie elementy składowe;

- zwiększenie nadzoru nad Wydziałem Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami, a w szczególności nad pracownikiem tego Wydziału prowadzącym sprawy związane z gospodarką nieruchomościami w zakresie wywłaszczania i ustalania odszkodowań.

Pismem z 28 października 2019 r., znak: Or.1710.3.2019 (akta kontroli – załącznik nr 10) Starosta Szczycieński poinformował Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, że pracownicy Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami odpowiedzialni za realizację kontrolowanych zadań: Naczelnik Wydziału Artur Horodyski, Inspektor Dominik Żołobowski oraz Główny Specjalista Jarosław Milewski zostali szczegółowo zapoznani z wynikami kontroli. Naczelnik Wydziału został poinstruowany o konieczności zwiększenia nadzoru nad pracownikami realizującymi zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w szczególności zadań, które podczas kontroli zostały ocenione negatywnie. Naczelnik Wydziału został zobligowany do wprowadzenia mechanizmów pozwalających na stałą kontrolę pracowników mu podległych, w szczególności w zakresach działań ocenionych negatywnie.

Ponadto:

- z zakresu ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa

Pracownikowi realizującemu ww. zadania zwrócono uwagę o konieczności uzupełnienia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa o wszystkie wymagane elementy, wyszczególnione w art. 23 ust. 1c u.g.n.

- z zakresu prawidłowości postępowań dotyczących ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację inwestycji drogowych w oparciu o decyzje ZRID

Pracownikowi realizującemu ww. zadania zwrócono uwagę o bezwzględnej konieczności stosowania się do zasad procedury administracyjnej, w szczególności załatwiania spraw w terminach przewidzianych w specustawie drogowej, a także zapewnienie stronom czynnego udziału i jeśli nastąpi zwłoka w rozpatrywaniu spraw do każdorazowego informowania stron o ich przyczynach. Pracownik został poinformowany o konieczności zbadania wszystkich okoliczności, mających wpływ na rozstrzygnięcie oraz gromadzenia wszystkich dowodów ustaleń dokonanych podczas prowadzenia postępowań.

- z zakresu gospodarowania oraz udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa w drodze umów obligacyjnych oraz z zakresu aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu

Pracownik realizujący ww. zadania został poinstruowany o konieczności ujmowania w wykazach nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę wszystkich składników wskazanych w art. 35 ust. 2 u.g.n. Pracownikowi została również zwrócona uwaga o konieczności aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste, które ze względu

na upływ czasu takiej aktualizacji wymagają, zgodnie z przekazywanymi dotacjami przeznaczonymi na ten cel.

- z zakresu trybu załatwiania złożonych wniosków o wyłączenie oraz prawidłowości formalnoprawnej wydawanych decyzji w sprawach wyłączeń

Pracownik realizujący ww. zadania został upomniany o konieczności przestrzegania przepisów dotyczących postępowań w sprawie wyłączeń nieruchomości oraz przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności do podejmowania czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki. Pracownik został również pouczony o konieczności podawania przyczyn zwłoki stronom oraz wskazywania nowego terminu. Ponadto pracownikowi zostało cofnięte upoważnienie dotyczące wydawania decyzji w ww. postępowaniach oraz został zobligowany do każdorazowego konsultowania i informowania bezpośredniego przełożonego o postępie prowadzonych spraw.

Mając powyższe na uwadze odstąpiono od oceny wykonania zalecenia dotyczącego zwiększenia przez Starostę Szczycieńskiego nadzoru nad Wydziałem Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami, a w szczególności nad pracownikiem tego Wydziału prowadzącym sprawy związane z gospodarką nieruchomościami w zakresie wyłączenia i ustalania odszkodowań, uznając je za wykonane.

Przedmiotem niniejszej kontroli było zweryfikowanie stopnia realizacji poszczególnych zaleceń pokontrolnych:

#### **I. Realizacja zaleceń w zakresie ewidencjonowania zasobu i innych nieruchomości Skarbu Państwa**

Przedmiotem kontroli było sprawdzenie czy przeanalizowano ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa i przekazano do Wojewody w terminie do dnia 30 października 2019 r. zestawienia nieruchomości (głównie stanowiących użytki oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako drogi oraz grunty rolne), które powinny zostać przekazane z mocy prawa na rzecz odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego oraz czy uzupełniono prowadzoną ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa o wszystkie wymagane informacje, wymienione w art. 23 ust. 1c u.g.n. w terminie do dnia 31 grudnia 2019 r.

