



Olsztyn, 28 lipca 2023 r.

WIN-III.431.2.2023.KT

**Pan  
Maciej Romanowski  
Starosta Elbląski  
(e-PUAP)**

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

### **Wystąpienie pokontrolne**

Kontrolę przeprowadzono w Starostwie Powiatowym w Elblągu, ul. Saperów 14A, 82-300 Elbląg, NIP: 578-25-24-428, REGON: 170753615.

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

- 1) Pan Maciej Romanowski – Starosta Elbląski od 20 listopada 2018 r. – do chwili obecnej;
- 2) Pan Piotr Kubicki – Geodeta Powiatowy – Naczelnik Wydziału Geodezji Kartografii, Katastru i Nieruchomości od 1 stycznia 1999 r. – do chwili obecnej;
- 3) Pan Adam Bąkowski – inspektor ds. gospodarki nieruchomościami Powiatu Elbląskiego w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości od 8 lipca 2016 r. – do chwili obecnej;
- 4) Pani Małgorzata Licznarska – podinspektor ds. gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości od 1 stycznia 1999 r. – do chwili obecnej;
- 5) Pani Teresa Romanowska – podinspektor ds. ewidencji gruntów i budynków w Wydziale Geodezji Kartografii, Katastru i Nieruchomości od 1 stycznia 1999 r. – do chwili obecnej;
- 6) Pan Paweł Gościński – referent ds. ewidencji gruntów i budynków w Wydziale Geodezji Kartografii, Katastru i Nieruchomości od 19 sierpnia 2019 r. – do chwili obecnej (akta kontroli – Załącznik – uchwała i zakresy).

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

- 1) Kamil Trocki – starszy inspektor wojewódzki, posiadający legitymację służbową nr 87/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, przewodniczący zespołu kontrolnego,

- 2) Marzena Szymańska – p.o. Kierownika Oddziału starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 23/2022, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego,
- 3) Małgorzata Jackiewicz – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 85/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego,

na podstawie pisemnych imiennych upoważnień do kontroli: nr FK-IV.0030.384-386.2023 z 26 kwietnia 2023 r. wydanych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (akta kontroli – 3 Załączniki – upoważnienie do kontroli).

Termin kontroli od 8 maja 2023 r. do 23 czerwca 2023 r., w tym:

8 maja 2023 r. w jednostce kontrolowanej, w pozostałe dni, czynności kontrolne były przeprowadzane w siedzibie Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie. Kontrolę przeprowadzono na oryginałach dokumentów przekazanych protokolarnie przez jednostkę kontrolowaną w dniu rozpoczęcia kontroli w jednostce kontrolowanej tj. w dniu 8 maja 2023 r. 19 czerwca 2023 r. zwrócono się do jednostki kontrolowanej o wyjaśnienie kontrolowanych zagadnień. 22 i 23 czerwca 2023 r. otrzymano pisemną odpowiedź w tym zakresie.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 21/2023.

Zakres kontroli:

**przedmiot kontroli:** realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm., dalej jako ustawa o gospodarce) oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 162, dalej jako specustawa drogowa), w szczególności:

- ewidencja zasobu i innych nieruchomości Skarbu Państwa,
- prawidłowość prowadzonych postępowań dotyczących ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację inwestycji drogowych, w oparciu o decyzje 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 2019 r. do dnia 31 grudnia 2022 r.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190) w związku z art. 23 ustawy o gospodarce oraz przepisami rozdziału 3 specustawy drogowej.

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

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

#### **Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa**

Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa prowadzone jest w postaci zestawień tabelarycznych w programie Microsoft Excel. Z przedłożonych dokumentów oraz wyjaśnień Starosty wynika, że odrębnie prowadzona jest ewidencja dla nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz w trwałe zarząd (akta kontroli – pismo z 22 czerwca 2023 r. pkt 2).

Kontroli ewidencjonowania podlegał cały zasób nieruchomości Skarbu Państwa z powiatu elbląskiego, obejmujący gminy: Tolkmicko, Milejewo, Gronowo Elbląskie, Markusy, Młynary, Godkowo, Rychliki, miasto Młynary, miasto Tolkmicko oraz miasto Pasłęk. Kontrola obejmowała również nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste i oddane w trwałe zarząd (akta kontroli – Załącznik nr 1.2 i nr 1.3 do programu kontroli).

