



Olsztyn, 19 maja 2022 r.

WIN-III.431.4.2021.MCz

Pan
Paweł Cieśliński
Starosta Działdowski

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

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Starostwie Powiatowym w Działdowie, ul. Kościuszki 3, 13-200 Działdowo, NIP: 5711496541, REGON: 130382386. W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:

1. Paweł Cieśliński – Starosta Działdowski w okresie od dnia 22 listopada 2018 r. do dnia kontroli;
2. Marian Janicki – Starosta Działdowski w okresie od dnia 25 listopada 2006 r. do dnia 22 listopada 2018 r.;
3. Robert Gromadkiewicz – Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami;
4. Emilia Raszowska – inspektor ds. gospodarki nieruchomościami;
5. Małgorzata Barwińska – inspektor ds. gospodarki nieruchomościami;
6. Sebastian Sobieraj – podinspektor ds. gospodarki nieruchomościami

(akta kontroli – załącznik do pisma Starosty z 14.10.2021 r., nr Or.1710.4.2021).

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

1. Milena Magdalena Czapla – inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową Nr 22/2017, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, przewodnicząca zespołu kontrolnego;
2. Joanna Aniela Piętka – inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową Nr 37/2019, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego,
3. Joanna Derewońko - Milewicz– inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową Nr 34/2017, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;

na podstawie pisemnych imiennych upoważnień do kontroli odpowiednio: nr FK-IV.0030.932-934.2021 z 3 grudnia 2021 r. wydanych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego *(akta kontroli)*.

Termin kontroli od dnia 9 grudnia 2021 r. do dnia 31 stycznia 2022 r. (w tym 9 grudnia 2021 r. rozpoczęcie kontroli i odbiór dokumentów w formie papierowej w siedzibie jednostki kontrolowanej, w pozostałe dni, tj. od 10.12.2022 r. do 31.01.2022 r. czynności kontrolne były przeprowadzane w siedzibie Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego poprzez analizę otrzymanych dokumentów. Ponadto pismem z 14 stycznia 2022 r. zwrócono się o wyjaśnienie kontrolowanych zagadnień, a w dniu 25 stycznia 2022 r. otrzymano pisemną

odpowiedź w tym zakresie.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 5/2021.

Zakres kontroli:

- **przedmiot kontroli:** realizacja przez Starostę Działdowskiego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899, zwana dalej „ugn”), 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 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,
 - 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 2017 r. do dnia 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 (t.j. 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 (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 135), w związku z art. 23 ugn oraz przepisami rozdziału 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 176, zwana dalej „specustawa drogowa”).

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 w kontrolowanej jednostce odbywa się z wykorzystaniem programu MIENIE, w którym ustawienie odpowiednich filtrów umożliwia uzyskanie danych w odniesieniu do żądanego zasobu oraz formy władania.

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

nieruchomości, powierzchni 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 opłat z tytułu trwałego zarządu i użytkowania wieczystego, informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Kontroli podlegało ewidencjonowanie 272 działek Skarbu Państwa z terenu: miasta Lidzbark, miasta Działdowo, gminy Łowo – Osada, gminy Działdowo, w wyniku której ustalono, że:

- 1) ok. 3 % (8 działek) brak jest oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej (lub zbioru dokumentów),
- 2) w 100% przypadków zawarto informację o przeznaczeniu działki w planie miejscowym (ewentualnie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy);
- 3) wszystkie nieruchomości są oznaczone według katastru nieruchomości;
- 4) w stosunku do wszystkich nieruchomości została zawarta informacja o roszczeniach oraz toczących się postępowaniach lub ich braku (*akta kontroli – załącznik do pisma Starosty z 14.10.2021 r., nr Or.1710.4.2021*).

Datę ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa można odnaleźć w osobnym rejestrze prowadzonym jedynie dla tych nieruchomości. Zestawienie to zawiera datę ostatniej aktualizacji opłaty rocznej, jak również inne szczegółowe informacje na temat nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, m.in. wysokość stawek procentowych czy znak pisma naliczającego lub aktualizującego opłaty roczne, a także informacje dotyczące użytkowników wieczystych (*akta kontroli – załącznik do pisma Starosty z 14.10.2021 r., nr Or.1710.4.2021*).

Na podstawie danych z ewidencji nieruchomości ustalono, że na koniec roku 2020 Skarb Państwa był właścicielem: 1 537 działek o łącznej powierzchni 926,6898 ha oraz 4 lokali o powierzchni 175,72 m², w tym:

- nie oddane w gospodarowanie (będące w bezpośrednim władaniu Skarbu Państwa) - w zasobie pozostaje 553 działek o łącznej pow. 191,6246 ha,
 - w trwałym zarządzie – 20 działek o łącznej pow. 3,0186 ha,
 - w użytkowaniu wieczystym – 940 działek o łącznej pow. 643,1167 ha,
 - w dzierżawie – 13 działek o łącznej pow. 80,0845 ha,
 - w najmie – 4 lokale o pow. użytkowej 175,72 m²,
 - oddane w inne formy władania (np. użyczenie) – 11 działek o pow. 8,8454 ha.
- (*akta kontroli – załącznik do pisma Starosty z 14.10.2021 r., nr Or.1710.4.2021*).

W wyniku analizy ewidencjonowanych nieruchomości Skarbu Państwa (z kontrolowanego terenu czterech gmin powiatu działdowskiego) oraz wyjaśnień Wicestarosty Powiatu Działdowskiego (*akta kontroli: wyjaśnienia wicestarosty – pismo z 25.01.2022 r., znak: Or.1710.4.2021*) zespół kontrolujący poczynił następujące ustalenia:

- 32 działki oznaczone w ewidencji użytkowaniem Br, R, Ł, Ps, dr, Tr które według stanu na

dzień 30.06.2000 r. były przeznaczone na cele rolne wymagają szerszej analizy pod kątem dokumentacji ewidencyjnej w celu możliwości zastosowania wobec tych nieruchomości trybu przewidzianego w art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

W ocenie zespołu kontrolującego, w zasobie Skarbu Państwa znajdują się nieruchomości, które z mocy prawa mogły stać się własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, dotyczy to głównie działek rolnych. Stwierdza się, że Starosta nie podjął działań zmierzających do skutecznego wyeliminowania z zasobu Skarbu Państwa wszystkich tych nieruchomości, które podlegają komunalizacji, tym samym bezpodstawnie gospodaruje tymi nieruchomościami. Powyższe wskazuje, iż Starosta nie posiada dostatecznej wiedzy odnośnie ilości nieruchomości, które faktycznie winny znajdować się w zasobie Skarbu Państwa. Brak podjętych działań w tym zakresie uniemożliwia prawidłowe i racjonalne gospodarowanie przez Starostę nieruchomościami Skarbu Państwa, a także naraża Skarb Państwa na koszty związane z ich utrzymaniem.