Przy piśmie z 28 października 2019 r., znak: Or.1710.3.2019 (akta kontroli – załącznik nr 10) Starosta Szczycieński przekazał zestawienie nieruchomości Skarbu Państwa stanowiących drogi, będących według stanu na dzień 27 maja 1990 r. we władaniu gmin i Dyrekcji Dróg Publicznych oraz zestawienie nieruchomości Skarbu Państwa, mogących podlegać przekazaniu na rzecz gmin w trybie art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Kontroli w zakresie uzupełnienia prowadzonej ewidencji podlegały nieruchomości Skarbu Państwa z terenu czterech gmin powiatu szczycieńskiego, w stosunku do których w 2019 r. przeprowadzona została kontrola, tj. gmina Jedwabno, gmina Rozogi, gmina Wielbark, gmina Szczytno (akta kontroli – załącznik nr 1, Ewidencja zasobu Skarbu Państwa – Gmina Jedwabno, Gmina Rozogi, Gmina Wielbark, Gmina Szczytno). Na podstawie kontroli

ustalono, że Starosta zrealizował zalecenie dotyczące uzupełnienia prowadzonej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa. Wszystkie nieruchomości Skarbu Państwa są oznaczone zgodnie z art. 23 ust. 1c u.g.n.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że kontrolowane zalecenie zostało **zrealizowane**.

## **II. Realizacja zaleceń w zakresie ustalania odszkodowań za nieruchomości nabyte na cele publiczne w trybie ustaw szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji**

Przedmiotem kontroli było sprawdzenie czy przy prowadzeniu postępowań dotyczących ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację inwestycji drogowych w oparciu o decyzje ZRID zastosowano się do obowiązujących przepisów specustawy drogowej oraz zasad procedury administracyjnej, określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, a w szczególności: czy załatwiano sprawy w terminach przewidzianych w specustawie drogowej, a w przypadku niezłatwienia sprawy w tych terminach; czy każdorazowo informowano strony na piśmie o przyczynach zwłoki, nowym terminie załatwienia sprawy i prawie do wniesienia ponaglenia; czy badano wszystkie okoliczności mające wpływ na wynik postępowania oraz gromadzono w aktach sprawy wszystkie dowody z ustaleń dokonanych podczas prowadzenia postępowań; czy zapewniano wszystkim stronom postępowania czynny udział w każdym stadium postępowania; czy we właściwy sposób określano terminy ostateczności decyzji administracyjnych wydawanych przez Starostę.

W okresie objętym niniejszą kontrolą sprawdzającą w Starostwie Powiatowym w Szczytnie przeprowadzono 20 postępowań administracyjnych w przedmiocie ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego pod inwestycje drogowe (akta kontroli – załącznik nr 5). W kontrolowanym okresie Starosta Szczycieński wydał 20 decyzji administracyjnych, w tym od jednej zostało złożone odwołanie. Zespół kontrolujący odstąpił od kontroli akt tej sprawy – GG.6821.6.2019 (lp. 20), będącej przedmiotem kontroli Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w postępowaniu odwoławczym.

Przeprowadzona analiza akt 19 spraw wykazała, że:

1. Postępowania odszkodowawcze wciąż są wszczynane z dużym opóźnieniem w stosunku do decyzji zezwalających na realizację inwestycji drogowej, tj.:
  - w sprawach: GG.6821.26.2020, GG.6821.27.2020, GG.6821.28.2020, GG.6821.29.2020 oraz GG.6821.30.2020 postępowania wszczęto 20 lutego 2020 r., natomiast decyzja ZRID bez rygору natychmiastowej wykonalności, stała się ostateczna 28 sierpnia 2018 r.;
  - w sprawie: GG.6821.44.2019 postępowanie wszczęto 17 października 2019 r., natomiast decyzja ZRID, której został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, została wydana 25 stycznia 2016 r.;
  - sprawach: GG.6821.53.2019, GG.6821.54.2019, GG.6821.55.2019, GG.6821.56.2019 oraz GG.6821.57.2019 postępowania wszczęto 15 listopada