Zgodnie z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce ewidencjonowanie obejmuje w szczególności: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnie nieruchomości, wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej, przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa, informacje o zgłoszonych roszczeniach

do nieruchomości, informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

W wyniku kontroli ustalono, że:

- 1) wszystkie działki są oznaczone według katastru nieruchomości oraz księgi wieczyste;
- 2) przy każdej działce zawarta jest informacja o powierzchni;
- 3) przy każdej działce zawarta jest informacja o jej przeznaczeniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (ewentualnie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy);
- 4) w stosunku do wszystkich działek oddanych w użytkowanie wieczyste bądź w trwały zarząd zawarta jest informacja o dacie ostatniej aktualizacji opłaty rocznej bądź o zwolnieniu z tego tytułu;
- 5) w stosunku do wszystkich nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa została zawarta informacja o roszczeniach oraz o braku toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych, natomiast brak jest wykazania takiej informacji przy gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste.

Z pisma z 23 czerwca 2023 r. Starosty Elbląskiego wynika, że organ posiada informację tylko o jednym roszczeniu do nieruchomości, natomiast do pozostałych roszczenia nie występują. Ponadto informacji, o których mowa wyżej nie ujęto ze względu na przeoczenie (akta kontroli – pismo z 22 czerwca 2023 r. pkt 3).

Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd zawiera zestawienia oddzielnie na każdy rok: opłat z tytułu trwałego zarządu gruntów Skarbu Państwa, gruntów oddanych w trwały zarząd, zestawienie składające się z porównania roku poprzedniego do obecnego z wykazaniem działek co do których stwierdzono wygaśnięcie trwałego zarządu oraz zestawienie działek z poszczególnych gmin.

Stosownie do art. 23 ust. 1b ustawy o gospodarce obowiązek ewidencjonowania, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, dotyczy również nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste.

Dokumentacja dotycząca gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste zawiera: podsumowanie na każdy rok ilości i powierzchni: wszystkich działek będących w użytkowaniu wieczystym, działek w odpłatnym użytkowaniu wieczystym, działek, których prawo użytkowania wieczystego przekształcono na własność, działek przeznaczonych do przekształcenia prawa, działek zwolnionych z opłat rocznych. Ponadto prowadzone są na każdy rok oddzielnie: wykaz działek, których zmienił się użytkownik wieczysty, których prawo użytkowania wieczystego zostało przekształcone w prawo własności; zestawienie opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa; zestawienie opłat z tytułu – działki do przekształcenia użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa

na własność; zestawienie nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym zwolnione z opłat.

Podczas kontroli zestawień dot. ewidencjonowania nieruchomości, stanowiących własność Skarbu Państwa zespół kontrolny stwierdził, że znaczna ilość działek posiada wpisany jako „rodzaj użytku” - użytek „dr”. W związku z powyższym, pismem z 19 czerwca 2023 r. zwrócono się do Starosty Elbląskiego o wyjaśnienie, ile działek i o jakich użytkach przeszło do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w wyniku wygaśnięcia prawa trwałego zarządu. Z odpowiedzi Starosty Elbląskiego w piśmie z 22 czerwca 2023 r. wynika, że w zasobie Skarbu Państwa jest 171 działek o użytku „dr”, które przeszły do zasobu w wyniku wygaśnięcia trwałego zarządu GDDKiA i Marszałka Województwa. Ponadto w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie znajdują się działki, których prawo własności powinno być stwierdzone nabyciem z mocy prawa przez gminę decyzją Wojewody (akta kontroli – pismo z 22 czerwca 2023 r. pkt 4).

Według danych z ewidencji nieruchomości, na dzień 31 grudnia 2022 r., na terenie powiatu elbląskiego, Skarb Państwa był właścicielem działek o łącznej powierzchni 2 165,9510 ha, w tym:

- w bezpośrednim władaniu Skarbu Państwa było 969 działek o łącznej powierzchni 876,9157 ha,
- w trwałym zarządzie – 789 działek o łącznej powierzchni 654,8896 ha,
- w użytkowaniu wieczystym – 313 działek o łącznej powierzchni 512,7215 ha,
- w dzierżawie – 17 działek o łącznej powierzchni 121,2760 ha,
- w najmie – 2 działki o łącznej powierzchni 0,1347 ha,
- w innej formie (w użyczeniu) – 1 działka o powierzchni 0,0135 ha (akta kontroli – Załącznik nr 1.1. do programu kontroli).