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

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości jest niewłaściwe stosowanie przepisów art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości jest naruszenie wyżej wymienionych przepisów prawa, poprzez ewidencjonowanie nieruchomości, które nie stanowią zasobu Skarbu Państwa. Powyższe może wpływać na efektywność gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami.

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

W kontrolowanym okresie Starosta Działdowski prowadził 13 postępowań administracyjnych w przedmiocie wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego pod inwestycje drogowe. Zespół kontrolujący odstąpił od kontroli dokumentacji spraw Gn.683.1.2017, Gn.683.6.2017 i Gn.683.10.2020 w związku z tym, że były one przedmiotem prowadzonych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego postępowań odwoławczych, zakończonych wydaniem ostatecznych decyzji.

Kontroli podlegała zgodność prowadzonych postępowań z przepisami ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 176, dalej jako „specustawa drogowa”), ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 dalej jako „ugn”) oraz ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm. dalej jako „kpa”).

Kontroli poddano 100% dokumentacji (*akta kontroli – załącznik do pisma Starosty z 14.10.2021 r., nr Or.1710.4.2021*).

W przypadku decyzji bez rygору 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 rygору natychmiastowej wykonalności.

W kontrolowanym okresie Starosta Działdowski wydał 2 decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z rygorem natychmiastowej wykonalności (Nr 2/17 z 12.06.2017 r., Nr 2/2020 z 28.07.2020 r.) oraz 2 decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej bez rygору natychmiastowej wykonalności (Nr 1/2020 z 17.01.2020 r., Nr 3/2020 z 17.08.2020 r.), które były podstawą wszczęcia postępowań odszkodowawczych.

Wyróżnienia wymaga terminowość wszczynania postępowań w sprawach: Gn.683.1.2020, Gn.683.8.2020 i Gn.683.9.2020, gdzie zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego były wysyłane do stron postępowania w ciągu jednego do trzech dni, od dnia w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Natomiast w pozostałych sprawach: Gn.683.2.2017, Gn.683.3.2017, Gn.683.3.2020, Gn.683.4.2020, Gn.683.5.2020, Gn.683.6.2020 (gdzie decyzja ZRID była z rygorem natychmiastowej wykonalności) zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania następowało po ponad miesiącu od wydania decyzji ZRID.

Kontrola wykazała, że postępowania od momentu ich wszczęcia trwały od 3 m-cy do około 6 m-cy. Czas trwania postępowań uzależniony był od złożoności sprawy. We wszystkich przypadkach Starosta stosował przedłużenie postępowań, zgodnie z art. 36 § 1 kpa. Powodem przedłużenia była konieczność uzyskania opinii rzeczoznawców majątkowych o wartościach nieruchomości, stanowiących podstawę orzekania w niniejszych postępowaniach. W każdym postępowaniu organ prawidłowo ustalał strony postępowania odszkodowawczego. W przypadku ustanowienia na nieruchomości ograniczonych praw rzeczowych, odszkodowanie z tytułu ich wygaśnięcia, ustalano i wypłacano na rzecz osób, którym te prawa przysługiwały (sprawy: Gn.683.5.2020, Gn.683.6.2020, Gn.683.9.2020). 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 kontrolowanych postępowaniach, decyzje odszkodowawcze wydane były w oparciu o aktualny operat szacunkowy, spełniający wymagania ugn i rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 555).

Łącznie zlecono wykonanie 12 operatów szacunkowych, a koszt ich sporządzenia wyniósł 8 656,80 zł (*akta kontroli: wyjaśnienia wicestarosty – pismo z 25.01.2022 r., znak: Or.1710.4.2021*).

Zespół kontrolny stwierdza niżej wymienione nieprawidłowości:

1. We wszystkich skontrolowanych decyzjach odszkodowawczych, stwierdza się brak rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania bądź odmowy zwiększenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości, z tytułu niezwłocznego wydania nieruchomości na podstawie art. 18 ust. 1e specustawy, w sentencji decyzji. Na ten temat Starosta wypowiedział się tylko w uzasadnieniu decyzji. Należy zauważyć, że zgodnie z wyrokiem NSA z 2 września 2016 r., sygn. akt I OSK 2864/14, rozstrzygnięcie w przedmiocie dodatkowego zwiększonego odszkodowania (o 5%) z tytułu niezwłocznego wydania nieruchomości na gruncie art. 18 ust. 1e specustawy drogowej, stanowi dodatkowy, odrębny element orzekania przez uprawniony organ. Uznać należy, iż dotyczy to zarówno przyznania tego bonusu jak i odmowy powiększenia ustalonego odszkodowania o 5%.

Zespół kontrolujący stwierdził również brak pełnego materiału dowodowego uprawniającego organ do odmowy powiększenia wysokości odszkodowań o 5% wartości nieruchomości. W kontrolowanych przypadkach organ występował do Inwestora o udzielenie informacji czy w stosunku do danej nieruchomości nastąpiło wydanie przez dotychczasowych właścicieli zgodnie z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej (*akta kontroli: odszkodowania - załącznik nr 1*), natomiast nie występował do byłych właścicieli z zapytaniem w kwestii wydania nieruchomości inwestorowi, a swoje ustalenia opierał wyłącznie na wyjaśnieniach jednej ze stron postępowania. Organ nie podejmował również czynności ustalenia terminu objęcia terenu przez wykonawcę inwestycji drogowej. Należy podkreślić, iż do organu prowadzącego postępowanie odszkodowawcze należy dokładne wyjaśnienie i udowodnienie stanu faktycznego sprawy. Skoro ustawodawca przewidział możliwość podwyższenia odszkodowania z tytułu niezwłocznego wydania nieruchomości, organ każdorazowo winien ustalić, czy nastąpił fakt wydania i jego termin. Istotne w niniejszych sprawach jest również ustalenie terminu objęcia terenu przez wykonawcę inwestycji, które mogło nastąpić przed upływem terminów, o których mowa w art. 18 ust. 1e specustawy drogowej. W takich wypadkach organ jest zobowiązany do powiększenia odszkodowania o 5% pomimo braku dokumentu świadczącego o woli wydania nieruchomości przez jego uprzedniego właściciela.