2019 r. natomiast decyzja ZRID bez rygoru natychmiastowej wykonalności, stała się ostateczna 31 października 2018 r.,

- sprawach: GG.6821.58.2019, GG.6821.59.2019, GG.6821.60.2019, GG.6821.61.2019, GG.6821.62.2019, GG.6821.63.2019, GG.6821.65.2019 oraz GG.6821.69.2019 postępowania wszczęto 18 listopada 2019 r., natomiast decyzja ZRID bez rygoru natychmiastowej wykonalności, stała się ostateczna w dniu 31 października 2018 r.,

Z powyższych ustaleń wynika, że wszczęcie postępowań następowało po ponad roku od daty ostateczności decyzji ZRID oraz po prawie 3 latach i 9 miesiącach od dnia nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, przekraczając przy tym ustawowe terminy załatwiania spraw określone w art. 12 ust. 4b i ust. 4g specustawy drogowej, będące przepisami szczególnymi w stosunku do art. 35 k.p.a.

Na pytanie zespołu kontrolnego, dlaczego podlegające kontroli postępowania dotyczące ustalenia odszkodowania za nieruchomości nabyte na cele publiczne były wszczynane z opóźnieniem w stosunku do wydanych decyzji ZRID, Starosta Szczyceński w piśmie z 14 stycznia 2022 r. (akta sprawy – załącznik nr 6, pkt 2) wyjaśnił, iż wynikało to faktu, że decyzje o realizacji inwestycji drogowych wydaje wydział budownictwa, a odszkodowania ustalane są w wydziale geodezji. Zwłoka wynikała również z faktu potrzeby opracowania wycen nieruchomości do ustalenia odszkodowania, na które należało zarezerwować środki w budżecie. Dopiero dokonanie wycen nieruchomości powodowało ujawnienie realnych kosztów odszkodowań (urządzenia budowlane, ogrodzenia, nasadzenia), które okazywały się dużo wyższe od kwot zarezerwowanych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego na te cele (praktycznie koszty samego przejęcia gruntów).

Powyższe wyjaśnienia, zdaniem zespołu kontrolnego, nie zasługują na uwzględnienie. Wskazać należy, że postępowania odszkodowawcze wszczynane są „z urzędu”, w związku z czym organ niezwłocznie powinien podjąć czynności zmierzające do wydania decyzji ustalającej odszkodowanie, aby, stosownie do przepisów specustawy drogowej, w przypadku decyzji ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności wydać decyzję ustalającą odszkodowanie w terminie 60 dni od dnia nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności lub w przypadku decyzji ZRID bez rygoru – w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna.

2. Czas trwania postępowań (od wydania zawiadomienia o wszczęciu postępowania do dnia wydania decyzji administracyjnej) wynosił od 11 do 40 dni, zatem uznać należy, że w toku postępowania organ nie dopuszczał się nieuzasadnionej bezczynności pomiędzy wykonywanymi czynnościami administracyjnymi, zmierzającymi do rozstrzygnięcia sprawy.
3. Organ zastosował się do obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej i podejmował czynności zmierzające do ustalenia, czy byłym właścicielom nieruchomości należy się bonus w postaci podwyższenia wysokości odszkodowania o 5% z tytułu niezwłocznego wydania nieruchomości inwestorowi i w sentencji decyzji

rozstrzygał w zakresie odmowy bądź podwyższenia odszkodowania (z wyjątkiem spraw: GG.6821.53.2019 oraz GG.6821.61.2019).

W aktach spraw znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru przez byłych właścicieli zawiadomień o wydaniu decyzji ZRID. Ponadto pracownik prowadzący sprawę sporządzał notatki służbowe dotyczące braku protokołów przejęcia nieruchomości i oświadczeń o wcześniejszym wydaniu nieruchomości.

Na pytanie zespołu kontrolnego, na jakiej podstawie organ w notatkach służbowych stwierdza, że brak jest protokołów przejęcia nieruchomości i oświadczeń o wcześniejszym wydaniu nieruchomości, Starosta Szczycieński w piśmie z 14 stycznia 2022 r. wyjaśnił, iż „inwestycje drogowe w analizowanych przypadkach realizowane były dużo później niż wydane decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych poza terminem wcześniejszego wydania nieruchomości. Informacje dotyczące informacji o protokołach wcześniejszego przejęcia nieruchomości i oświadczeń o wcześniejszym wydaniu nieruchomości uzyskiwane są od inwestora realizującego inwestycję drogową (najczęściej Zarząd Dróg Powiatowych bezpośrednio lub telefonicznie) lub bezpośrednio od byłych właścicieli” (akta kontroli – załącznik nr 6, pkt 3).