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

W ocenie kontrolujących ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa, wykonywane przez Starostę Elbląskiego jest zgodnie z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce. Starosta posiada pełną bazę danych o nieruchomościach Skarbu Państwa, co umożliwia gospodarowanie w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Co prawda brak jest wymaganych w zestawieniach, o których mowa wyżej, informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych w stosunku do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, jednak Starosta posiada wiedzę o ich braku.

Przyczyną ujawnionego w toku kontroli uchybienia jest ewidencjonowanie nie w pełni zgodne z elementami wymienionymi w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce.

Skutkiem powyższego uchybienia jest posiadanie niepełnej wiedzy w wykazanych zestawieniach dot. gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste.

Osobą odpowiedzialną za opisane uchybienie jest **Geodeta Powiatowy – Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości**.

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

Starosta Elbląski wydał łącznie 7 decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych (dalej jako decyzja ZRID), które były podstawą wszczęcia postępowań odszkodowawczych w kontrolowanym okresie, na podstawie których przeprowadził łącznie 64 postępowania administracyjne w przedmiocie wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego pod inwestycje drogowe, stosując specustawę drogową. Kontrolni poddano 50% dokumentacji, z wyłączeniem spraw: GN.683.2-31.2020.AB, GN.683.1-1.2020.AB, które były przedmiotem kontroli Wojewody w ramach nadzoru instancyjnego oraz sprawy, które wszczęte były w okresie kontrolowanym ale nie zostały zakończone oraz te postępowania, które zostały zakończone po okresie objętym kontrolą (akta kontroli – Załącznik nr 2.1 i nr 2.2. do programu kontroli).

Kontroli podlegała zgodność prowadzonych postępowań z przepisami: specustawy drogowej, ustawy o gospodarce oraz Kpa.

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

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

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

w art. 17, wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego.

Do ustalenia wartości nieruchomości mają zastosowanie odpowiednio przepisy ustawy o gospodarce.

Kontrola wykazała, że postępowania od momentu ich wszczęcia trwały od 1 m-ca do około 10 m-cy. Czas trwania postępowań uzależniony był od złożoności sprawy. Przed wydaniem decyzji strony każdorazowo miały możliwość zapoznania się z materiałem dowodowym, zgłaszania uwag, zastrzeżeń bądź innych dowodów mających znaczenie w sprawie. Organ prawidłowo dokonywał ustalenia wysokości odszkodowań, we wszystkich skontrolowanych postępowaniach, decyzje odszkodowawcze wydane były w oparciu o aktualny operat szacunkowy, spełniający wymagania ustawy o gospodarce i rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2021 r., poz. 555). Na pytanie zespołu kontrolującego, dlaczego Starosta zlecił wykonanie operatów szacunkowych przed wszczęciem postępowań w sprawie ustalenia odszkodowania za przejęte nieruchomości w roku 2019, Starosta wskazał, że zlecenie operatów przed wszczęciem było spowodowane zagrożeniem realizacji inwestycji drogowej, ponadto chciano oszacować cały koszt realizacji inwestycji. Ostatecznie podjęto decyzję o realizacji inwestycji i wszczęto postępowania ustalające odszkodowanie. Przed wydaniem decyzji Starosta zwracał się każdorazowo do rzeczoznawcy majątkowego o potwierdzenie aktualności sporządzonego operatu szacunkowego (akta kontroli – pismo z 22 czerwca 2023 r. pkt 16). Z wyjaśnień Starosty z 22 czerwca 2023 r., znak: GN.1710.1.2023.ML wynika również, że operaty szacunkowe przyjmowane jako dowód w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania, są analizowane pod względem merytorycznym, prawnym i rachunkowym.

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 oraz możliwość zapoznania się z zebrany materiał dowodowy przed wydaniem decyzji o ustaleniu odszkodowania w oparciu o art. 10 Kpa. 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.