2. Zastosowanie błędnego zapisu we wszystkich decyzjach odszkodowawczych, w zakresie zobowiązania „Gminy” (np. sprawy: Gn.683.2.2017, Gn.683.3.2017, Gn.683.1.2020), „Powiatu” (np. sprawa: Gn.683.3.2020, Gn.683.4.2020, Gn.683.5.2020) do wypłaty odszkodowania. Zgodnie z dyspozycją art. 132 ust. 5 ugn, to organ wykonawczy zobowiązany jest do zapłaty odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Organem wykonawczym gminy jest odpowiednio Wójt/Burmistrz/Prezydent Miasta, natomiast powiatu właściwy Zarząd Powiatu (*akta kontroli: odszkodowania - załącznik nr 2*).
3. Nieprawidłowy sposób prowadzenia i zakończenia sprawy znak: Gn.683.7.2020, w której Wójt Gminy Działdowo rzekł się przysługującego Gminie odszkodowania na podstawie art. 12 ust. 7 specustawy drogowej. Organ nie zawiadomił stron o wszczęciu postępowania w myśl art. 61 § 4 kpa, a po otrzymaniu zarządzenia Nr 123/2020 z 13.10.2020 r. w sprawie zrzeczenia się odszkodowania nie zakończył go wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania. Dokumentem kończącym sprawę jest adnotacja

podpisana przez pracownika prowadzącego sprawę, z której wynika, że w związku ze zrzeczeniem się Wójta Gminy Działdowo całości odszkodowania za nieruchomość stanowiącą własność Gminy Działdowo, zgodnie z art. 12 ust. 8 pkt 1 specustawy drogowej, nie wszczynano postępowania ustalającego wysokość odszkodowania za ww. działkę (*akta kontroli: odszkodowania – załącznik nr 3*). Zauważyć należy, że postępowania odszkodowawcze w przypadku wydania decyzji ZRID z rygiem natychmiastowej wykonalności wszczynane są z urzędu, a zatem organ powinien niezwłocznie po wydaniu takiej decyzji podjąć czynności zmierzające do wydania decyzji odszkodowawczej – art. 12 ust. 4g specustawy drogowej. W niniejszym przypadku decyzja ZRID Nr 2/2020 została wydana 28.07.2020 r. i z tym dniem z urzędu wszczęte zostało postępowanie odszkodowawcze (pomimo, iż strony nie zostały o tym przez organ zawiadomione). Nie było zatem podstaw do zastosowania przepisu art. 12 ust. 8 pkt 1 specustawy drogowej, a zastosowanie powinien znaleźć art. 12 ust. 8 pkt 2 specustawy drogowej, w myśl którego w przypadku zrzeczenia się odszkodowania za nieruchomości, o których mowa w ust. 4 w trakcie postępowania ustalającego wysokość odszkodowania – postępowanie umarza się.

4. Zaniechanie wystąpienia do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej oraz wydanie decyzji o ustaleniu odszkodowania z zobowiązaniem do wpłaty odszkodowania do depozytu sądowego przypadającej osobie nieznannej z miejsca pobytu. W postępowaniu Gn.683.3.2017 miała miejsce sytuacja nieznanności miejsca pobytu dwóch stron prowadzonego postępowania. Starosta Działdowski, działając na podstawie art. 23 specustawy drogowej w związku z art. 8 ugn oraz art. 49 kpa, obwieszczeniem podał do publicznej wiadomości informację o toczącym się postępowaniu zmierzającym do ustalenia odszkodowania za nieruchomość. W decyzji z 28.09.2017 r. orzekł o ustaleniu odszkodowania na rzecz byłych współwłaścicieli przejętej nieruchomości oraz zobowiązał do złożenia do depozytu sądowego na okres 10 lat części odszkodowania przysługującego dwóm stronom postępowania wskazując w uzasadnieniu decyzji, że wypłata odszkodowania natrafiła na trudne do przewyżnienia przeszkody (art. 133 pkt 1 ugn) (*akta kontroli: odszkodowania - załącznik nr 4*).

Zauważyć należy, że postępowanie w takich wypadkach normuje przepis art. 48 kpa. Zgodnie z jego treścią, pisma skierowane do osób nieznanych z miejsca pobytu, dla których sąd nie wyznaczył przedstawiciela, doręcza się przedstawicielowi ustanowionemu w myśl art. 34 kpa. W świetle art. 34 kpa, organ administracji publicznej wystąpi do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony. Według uchwały SN z dnia 9 lutego 1989 r. (III CZP 117/88, OSNCP 1990, nr 1, poz. 11) wyznaczenie przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego na wniosek organu administracyjnego zgłoszony na podstawie art. 34 kpa następuje na podstawie art. 184 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Przepis art. 184 § 1 zd. 1 kro stanowi, że dla ochrony praw osoby, która z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw, a nie ma pełnomocnika, ustanawia się kuratora. Obowiązkiem kuratora ustanowionego przez sąd jest przede wszystkim ustalenie miejsca pobytu osoby nieobecnej i zawiadomienie jej o stanie jej spraw (art. 184 § 2). Kuratora dla osoby

nieobecnej ustanawia sąd ostatniego miejsca jej pobytu (art. 601 kodeksu postępowania cywilnego).

Wskazać należy, że podstawy do złożenia przedmiotu odszkodowania do depozytu sądowego nie może stanowić art. 133 pkt 1 ugn. Zgodnie bowiem z brzmieniem tego przepisu trudne do przewyciężenia przeszkody muszą mieć miejsce na etapie wypłaty odszkodowania, z zatem na etapie wykonalności decyzji, a nie jej podjęcia.

5. W 6 przypadkach nastąpiła nieuzasadniona zwłoka w zawiadomieniu stron o wszczętym postępowaniu (sprawy: Gn.683.2.2017, Gn.683.3.2017, Gn.683.3.2020, Gn.683.4.2020, Gn.683.5.2020, Gn.683.6.2020). Zawiadomienia o wszczętym postępowaniu wystosowano do stron po ponad miesiącu od daty wydania decyzji ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności.

Na zapytanie zespołu kontrolnego, dlaczego w podlegających kontroli sprawach, zawiadomienia o wszczęciu postępowań dotyczących ustalenia odszkodowań za nieruchomości nabyte na cele publiczne, w przypadku wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności, wystosowano do stron dopiero po uostatecznieniu decyzji ZRID, Wicestarosta Działdowski w piśmie z 25.01.2022 r., znak: Or.1710.4.2021 wyjaśnił, że „zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, nieruchomości lub ich części stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub JST z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Jak wskazuje art. 12 ust. 4f, odszkodowanie za nieruchomości, o których mowa w ust. 4, przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. Jak wynika z powyższych przepisów, odszkodowanie przysługuje za nieruchomości, które zostały wywłaszczone, zatem zarówno w przypadku decyzji bez rygoru jak i decyzji z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności, dla uzyskania odszkodowania niezbędna jest zmiana właściciela nieruchomości, o czym przesądza ostateczna decyzja”.