Zatem uznać należało, że organ podejmował próby ustalenia faktu wydania nieruchomości inwestorowi w terminie przewidzianym w art. 18 ust. 1e specustawy drogowej.

4. Organ zastosował się do obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 1c specustawy drogowej i w przypadku, gdy na nieruchomości ustanowiona była hipoteka, występował do wierzyciela hipotecznego w celu uzyskania informacji dotyczącej wysokości świadczenia głównego wiarygodności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami zabezpieczonymi tą hipoteką.
5. We wszystkich wydanych decyzjach organ stosował prawidłowy zapis w zakresie zobowiązania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, na rzecz którego następowało wywłaszczenie, do zapłaty odszkodowania, zgodnie z art. 132 ust. 5 u.g.n.
6. W przypadkach, gdy nieruchomość będąca przedmiotem postępowania stanowiła współwłasność, organ prawidłowo wydawał jedną decyzję ustalającą odszkodowanie w odniesieniu do danej nieruchomości i prawidłowo rozdzielał ustalone odszkodowanie na rzecz każdego ze współwłaścicieli.
7. Organ prawidłowo ustalał daty ostateczności wydanych decyzji, z wyjątkiem sprawy GG.6821.26.2020, w której ostateczność decyzji z 24 marca 2020 r. została ustalona na dzień 20 kwietnia 2020 r., podczas gdy prawidłowa data to 18 kwietnia 2020 r.

Na prośbę zespołu kontrolnego o wyjaśnienie sposobu określenia daty ostateczności tej decyzji, organ wskazał, iż „ostatnia ze stron postępowania otrzymała decyzję w dniu 3 kwietnia 2020 r. i w ciągu 14 dni nie wniesiono odwołania do piątku 17 kwietnia 2020 r., a następnie ustalono ostateczność decyzji na 20 kwietnia 2020 r. według



zasady, że gdy termin przypada na dzień wolny od pracy, to termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą” (akta kontroli – załącznik nr 6, pkt 4).

Zauważyć jednak należy, że zgodnie z zasadą określoną w art. 57 § 4 k.p.a., termin do wykonania czynności ulega wydłużeniu jedynie wówczas, gdy koniec terminu przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę. W sprawie GG.6821.26.2020 koniec terminu na wniesienie odwołania przypadał na piątek (17 kwietnia 2020 r.), zatem ostateczność decyzji powinna zostać ustalona na dzień 18 kwietnia 2020 r.

8. W przypadkach, w których właścicielami nieruchomości objętej postępowaniem było małżeństwo, organ prawidłowo, stosowanie do art. 40 § 1 k.p.a., doręczał pisma każdemu z małżonków (korespondencja wysyłana była do każdej ze stron oddzielnie).
9. W aktach spraw, w których stroną postępowania była Gmina, organ prawidłowo gromadził potwierdzenia doręczenia korespondencji wysyłanej poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą ePUAP.
10. W aktach spraw, w których stroną postępowania był Powiat Szczycieński (np. w sprawach: GG.6821.44.2019, GG.6821.61.2019, GG.6821.62.2019), nie ma zwrotnych potwierdzeń (lub adnotacji na piśmie) o doręczeniu decyzji Powiatowi Szczycieńskiemu.

W wyjaśnieniach z 14 stycznia 2022 r. (akta kontroli – załącznik nr 6, pkt 5) Starosta Szczycieński wskazał, że „decyzje ustalające odszkodowanie za nieruchomości przejęte pod realizację inwestycji drogowej doręczane były Powiatowi Szczycieńskiemu poprzez biuro podawcze Starostwa Powiatowego w Szczytnie, które jest siedzibą Powiatu Szczycieńskiego”.

Niemniej jednak, organ powinien odnotowywać w aktach sprawy fakt doręczenia decyzji każdej ze stron postępowania, także Powiatowi Szczycieńskiemu – Zarządowi Powiatu, o czym został poinformowany w wystąpieniu pokontrolnym z 30 września 2019 r. Powyższe ustalenia są niezbędne w celu późniejszego ustalenia ostateczności wydanych decyzji.