Zespół kontrolny stwierdza niżej wymienione nieprawidłowości:

1. Naruszenie przepisu art. 12 ust. 4g specustawy drogowej poprzez nieuzasadnioną zwłokę w podjęciu czynności zmierzających do ustalenia odszkodowania. Kontrola wykazała, że w przypadku decyzji z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności, wszczęcie postępowań nastąpiło w terminie od 3 do 7 miesięcy po wydaniu decyzji ZRID, natomiast w przypadku decyzji bez rygору w terminie od 9 aż do 22 miesięcy od dnia ostateczności. Zespół kontrolny stwierdził, że nieprawidłowe

jest działanie organu polegające na zwlekaniu z zawiadomieniem stron o wszczętym postępowaniu odszkodowawczym.

2. Naruszenie przepisu art. 28 Kpa poprzez wszczęcie postępowania o ustaleniu odszkodowania jednym zawiadomieniem w stosunku do wszystkich stron będących stroną w postępowaniach o ustaleniu odszkodowania. W skontrolowanych sprawach, Starosta w latach 2019-2020 informował strony jednym zawiadomieniem o wszczęciu postępowań w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte z mocy prawa pod inwestycje liniowe w związku z wydaniem decyzji ZRID. Zgodnie z art. 28 Kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W związku z powyższym nie można wszcząć jednym zawiadomieniem sprawy o ustaleniu odszkodowania, gdzie każda ze stron ma inny przedmiot postępowania (jest właścicielem innej nieruchomości), zaleca się aby wszczęcia postępowania były przypisane oddzielnie do każdego przedmiotu postępowania.
3. W skontrolowanych decyzjach odszkodowawczych z roku: 2019-2020 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 drogowej, w rozstrzygnięciu 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%.
4. W sprawach z lat 2019-2020 organ nie występował ani do Inwestora o udzielenie informacji czy w stosunku do danej nieruchomości nastąpiło wydanie przez dotychczasowych właścicieli zgodnie z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej, ani do byłych właścicieli z zapytaniem w kwestii wydania nieruchomości inwestorowi. 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.
5. Brak w aktach poszczególnych spraw zwrotnych potwierdzeń odbioru zawiadomień o wydaniu decyzji ZRID. Kontrola wykazała, że w aktach spraw z roku 2021-2022 (tam gdzie ustalono możliwość powiększenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości



w związku z wydaniem nieruchomości przez poprzedniego właściciela) brak było zwrotnych potwierdzeń odbioru zawiadomień o wydaniu decyzji ZRID. Zawiadomienia te mają szczególne znaczenie w sprawach, w których nastąpiło wydanie nieruchomości przez byłego właściciela/użytkownika wieczystego w celu sprawdzenia zachowania 30-dniowego terminu przewidzianego dla tej czynności. Zaleca się gromadzenie w aktach sprawach wszelkich dowodów, na których organ opiera swoje rozstrzygnięcie.

6. Zastosowanie błędnego zapisu w decyzjach odszkodowawczych z lat 2019-2020, w zakresie zobowiązania „Powiatu” do wypłaty odszkodowania. Zgodnie z dyspozycją art. 132 ust. 5 ustawy o gospodarce, 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.
7. W sprawach, znak: GN.683.2-3.2022.AB, GN.683.2-5.2022.AB, Starosta ustalił, że jedna ze stron postępowania nie żyje i nie było przeprowadzone postępowanie spadkowe, o czym poinformował Sąd Rejonowy w Elblągu IX Wydział Cywilny. Starosta, słusznie uznał, że zaistniała sytuacja opisana w art. 133 ustawy o gospodarce, tj. odszkodowanie za wywłaszczenie, dotyczy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym i w oparciu o art. 118 a ust. 3 ustawy o gospodarce odszkodowanie za nieruchomość, której własność przeszła na rzecz (...) jednostki samorządu terytorialnego, ustala się według przepisów rozdziału 5 i składa do depozytu sądowego na okres 10 lat, niemniej jednak zaleca się aby w podstawie prawnej decyzji powoływać art. 118a ust. 3. Ponadto, w niniejszych sprawach Starosta powinien w oparciu o art. 49 § 1 Kpa zawiadomić strony o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pism w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej. W kontrolowanych sprawach Starosta zaniechał zawiadomienia stron w ww. sposób.
8. W kontrolowanych sprawach z roku 2022 w rozstrzygnięciu decyzji Starosta zobowiązuje organ wykonawczy do wypłaty zwaloryzowanego odszkodowania na dzień wypłaty odszkodowania. Zapis ten jest zbędny w rozstrzygnięciu decyzji. Przepisy dotyczące waloryzacji odszkodowania na dzień wypłaty te są powszechnie obowiązujące, mają moc bezwzględnie wiążącą i nie ma potrzeby ich powielania w rozstrzygnięciu decyzji.
9. Nieprawidłowa praktyka wyłaniania biegłego na potrzeby postępowań prowadzonych na podstawie przepisów Kpa. Z wyjaśnień Starosty z 22 czerwca 2023 r., znak: GN.1710.1.2023.ML wynika, że rzeczoznawcy majątkowi w sprawach o ustalenie odszkodowania za nieruchomości przejęte pod inwestycje liniowe są wyłaniany, odrębnie do każdego postępowania, poprzez wystosowanie do podmiotów świadczących usługi w zakresie szacowania nieruchomości (co najmniej do 3 podmiotów) zapytania cenowego. Po otrzymaniu stosownych ofert wybierana jest