Zespół kontrolujący nie zgadza się z wyjaśnieniami Starosty. Zgodnie z art. 12 ust. 4g jeżeli decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 60 dni od dnia nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności. Podkreślić należy, że rygor natychmiastowej wykonalności polega na tym, że decyzja nieostateczna, od której przysługuje odwołanie, staje się wykonalna. Postępowania odszkodowawcze w przypadku wydania decyzji ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności wszczynane są z urzędu, więc organ powinien niezwłocznie po wydaniu takiej decyzji podjąć czynności zmierzające do wydania decyzji odszkodowawczej. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na przepis art. 12 ust. 5a specustawy drogowej, zgodnie z którym, na wniosek osoby uprawnionej do otrzymania odszkodowania za nieruchomości, przejmowane z mocy prawa pod realizację inwestycji drogowych na podstawie decyzji, której nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, wypłaca się zaliczkę w wysokości 70% odszkodowania ustalonego przez organ pierwszej instancji w decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, o której mowa

w ust. 4g. Powyższy przepis jednoznacznie wskazuje na sposób postępowania przy wypłacie odszkodowania, w przypadku, gdy decyzji ZRID nadano rygor natychmiastowej wykonalności, a nie jest ostateczna.

Zauważyć należy, że co prawda w okresie pomiędzy wydaniem decyzji ZRID z rygiem natychmiastowej wykonalności, a oczekiwaniem na uzyskanie przez nią ostateczności, organ podejmował wstępne czynności (analiza dokumentacji, wgląd do ksiąg wieczystych i ewidencji gruntów), natomiast z formalnym zawiadomieniem stron o wszczętym postępowaniu oraz ze zleceniem sporządzenia operatu szacunkowego zwlekał, do czasu gdy decyzja ZRID z rygiem natychmiastowej wykonalności stanie się ostateczna.

Reasumując, zespół kontrolny stwierdził, że nieprawidłowe jest działanie organu polegające na zwlekaniu z zawiadomieniem stron o wszczętym postępowaniu odszkodowawczym do czasu, gdy decyzja ZRID z rygiem natychmiastowej wykonalności stanie się ostateczna oraz przeświadczenie, że możliwość ustalenia odszkodowania rodzi decyzja ostateczna, w przypadku nadania rygoru natychmiastowej wykonalności.

6. Nieprawidłowa praktyka wyłaniania biegłego na potrzeby postępowań prowadzonych na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Wicestarosta w piśmie z 25.01.2022 r., znak: Or.1710.4.2021 wskazał, że „w prowadzonych postępowaniach odszkodowawczych rzeczoznawcy majątkowi wyłaniani są w drodze konkursu ofert. Do rzeczoznawców wysyłane jest zaproszenie do składania ofert na wycenę nieruchomości, zawierające wskazanie rodzaju pracy oraz terminu jego wykonania. Po analizie złożonych ofert wybierany jest rzeczoznawca, który zaoferował najniższą cenę za wykonanie pracy i z nim podpisywana jest umowa na sporządzenie operatów szacunkowych”.
Podkreślić należy, że biegły w postępowaniu administracyjnym, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, powinien być powołany na podstawie postanowienia organu (art. 84 § 1 kpa).

Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę, kontrolowane zagadnienie ocenia się **negatywnie**.
Przyczyną powstania nieprawidłowości było naruszenie przepisów specustawy drogowej oraz procedury administracyjnej (kpa).

Skutkiem we wszystkich kontrolowanych przypadkach są niekompletne i nieprawidłowe z punktu widzenia prawa procesowego decyzje, niezawierające pełnego rozstrzygnięcia (w przedmiocie przyznania bądź odmowy zwiększenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości, z tytułu niezwłocznego wydania nieruchomości), błędne zobowiązanie „gminy”, „powiatu” zamiast organu wykonawczego do wypłaty odszkodowania. Ponadto zwlekając z zawiadomieniem stron o wszczętym postępowaniu odszkodowawczym do czasu, gdy decyzja ZRID z rygiem natychmiastowej wykonalności stanie się ostateczna organ dopuszcza się nieuzasadnionej bezczynności oraz naraża się na ponaglenia (w rozumieniu art. 37 §1 kpa), ze strony podmiotów, którym przysługuje prawo uzyskania odszkodowania. Skutkiem prowadzenia postępowania pod nieobecność jednej ze stron, jest pozbawienie możliwości ochrony interesów i praw takiej osoby.

Skutkiem niezastosowania art. 84 § 1 kpa oraz zawarcia umowy z rzeczoznawcą majątkowym, jest nawiązanie stosunku cywilnoprawnego, w sytuacji gdy powołanie biegłego w postępowaniu administracyjnym nie stanowi nawiązania stosunku cywilnoprawnego pomiędzy organem a biegłym, organ administracji dokonuje w stosunku do biegłego czynności urzędowej o charakterze władczym.

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami.

Sprzedaż nieruchomości

W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2020 r. z zasobu Skarbu Państwa sprzedano łącznie 13 nieruchomości, w tym 5 nieruchomości w trybie bezprzetargowym na rzecz ich użytkowników wieczystych (art. 37 ust. 2 pkt 5 ugn).

Dokumentacja sprzedaży nieruchomości zawierała: wniosek strony zainteresowanej kupnem, dokumenty ewidencyjne i odpis z księgi wieczystej prowadzonej dla zbywanej nieruchomości, zaświadczenie o przeznaczeniu nieruchomości w dokumentach planistycznych, aktualny operat szacunkowy, zarządzenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego wyrażające zgodę na sprzedaż nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa, wykaz zbywanej nieruchomości, protokół z rokowań, akt notarialny.

Jak wynika z treści art. 35 ust. 2 ugn 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. 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 ugn. W przypadku sprzedaży niezbędne jest też podanie ceny nieruchomości.

Wykazy każdorazowo podawane były do publicznej wiadomości na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa Powiatowego w Działdowie, a także w siedzibach urzędów gmin z terenu powiatu działdowskiego oraz na stronie internetowej i BIP Starostwa, a informacja o zamieszczeniu wykazów ogłaszana była w prasie lokalnej - Gazeta Działdowska.

Zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 ugn Starosta Działdowski zobowiązany był do przekazywania wykazów Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiego w celu zamieszczenia ich na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej na okres 21 dni. Kontrola wykazała, że powyższy obowiązek został spełniony przez Starostę.

Zgodnie z art. 23 ust. 4 ugn dodanym przez art. 19 pkt 6 lit d ustawy z 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2260), zmieniającym ustawę o gospodarce nieruchomościami, Starosta Działdowski zobowiązany był do przekazywania Wojewodzie informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa.

W wyniku kontroli stwierdzono, że Starosta w większości przypadków dopełnił ww. obowiązku i informował Wojewodę o zawarciu umów sprzedaży nieruchomości. W aktach sprawy Gn.6840.6.2019 nie stwierdzono takiej informacji. Analiza dokumentów przesyłanych do zbioru prowadzonego przez Wojewodę nie wykazała informacji Starosty Działdowskiego dotyczącej sprzedaży 4 nieruchomości położonych w obrębie Grzybiny.

Koszty związane z przygotowaniem wszystkich nieruchomości do sprzedaży wyniosły łącznie 7 950,45 zł. Łączna kwota otrzymana ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa to 488 339,07 zł, tym samym dochód Skarbu Państwa osiągnięty z tego tytułu w kontrolowanym okresie wyniósł 480 300,62 zł.

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

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli uchybień było niezastosowanie przepisów prawa materialnego - art. 23 ust. 4 ugn, który od 1 stycznia 2017 r. zobowiązuje starostę do przekazywania wojewodzie informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa.

Skutkiem powyższych uchybień był brak przekazywanych informacji Wojewodzie o czynnościach związanych z obrotem nieruchomości Skarbu Państwa na terenie powiatu działdowskiego.

Osobą odpowiedzialną za opisane uchybienie jest Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami.

Zamiana i darowizna

W okresie objętym kontrolą nie miały miejsca zamiany oraz darowizny nieruchomości Skarbu Państwa (*akta kontroli: wyjaśnienia wicestarosty – pismo z 25.01.2022 r., znak: Or.1710.4.2021*). Odstąpiono zatem, od oceny tego zagadnienia.

Oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste

W okresie objętym kontrolą nie oddawano nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste (*akta kontroli: wyjaśnienia wicestarosty – pismo z 25.01.2022 r., znak: Or.1710.4.2021*). Odstąpiono zatem od oceny tego zagadnienia.

Oddawanie nieruchomości w trwały zarząd i jego wygaszanie

Kontrolą objęto 100% wszystkich spraw z tego zakresu.

W kontrolowanym okresie Starosta Działdowski prowadził 2 postępowania dotyczące ustanowienia trwałego zarządu i 1 postępowanie dotyczące wygaśnięcia trwałego zarządu przysługującego likwidowanej jednostce organizacyjnej z równoczesnym ustanowieniem trwałego zarządu na rzecz innej jednostki organizacyjnej.

Podstawę materialnoprawną prowadzonych postępowań stanowiły przepisy art. 43 ust. 5, art. 45 ust. 1, 2 i 3, art. 49 ust. 2, art. 82, art. art. 83 ust. 1 i 2, art. 87 ugn.

Decyzją z 20.02.2018 r., znak: Gn.6844.11.2017 Starosta Działdowski ustanowił trwały zarząd na rzecz Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie w celu prowadzenia Posterunku Policji w Iławie-Osada na działce nr 842/10. Objęcie nieruchomości w trwały zarząd nastąpiło na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego z 21.03.2018 r.

Decyzją z 29.05.2018 r., znak: Gn.6844.12.2017 Starosta Działdowski ustanowił trwały zarząd na rzecz Aresztu Śledczego w Działdowie, w celu realizacji zadań Służby Więziennej, na niezabudowanej nieruchomości położonej w obrębie miasto Działdowo, oznaczonej nr 976/3. Odstąpiono od protokolarnego przekazania nieruchomości, ponieważ znajdowała się ona już w posiadaniu Aresztu Śledczego.

Ponadto decyzją z 15.01.2019 r., znak: Gn.6844.7.2018 Starosta Działdowski, działając na podstawie art. 49 ust. 2 ugn wygasił z dniem 30.11.2018 r. trwały zarząd przysługujący likwidowanej jednostce organizacyjnej – Aresztowi Śledczemu w Działdowie i równocześnie ustanowił trwały zarząd na rzecz nowej jednostki organizacyjnej – Zakładu Karnego w Iławie na nieruchomościach oznaczonych nr 971/3, 974/1 i 976/3. Powyższe wynikało ze zmian organizacyjnych dokonanych na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2018 r. w sprawie zniesienia Aresztu Śledczego w Działdowie. Odstąpiono od protokolarnego przekazania nieruchomości, gdyż znajdowała się ona w faktycznym władaniu Zakładu Karnego w Iławie.

We wszystkich przypadkach oddanie nieruchomości w trwały zarząd nastąpiło odpłatnie i na czas nieoznaczony. Opłaty roczne ustalono według stawki 0,1% ceny nieruchomości, w związku z tym, że nieruchomości zostały oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

Dodatkowo w sprawie Gn.6844.7.2018 za zgodą Wojewody udzielono Zakładowi Karnemu w Iławie 50% bonifikaty od opłaty rocznej w 2019 r. z tytułu trwałego zarządu zabudowanej nieruchomości oznaczonej nr 971/3 i 974/1.

Pod względem formalnym, tryb załatwiania spraw nie budził zastrzeżeń zespołu kontrolującego. Organ zawiadamiał strony o wszczęciu postępowania w myśl art. 61 § 4 kpa oraz informował o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji, a więc dochował obowiązku wynikającego z art. 10 kpa.

Kontrola wykazała, że wydane na podstawie ugn decyzje o ustanowieniu trwałego zarządu na rzecz jednostek organizacyjnych zawierają wszystkie elementy wynikające z treści art. 45 ust. 2 ugn, a także zostały wydane w terminie, zgodnym z przepisami kpa (*akta kontroli: TZ – załącznik nr 1*).

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

Zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem

W toku kontroli ustalono, iż w zasobie Skarbu Państwa znajduje się obecnie 47 nieruchomości zabudowane budynkami.

Kontrola wykazała, iż dokonano zabezpieczenia 1 budynku mieszkalnego poprzez partycypację w kosztach remontu klatki schodowej (zakup 2 okien i drzwi), dokonano wycinki 6 drzew, przycięcia 3 drzew oraz nasadzenia 3 nowych drzew na 3 działkach (*akta kontroli – załącznik do pisma Starosty z 14.10.2021 r., nr Or.1710.4.2021*).