11. W sprawach: GG.6821.27.2020, GG.6821.55.2019, GG.6821.56.2019 organ zastosował przedwczesną praktykę administracyjną w zakresie dyspozycji art. 10 k.p.a., tj. informowania stron o zgromadzonym materiale dowodowym niezbędnym do wydania orzeczenia i o możliwości zapoznania się z aktami sprawy w określonym przez organ terminie.

W wyżej wymienionych sprawach, organ, występując do wierzyciela hipotecznego z prośbą o wskazanie aktualnej wysokości wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, jednocześnie wydał zawiadomienie o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym. Wskazać jednak należy, iż organ był w posiadaniu pełnego materiału dowodowego dopiero w momencie uzyskania informacji dotyczącej aktualnej wierzytelności i w tym momencie winien powiadomić strony o zakończonym

postępowaniu wyjaśniającym i wyznaczyć termin na zapoznanie się zebrany materiał dowodowy, w tym umożliwić stronom składanie uwag i wniosków, przed wydaniem decyzji.

Odnosząc się do powyższego zarzutu, Starosta Szczycieński w piśmie z 14 stycznia 2022 r. (akta kontroli – załącznik nr 6, pkt 6) wyjaśnił, iż „w sprawach GG.6821.55.2019 i GG.6821.56.2019 odstąpiono od powiadomienia stron postępowania o zebrany materiał dowodowy, gdyż pismo od wierzyciela hipotecznego stanowiło zezwolenie na wykreślenie hipoteki w związku ze spłatą zadłużenia i kierowane było bezpośrednio do byłych właścicieli nieruchomości, które to sami dostarczyli do organu ustalającego odszkodowanie. Pismo z organu, kierowane do banku jako wierzyciela hipotecznego, pozostało bez formalnej odpowiedzi. Natomiast w sprawie GG.6821.27.2020 pismo banku jako wierzyciela hipotecznego o zezwoleniu na przekazanie odszkodowania bezpośrednio poprzedniemu właścicielowi nieruchomości, nie powodowało zmiany postępowania i jako odbiorcy odszkodowania pozostali ustaleniu poprzedni właściciele”.

Powyższe wyjaśnienia, w ocenie kontrolujących, nie zasługują na uwzględnienie. Zauważyć również należy, że oprócz właścicieli nieruchomości, posiadających informacje na temat aktualnej wysokości wierzytelności bądź jej spłaty, stroną postępowania jest również inwestor, który również ma prawo czynnego udziału w postępowaniu i zapoznania się z pełnym materiałem dowodowym.

W ocenie kontrolujących zalecenia w tym zakresie zostały **zrealizowane częściowo**.

Powtórzyły się naruszenia specustawy drogowej poprzez zbyt późne wszczynanie postępowań administracyjnych w przedmiocie ustalenia odszkodowania oraz naruszenia przepisów postępowania w zakresie odnotowywania faktu doręczania decyzji Powiatowi Szczycieńskiemu, ustalania ostateczności decyzji czy informowania stron o zgromadzonym materiale dowodowym. Niemniej jednak, w ocenie kontrolujących, powyższe naruszenia administracyjne nie miały wpływu na merytoryczne rozstrzygnięcia spraw.

Podsumowując wskazać należy, iż w przedmiotowej jednostce jest widoczna poprawa w zakresie prowadzenia postępowań dotyczących ustalania wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację inwestycji drogowych w oparciu o decyzje ZRID. Nadal jednak występują liczne nieprawidłowości i uchybienia, które wskazują na naruszenie przepisów prawa materialnego oraz przepisów postępowania, które należy niezwłocznie wyeliminować.

(Skany dokumentów, na podstawie których dokonano powyższych ustaleń – załącznik nr 11).

### **III. Realizacja zaleceń w zakresie udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa w drodze umów obligacyjnych**

Przedmiotem kontroli było sprawdzenie czy przy oddawaniu nieruchomości w najem lub dzierżawę przestrzegano przepis art. 35 ust. 2 u.g.n. poprzez ujmowanie w wykazach wszystkich składników wskazanych w tym przepisie.