Łączna suma zabezpieczenia nieruchomości przed uszkodzeniami lub zniszczeniem w badanym okresie wyniosła: 8 130,19 zł.

Jak wynika z akt sprawy, z ogółu 47 nieruchomości zabudowanych: 1 stanowi przedmiot umowy użytkowania (nieodpłatnie), 3 nieruchomości są przedmiotem najmu, na 4 nieruchomościach znajdują się stacje transformatorowe (stanowiące majątek ENERGA – OPERATOR S.A.), zaś na 23 nieruchomościach znajdują się budynki pochodzące z przekazanych na Skarb Państwa gospodarstw rolnych, które stanowią własność rolników.

Z przedłożonego przez Starostwo wykazu nieruchomości zabudowanych w stosunku do 8 działek trwa regulowanie stanu prawnego. 1 działka jest w trakcie sprzedaży na rzecz Gminy Iłowo – Osada, 1 działka oraz udział Skarbu Państwa w drugiej - jest przedmiotem przekazania na własność Gminy Działdowo. W stosunku do 3 – toczy się postępowanie o zasiedzenie oraz 1 – złożono wniosek o nieodpłatne przyznanie własności. Starosta podniósł również, iż posiadacz 1 działki uważa się za jej właściciela i wskazał, że wystąpi z wnioskiem o zasiedzenie.

Z ww. tabeli wynika, że dla działki z pozycji 44 brak jest księgi wieczystej, zaś w stosunku do działki z pozycji 13 – prowadzone jest postępowanie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Na pozostałych nieruchomościach zabudowanych (8) znajduje się, m.in. drewniany budynek gospodarczy, budynek mieszkalny (wcześniej bezumownie użytkowany) czy budynek pochodzący z przekazanego na Skarb Państwa gospodarstwa rolnego, w którym Skarb Państwa posiada udział.

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

Zagospodarowanie oraz udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa w drodze umów obligacyjnych: dzierżawa, najem, użyczenie - w szczególności zgodność z art. 23 ust. 1 pkt. 7a ugn obligacyjnych: dzierżawa, najem, użyczenie

Kontrolą objęto 100% dokumentacji w tym zakresie.

W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2020 r. nieruchomości Skarbu Państwa nie były oddawane w najem (*akta kontroli: wyjaśnienia wicestarosty – pismo z 25.01.2022 r., znak: Or.1710.4.2021*).

W kontrolowanym okresie oddano w użyczenie 2 nieruchomości. W przypadku działki z poz. 1 tabeli - umowa obejmowała okres 3 lat używania, natomiast w przypadku działki z poz. 2 –

na okres 12 dni. Zgodnie z art. 23 ust. 7a ugn, zgoda Wojewody, w takich przypadkach nie jest wymagana.

Stosownie do art. 35 ust. 1 ugn właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Starosta, wykonujący zadania 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.

W myśl art. 35 ust. 2 ugn, w wykazie o którym mowa w ust. 1 i 1a, określa się odpowiednio: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię nieruchomości, opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania, termin zagospodarowania nieruchomości, cenę nieruchomości, wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego, wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy, terminy wnoszenia opłat, zasady aktualizacji opłat, informacje o przeznaczeniu do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie, termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ugn.

W trakcie przeprowadzonej kontroli ustalono, że wykaz dotyczący nieruchomości wskazanej w poz. 1 tabeli został wywieszony na okres 21 dni w siedzibie Starostwa Powiatowego w Działdowie. Ogłoszenie o jego wywieszeniu zamieszczono w prasie lokalnej – Gazeta Działdowska oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie.

Ponieważ 2 z działek - użyczona została na okres do 3 miesięcy, zgodnie z treścią art. 35 ust. 1b ugn, obowiązek sporządzenia i opublikowania nieruchomości przeznaczonych do użyczenia tego przypadku nie dotyczy.

W wyniku kontroli ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2020 r. w jednostce kontrolowanej zawarto 12 umów dzierżawy (*akta kontroli – załącznik do pisma Starosty z 14.10.2021 r., nr Or.1710.4.2021*).

W trakcie przeprowadzonej kontroli ustalono, że wykazy nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy były wywieszane na okres 21 dni w siedzibie Starostwa Powiatowego w Działdowie. Ogłoszenia o ich wywieszeniu zamieszczano w prasie lokalnej – Gazeta Działdowska oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie. W przypadku umów dzierżawy zawieranych na okres powyżej 3 lat, Starosta w myśl przepisu art. 23 ust. 1 pkt 7a ugn, uzyskał stosowne zgody Wojewody w tym zakresie. cztery umowy dotyczyły oddania w dzierżawę nieruchomości na okres do 3 lat, dwie – na 3 lata. W tym zakresie zgoda Wojewody nie była wymagana. Stawki czynszu dzierżawnego w kontrolowanym okresie ustanawiane były w oparciu o obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z coroczną aktualizacją na podstawie ww. obwieszczenia.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn zostały spełnione wszystkie warunki dotyczące podania do publicznej wiadomości wykazu o nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę.

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

Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu

W kontrolowanym okresie łącznie przeprowadzono aktualizację opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa w stosunku do 5 działek (*akta kontroli – załącznik do pisma Starosty z 14.10.2021 r., nr Or.1710.4.2021*). Łączna ilość działek Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste na ostatni dzień kontrolowanego okresu, tj. na dzień 31 grudnia 2020 r. wynosiła 940 (*akta kontroli – załącznik do pisma Starosty z 14.10.2021 r., nr Or.1710.4.2021*), w tym liczba działek zwolnionych z uiszczania opłat na dzień 1.01.2020 r. wynosiła 563, co oznacza że aktualizacji poddano łącznie ok. 1,5 % opłat.

Z wyjaśnień Wicestarosty Powiatu Działdowskiego wynika, że w kontrolowanym okresie dokonano aktualizacji opłat rocznych dla 8 działek, dla 3 wartość z operatu była niższa niż poprzednio i w związku z tym nie przeprowadzono dla nich aktualizacji. W oparciu o przeprowadzoną próbkę wybranych 11 działek stwierdzono, że pozostałych 366 działek wymagało podjęcia próby aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Ponadto Wicestarosta wskazał, że po analizie nieruchomości pozostających w użytkowaniu wieczystym pod względem przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, pogrupowano je ze względu na różne funkcje w planie i wybrano próbkę nieruchomości o różnym przeznaczeniu, reprezentatywną dla wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w użytkowaniu wieczystym. Następnie zlecono wykonanie operatów szacunkowych w zakresie dostępnych środków budżetowych, w celu zbadania ewentualnego wzrostu wartości i w przypadku wzrostu – przeprowadzenia aktualizacji opłat (*akta kontroli: wyjaśnienia wicestarosty – pismo z 25.01.2022 r., znak: Or.1710.4.2021*).

Jak ustalono na podstawie znajdujących się w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim akt finansowych z zakresu dotacji przyznawanych powiatom, Starosta Działdowski w latach 2017 - 2020 nie występował do Wojewody o dodatkowe środki finansowe na sporządzenie operatów szacunkowych do aktualizacji opłat rocznych. Prośby ww. organu dotyczyły przyznania dotacji na inne zadania związane z nieruchomościami. Ponadto, w 2017 r. i 2018 r. organ wystąpił do Wojewody o zmniejszenie przyznanej dotacji odpowiednio o 12 000,00 zł i 3 000,00 zł.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 ugn 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.

Kontrolą objęto 100 % dokumentacji w tym zakresie. Jak ustalono aktualizacji opłat dokonano w stosunku do 5 działek, których ostatnia opłata była aktualizowana w 2011 r. (4 działki) i 2012 r. (1 działka).

Opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego naliczane były zgodnie z art. 77 ugn. Pisma - wypowiedzenia dotychczasowych opłat rocznych, wystosowane do użytkowników wieczystych w okresie objętym kontrolą, spełniały wszystkie przesłanki, o których mowa w art. 78 ww. ustawy.

Z tabel zawierających wykaz nieruchomości (*akta kontroli – załącznik do pisma Starosty z 14.10.2021 r., nr Or.1710.4.2021*), których opłaty z tytułu użytkowania wieczystego były aktualizowane w kontrolowanym okresie wynika, że wysokość opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego wzrosła z kwoty 18 590,29 zł przed aktualizacją do kwoty 23 950,53 zł po aktualizacji, a zatem wysokość zaktualizowanych opłat wzrosła o ok. 29 % w stosunku do opłat sprzed aktualizacji. Łącznie zlecono wykonanie 6 operatów szacunkowych, na podstawie których przeprowadzono aktualizację w kontrolowanym okresie, a koszty ich sporządzenia wyniosły 3 444,00 zł.

W ocenie zespołu kontrolującego, operaty szacunkowe, będące podstawowym dowodem w sprawach aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, nie budziły zastrzeżeń.

W myśl art. 87 ust. 1 ugn 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 nie przeprowadzono aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa (*akta kontroli – załącznik do pisma Starosty z 14.10.2021 r., nr Or.1710.4.2021*). Łączna ilość działek Skarbu Państwa przekazanych w trwały zarząd na ostatni dzień kontrolowanego okresu, tj. na dzień 31 grudnia 2020 r. wynosiła 20, w tym 1 zwolniona z uiszczania opłat. Jak wynika z wyjaśnień Wicestarosty - wszystkie te działki wymagały przeprowadzenia aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu (*akta kontroli: wyjaśnienia wicestarosty – pismo z 25.01.2022 r., znak: Or.1710.4.2021*). Wskazać należy, iż przypadki te dotyczą sytuacji, w których opłata z tytułu trwałego zarządu nie była aktualizowana od momentu ich ustanowienia.

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

Przyznana ocena ma swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w procentowej ilości dokonanych aktualizacji z tytułu użytkowania wieczystego oraz braku aktualizacji z tytułu trwałego zarządu. Spośród działek oddanych w użytkowanie wieczyste, na podstawie przeprowadzonej analizy rynku nieruchomości dla potrzeb określenia zasadności aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu i trwały zarząd na terenie powiatu działdowskiego ustalono, że w kontrolowanym okresie 366 działek wymagało próby przeprowadzenia aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, z czego wykonano ok. 1,5 % aktualizacji.

Natomiast w odniesieniu do działek przekazanych w odpłatny trwały zarząd, których na

terenie powiatu działdowskiego na koniec kontrolowanego okresu było 19, w ogóle nie przeprowadzano aktualizacji.

Przyczyną powstałej nieprawidłowości polegającej na niedokonaniu aktualizacji opłat w stosunku do wszystkich nieruchomości wymagających jej przeprowadzenia było niezastosowanie się do przepisów art. 77 ust. 1 i art. 87 ust. 1 ugn, wskazujących na konieczność dokonania aktualizacji wysokości opłaty, w sytuacji, gdy wartość nieruchomości uległa zmianie oraz niedokładne planowanie tych aktualizacji.

Skutkiem powstałych nieprawidłowości jest wysokość opłat nieadekwatna do wartości nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd, i związane z tym mniejsze wpływy do budżetu państwa.

Osobą odpowiedzialną za wyżej stwierdzone nieprawidłowości jest Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami.

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

Zgodnie z art. 112 ugn przepisy rozdziału 4 – Wywłaszczenie nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych, z zastrzeżeniem art. 122a, art. 124 ust. 1b, art. 124b, art. 125 i art. 126, 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.

Na podstawie analizy dokumentów ustalono, co następuje:

W badanym okresie do Starostwa Powiatowego w Działdowie wpłynęło 79 wniosków w sprawach wywłaszczeń, w tym: 27 wnioski o ograniczenie, w drodze decyzji, sposobu korzystania z nieruchomości w celu zrealizowania inwestycji celu publicznego w trybie art. 124 ugn oraz 11 wniosków o wydanie decyzji na podstawie art. 124 ugn w związku z art. 124 ust.1a; 21 wniosków o niezwłoczne zajęcie nieruchomości przewidziane w art. 12 ust.1a ugn; 17 wniosków o udostępnienie nieruchomości i ustalenie odszkodowania w trybie art. 124b i art. 124b ust. 4; 3 wnioski o czasowe zajęcie nieruchomości w trybie art. 126 ugn.

Kontrolą objęto 31 spraw. W wyborze próbki reprezentacyjnej, zespół kontrolny nie brał pod uwagę spraw, które są w toku prowadzonych przez jednostkę kontrolowaną oraz

sprawy będące przedmiotem prowadzonych przez Wojewodę postępowań odwoławczych, które zakończyły się wydaniem ostatecznych decyzji,

Kontrola wykazała, że przed wydaniem decyzji, Starosta Działdowski analizuje wnioski inicjujące postępowania pod względem formalnym, a – w przypadku wątpliwości – uzupełnia brakujące informacje, oceniając pełen materiał dowodowy. Orzeczenia wydawane są zgodnie z treścią wniosków, co szczególnie istotne jest w przypadkach żądania decyzji ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości z jednoczesnym żądaniem wydania zezwolenia na niezwłoczne zajęcie gruntu (art. 124 ust.1a ugn). Decyzje Starosty zawierają pełne dane o nieruchomościach, w tym ich stan własności, zgodnie z ewidencją gruntów i zapisami ksiąg wieczystych. W sposób precyzyjny określone są parametry ograniczenia nieruchomości, zgodnie z treścią wniosku.