Kontroli poddano 100% dokumentacji w tym zakresie (akta kontroli – załącznik nr 1, Dzierżawa nieruchomości Skarbu Państwa – umowy zawarte w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r. oraz Najem i dzierżawa nieruchomości Skarbu Państwa – umowy zawarte w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r.).

W okresie objętym niniejszą kontrolą we wszystkich wykazach sporządzonych przez organ dla nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę, umieszczono wszystkie elementy wskazane w art. 35 ust. 2 u.g.n. (akta kontroli – załącznik nr 12).

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że kontrolowane zalecenie zostało **zrealizowane**.

#### **IV. Realizacja zaleceń w zakresie aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa**

Przedmiotem kontroli było sprawdzenie czy przeprowadzono aktualizację opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego w stosunku do nieruchomości, które ze względu na upływ czasu oraz wzrost wartości takiej aktualizacji wymagały.

Łączna ilość działek Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, położonych na terenie powiatu szczywieńskiego, wynosiła 478, w tym liczba działek zwolnionych z uiszczania opłat – 97 (akta kontroli – załącznik nr 7).

W tabeli Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego z 2019 r. i 2020 r., (akta kontroli – załącznik nr 1) Starosta wykazał, iż aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego dokonano tylko w 2019 roku, w stosunku do 75 działek. Jednak odnośnie 18 działek, w związku ze zmianą sposobu korzystania, na podstawie art. 73 ust. 2 u.g.n., dokonano ustalenia stawki procentowej za użytkowany grunt (wcześniej działki były zwolnione z opłat – zajęte pod infrastrukturę kolejową) – akta kontroli (załącznik nr 13).

Zatem faktycznie, w kontrolowanym okresie, łącznie przeprowadzono aktualizację opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa w stosunku do 57 działek pozostających w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych lub osób prawnych, co oznacza że aktualizacji poddano łącznie około 15% opłat.

Na podstawie danych zawartych w tabeli „Nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste” (akta kontroli – załącznik nr 7), zawierającej informację o roku ostatniej aktualizacji, przyjęto, że przeprowadzenia aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego wymagały 222 działki, których ostatnie aktualizacje opłat przeprowadzone były przed 2016 rokiem. Tym samym w kontrolowanym okresie wykonano około 25,7% wymaganych aktualizacji.

Starosta w odpowiedzi na zapytania zespołu kontrolnego (akta kontroli – załącznik nr 6, pkt 1) wskazał, iż w okresie objętym kontrolą nie były zlecane analizy rynku, które mogłyby potwierdzić zasadność lub nie, przeprowadzenia aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

W związku z powyższym Starosta nie wykonał zaleceń pokontrolnych wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym z 30 września 2019 r., znak: IGR-VIII.431.2.2019 oraz zaleceń z poprzedniej kontroli przeprowadzonej w 2016 roku.

Z przedstawionych przez kontrolowaną jednostkę danych wynika, że w przypadku 78 działek aktualizacji nie dokonywano od prawie 30 lat (rok: 1993 – 13 działek, 1994 – 10 działek, 1995 – 23 działki, 1996 – 5 działek, 1998 – 16 działek, 1999 - 11 działek). W stosunku do 104 działek aktualizacja była przeprowadzona w latach 2000 – 2010.

Nadmienić należy, że w powyższych przypadkach istnieje konieczność aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, nawet bez potrzeby posiłkowania się sporządzoną w tym celu analizą rynku.

Wartości nieruchomości Skarbu Państwa, co do których poziom opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego został ustalony 30 lat, niewątpliwie uległy ogromnemu wzrostowi.

W ocenie kontrolujących, zalecenie w tym zakresie **nie zostało zrealizowane**.

#### **V. Realizacja zaleceń w zakresie trybu załatwiania złożonych wniosków o wywłaszczenie**

Przedmiotem kontroli było sprawdzenie czy w prowadzonych postępowaniach dotyczących wywłaszczenia nieruchomości przestrzegano przepisów prawa materialnego oraz przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym obowiązków wynikających z art. 7, tj. co do czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, art. 35 i art. 36 § 1, tj. załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki oraz zawiadomiania stron o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie określonym w art. 35 i podania przyczyn zwłoki oraz wskazania nowego terminu załatwienia sprawy, a także art. 104 i art. 107 § 1, tj. załatwiania spraw przez wydanie decyzji oraz dbanie o to, aby decyzje zawierały wszystkie elementy składowe.