Tryb załatwiania spraw nie budził zastrzeżeń kontrolerów, organ zawiadamiał strony o wszczęciu postępowania w myśl art. 61 § 4 kpa, oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji, zgodnie z przepisami art. 10 § 1 kpa. W przypadku zaś, gdy wywłaszczeniem objęte były nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym informacje o zamiarze wywłaszczenia Starosta Działdowski podawał do publicznej wiadomości zgodnie z art. 114 ust. 3 ugn.

Sprawy w zakresie wywłaszczeń jako szczególnie skomplikowane, zgodnie z art. 35 § 3 kpa, rozpatrywane były w terminie od dwóch miesięcy do trzynastu miesięcy licząc od dnia wszczęcia postępowania, a strony postępowań każdorazowo były informowane o przedłużeniu tego terminu, zgodnie z art. 36 kpa w przypadkach nie załatwienia sprawy w terminie. W tym miejscu podkreślić należy, iż znaczna część wniosków dotyczyła ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu instalacji urządzeń łączności publicznej, gdzie decyzje wydaje się po uzyskaniu zgody Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (art. 124 ust. 1b ugn).

1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa z 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, którą do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami został dodany przepis art. 124b ust. 2a ugn, na podstawie którego decyzji z art. 124b ugn zobowiązującej właściciela do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii urządzeń przesyłowych, a także dojazdu do tych urządzeń, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Z treści tego przepisu jednoznacznie wynika, że rygor natychmiastowej wykonalności ma być nadawany przez organ z mocy prawa – bez potrzeby składania i uzasadniania przez przedsiębiorcę przesyłowego odrębnego wniosku o nadanie rygoru. Kontrola wykazała, że Starosta Działdowski stosuje obowiązujący przepis w wydawanych przez siebie decyzjach dotyczących czasowego zajęcia nieruchomości.

Kontrola wykazała także, że daty ostateczności decyzji w sprawach, w których strony postępowania, z uwagi na nieuregulowany stan prawny, były informowane o wydaniu decyzji poprzez obwieszczenie, w sposób przewidziany w art. 49 kpa oraz w sprawach, gdy nie było możliwości doręczenia pisma w sposób wskazany w art. 42 i 43 kpa i doręczenie następowało w sposób przewidziany w art. 44 kpa (podwójne awizowanie), były niewłaściwie wskazywane.

Skutek doręczenia przewidzianego w art. 49 § 1 kpa określa § 2 tego artykułu, mówiący, że dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej. Natomiast skutek doręczenia przewidzianego w art. 44 § 1 kpa określa § 4 tego artykułu, który mówi, że doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia okresu, o którym mowa w §1. W takich wypadkach fikcja doręczenia służyć ma ustaleniu konkretnej, jednej daty, od której należy liczyć termin do wniesienia odwołania od decyzji oraz w przypadku jego upływu datę, w której decyzja stanie się ostateczna. Art. 57 § 1 kpa wskazuje, 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 I instancji lub dnia następnego po upływie ostatniego dnia określonego dla „doręczenia fikcyjnego”. Data ta stanowi zatem zdarzenie stanowiące początek biegu 14-dniowego terminu do sporządzenia i wniesienia odwołania. Kolejny dzień, po upływie tego terminu jest dniem w którym decyzja stała się ostateczna.

Niewłaściwie zatem Starosta Działdowski określił datę ostateczności decyzji wydanych w sprawach: Gn.6821.29.2017, Gn.6821.15.2019, Gn.6821.65.2019, Gn.6821.83.2019, Gn.6821.89.2019, Gn.6821.36.2020 (*akta kontroli: wyłączenia – załącznik nr 1*).

Reasumując kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie**.

Wskazane wyżej uchybienia (błędna data ostateczności decyzji) nie mają znaczącego wpływu na prawidłowość prowadzonych postępowań administracyjnych.

Do projektu wystąpienia pokontrolnego z 23 lutego 2022 r. – znak: jw. zostały wniesione w dniu 2 marca 2022 r. (data wpływu do tut. organu) przez kierownika jednostki kontrolowanej (pismo Starosty Działdowskiego z 2 marca 2022 r. – znak: Or.1710.4.2022) zastrzeżenia dotyczące ustaleń kontrolujących w zakresie:

- a) ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa,
- b) prawidłowości prowadzonych postępowań dotyczących ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację inwestycji drogowych w oparciu o decyzje ZRID,
- c) określenia przez Starostę Działdowskiego błędnej daty ostateczności decyzji w sprawach: Gn.6821.65.2019 i Gn.6821.83.2019 oraz w sprawie Gn.6821.36.2020.

Zastrzeżenia zostały oddalone odnośnie pkt a i b, a uwzględnione w zakresie pkt c. Stanowisko kierownika komórki do spraw kontroli wobec zastrzeżeń, zostało przekazane

Panu Staroście w dniu 31 marca 2022 r.

Na podstawie powyższego, zapisy dotyczące uwzględnionych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego zastrzeżeń zostały zmienione w przekazanym w dniu 6 kwietnia 2022 r. projekcie wystąpienia pokontrolnego.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) przeanalizowanie ewidencjonowanego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o charakterze rolnym i przekazywanie Wojewodzie do dnia 30 czerwca 2022 r. informacji (wraz z niezbędną dokumentacją) o zidentyfikowanych nieruchomościach, które mogły stać się własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego z mocy prawa;
- 2) stosowanie się do obowiązujących przepisów specustawy drogowej oraz stosowanie się do zasad procedury administracyjnej, określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego 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: zbadanie wszystkich okoliczności mających wpływ na wynik postępowania oraz gromadzenie w aktach sprawy wszystkich dowodów z ustaleń dokonanych podczas prowadzenia postępowań. W treści decyzji należy zobowiązywać organ wykonawczy danej jednostki do wypłaty odszkodowania;
- 3) przeprowadzenie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu w stosunku do nieruchomości, które ze względu na upływ czasu oraz wzrost wartości nieruchomości, 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.

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/