W okresie objętym kontrolą sprawdzającą w Starostwie Powiatowym w Szczytnie wszczęto 33 postępowania administracyjne obejmujące przepisy materialne działu III, rozdział 4 u.g.n. – Wywłaszczenie nieruchomości (akta kontroli – załącznik nr 1, Wykaz spraw za okres: 01.01.2019 r. – 31.12.2020 r., dotyczących trybu załatwiania złożonych wniosków o wywłaszczenie).

Postępowania zostały wszczęte na wniosek Spółki Energa-Operator S.A. (3 wnioski), Polskiej Spółki Gazownictwa Sp. z o.o. (1 wniosek) oraz NEXERA Sp. z o.o. (29 wniosków).

Wszystkie wnioski dotyczyły wydania decyzji w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. o ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Starosta w kontrolowanym okresie wydał 33 decyzje, w tym do 13 zostały złożone odwołania. Zespół kontrolujący odstąpił od kontroli akt 13 postępowań wymienionych w wykazie spraw pod lp. 1-4, 6, 10, 18, 19, 28-31, 33, będących przedmiotem kontroli Wojewody w postępowaniach odwoławczych zakończonych ostatecznymi decyzjami w tych sprawach.

Zespół kontrolujący poniżej przedstawia ustalenia pokontrolne w stosunku do wykazanych nieprawidłowości w kontrolowanym zagadnieniu, opisanych szczegółowo w ww. wystąpieniu pokontrolnym z 30 września 2019 r.:

- organ zaprzestał stosowania działania bez podstawy prawnej poprzez wskazywanie w sentencjach decyzji okresu trwania robót budowlanych na nieruchomościach

przeznaczonych do ograniczenia ich sposobu korzystania w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n.,

- organ zastosował się do zalecenia w przedmiocie wskazywania w decyzjach parametrów ograniczenia nieruchomości zgodnie danymi wskazanymi we wniosku podmiotu występującego o wydanie decyzji,
- w wydanych decyzjach organ stosował precyzyjne zapisy w zakresie danych ewidencyjnych o nieruchomościach ograniczanych wraz ze wskazaniem nr księgi wieczystej,
- nie stwierdzono stosowania przez organ dowolności wyboru podstawy prawnej do orzekania, bowiem w kontrolowanych sprawach wnioski zawierały precyzyjne określenie podstawy prawnej żądania,
- nie stwierdzono braku rozpatrzenia wniosków (braku formalnego rozstrzygnięcia) w zakresie niezwłocznego zajęcia nieruchomości w trybie art. 124 ust. 1a u.g.n., bowiem w kontrolowanych sprawach wnioski nie zawierały żądania o wydanie decyzji w tym trybie,
- nie stwierdzono braku badania/ustalenia ostateczności decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stanowiącej podstawę do wydania decyzji ograniczającej korzystanie z nieruchomości, bowiem w kontrolowanych sprawach, nieruchomości nie były objęte decyzjami o lokalizacji. Dodatkowo należy wskazać, że w kontrolowanych sprawach zastosowanie miał art. 124 ust. 1b u.g.n. tj. decyzję ograniczającą w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. w zakresie urządzeń łączności publicznej wydaje się również w przypadku braku decyzji lokalizacyjnej bądź braku planu miejscowego. Treść uzasadnienia kontrolowanych decyzji każdorazowo zawierała informację o braku istnienia planu miejscowego i decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego.

Zespół kontrolujący nadal stwierdza, iż organ nadal dopuszcza się naruszenia procedur kodeksu postępowania administracyjnego tj.:

- nie zachowuje terminu załatwienia spraw w terminach określonym w art. 35 k.p.a. – wszczęcie postępowań następowało po około 1 do 2 miesięcy po wpływie wniosku (dot. spraw: GG.6821.46.2019, GG.6821.47.2019, GG.6821.51.2019, GG.6821.52.2019, GG.6821.77.2019, GG.6821.78.2019),
- stosuje nieuzasadnioną zwłokę w podjęciu czynności zmierzających do uzyskania „klauzuli ostateczności” postanowienia Prezesa Urzędu Telekomunikacji Elektronicznej w zakresie uzgodnienia decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości dot. urządzeń łączności publicznej. W kontrolowanych przypadkach (dot. spraw: GG.6821.24.2019, GG.6821.42.2019, GG.6821.47.2019 ) zapytanie nastąpiło po około od 3 do 3,5 miesięcy od daty wydania postanowienia przez organ uzgadniający,
- w zawiadomieniach o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy organ nie stosuje pouczenia o możliwości złożenia ponaglenia, o którym mowa w art. 37 § 1 k.p.a. do czego zobowiązuje zapis art. 36 § 1 k.p.a. (dotyczy wszystkich kontrolowanych postępowań),

- stosuje niezrozumiałą praktykę administracyjną w zakresie art. 10 k.p.a., tj. informowanie stron o zebranych materiale dowodowym w sprawie niezbędnym do wydania orzeczenia i o możliwości zapoznania się z aktami sprawy w określonym przez organ terminie, a jednocześnie przedłużanie postępowania na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. z uwagi na konieczność uzyskania do sprawy opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dotyczy wszystkich kontrolowanych postępowań). Należy zauważyć, iż organ był w posiadaniu pełnego materiału dowodowego dopiero w momencie uzyskania opinii organu uzgadniającego decyzję i w tym momencie winien powiadomić strony o zakończonym postępowaniu wyjaśniającym i wyznaczyć termin na zapoznanie się zebranych materiałem dowodowym, w tym umożliwić stronom składanie uwag i wniosków, przed wydaniem decyzji.

W ocenie kontrolujących zalecenia w tym zakresie zostały **zrealizowane częściowo**.

Powtórzyły się nieprawidłowości związane z naruszeniem przepisów postępowania w zakresie informowania stron o zgromadzonym materiale dowodnym, niedotrzymywania terminów załatwiania spraw administracyjnych, niestosowania pouczenia o możliwości złożenia ponaglenia w przypadku niezafatwienia sprawy w terminie oraz dopuszczania się przez organ bezczynności i przewlekłości. Niemniej jednak, w ocenie kontrolujących, powyższe naruszenia administracyjne nie miały wpływu na merytoryczne rozpatrzenie wniosków.

Podsumowując wskazać należy, iż w przedmiotowej jednostce jest widoczna poprawa w zakresie prowadzenia postępowań dotyczących wywłaszczenia nieruchomości. Nadal jednak występują liczne nieprawidłowości i uchybienia, które wskazują na naruszenie przepisów postępowania, które należy niezwłocznie wyeliminować.

(Skany dokumentów, na podstawie których stwierdzono nieprawidłowości – załącznik nr 14).

Do projektu wystąpienia pokontrolnego z 23 lutego 2022 r., znak: WIN-III.431.5.2021 nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) wszczynanie postępowań dotyczących ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację inwestycji drogowych w oparciu o decyzje ZRID bez zbędnej zwłoki oraz przestrzeganie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez:
  - informowanie stron postępowania o zebranych materiale dowodowym w sprawie niezbędnym do wydania orzeczenia i o możliwości zapoznania się z aktami sprawy w określonym terminie dopiero po zebraniu przez organ pełnego materiału dowodowego,
  - każdorazowe odnotowywanie w aktach sprawy faktu doręczenia decyzji wszystkim stronom postępowania,

- właściwe określanie terminów ostateczności decyzji administracyjnych wydawanych przez Starostę,
- 2) przeprowadzenie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego w stosunku do nieruchomości, które ze względu na upływ czasu oraz wzrost wartości takiej aktualizacji wymagają,
- 3) przestrzeganie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w prowadzonych postępowaniach dotyczących wywłaszczenia nieruchomości poprzez:
- zachowywanie terminów załatwiania spraw w terminach określonych w art. 35 k.p.a.,
  - podejmowanie czynności zmierzających do rozstrzygnięcia sprawy bez zbędnej zwłoki,
  - stosowanie pouczenia o możliwości złożenia ponaglenia w zawiadomieniach o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy, stosownie do art. 36 § 1 k.p.a.,
  - informowanie stron postępowania o zebranych materiale dowodowym w sprawie niezbędnym do wydania orzeczenia i o możliwości zapoznania się z aktami sprawy w określonym terminie dopiero po zebraniu przez organ pełnego materiału dowodowego.

Proszę Pana Starostę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych 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.

Artur Chojecki  
WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
/dokument podpisany elektronicznie/