oferta najkorzystniejsza, gdzie głównym kryterium oceny ofert jest zaproponowana cena wykonania usługi. Powyższe ma na celu zachowanie przejrzystości w postępowaniu o wyłonienie rzeczoznawcy majątkowego, oraz ekonomicznego wydatkowania środków finansowych. Jak wynika z akt spraw po wybraniu rzeczoznawcy zleca się mu wykonanie ww. operatów szacunkowych. Podkreślić należy, że biegły w postępowaniu administracyjnym, zgodnie z przepisami Kpa, powinien być powołany na podstawie postanowienia organu (art. 84 § 1 Kpa).

Wskazane nieprawidłowości w punktach 2, 3, 4, 6 odnoszą się do postępowań ustalających odszkodowanie z lat 2019-2020. W skontrolowanych sprawach z lat 2021-2022 ww. nieprawidłowości nie występują. Starosta prawidłowo przeprowadził w tym zakresie postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania za przejęte nieruchomości pod inwestycje liniowe (akta kontroli – Załącznik – skany dokumentacji odszkodowawczej).

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

**Przyczyną** powstania nieprawidłowości było naruszenie przepisów specustawy drogowej oraz procedury administracyjnej (Kpa).

**Skutkiem** stwierdzonych nieprawidłowości było narażanie się przez organ na ponaglenia (w rozumieniu art. 37 § 1 Kpa) ze strony podmiotów, którym przysługuje prawo uzyskania odszkodowania, wydanie decyzji niekompletnych i nieprawidłowo wydanych z punktu widzenia prawa procesowego, niezawierających pełnego rozstrzygnięcia (w przedmiocie przyznania bądź odmowy zwiększenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości z tytułu niezwłocznego wydania nieruchomości) przez co dawni właściciele nieruchomości mogli ponieść straty finansowe, błędne zobowiązanie jednostki samorządowej zamiast organu wykonawczego danej jednostki do wypłaty ustalonego odszkodowania. 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. Skutkiem niezastosowania art. 49 § 1 Kpa jest brak poinformowania potencjalnych stron postępowania o wydanych decyzjach i innych czynnościach organu, a tym samym o uniemożliwieniu im brania udziału w postępowaniu. Opisaną powyżej naruszenia przepisów postępowania oraz prawa materialnego mogą wpływać na zaufanie uczestników postępowania do organów administracji publicznej.

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest **Geodeta Powiatowy – Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości**.

### **Sprzedż nieruchomości**

Kontrolą objęto 100% dokumentacji w tym zakresie. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2022 r. przeznaczono do sprzedaży 8 nieruchomości (10 działek) Skarbu Państwa

(akta kontroli – Załącznik nr 3 do programu kontroli). Sprzedaże nastąpiły w trybie bezprzetargowym (4 nieruchomości) oraz w drodze przetargu (4 nieruchomości).

Tryb bezprzetargowy dotyczył sprzedaży nieruchomości na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej – określony w art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce – 3 nieruchomości oraz na rzecz użytkownika wieczystego art. 37 ust. 2 pkt 5 – 1 nieruchomość.

Dokumentacja prowadzona była zgodnie z obowiązującymi wymogami formalno-prawnymi. W skład dokumentacji wchodziły między innymi: wniosek zainteresowanej strony (w przypadku sprzedaży w drodze bezprzetargowej), dokumenty ewidencyjne i odpis z księgi wieczystej prowadzonej dla zbywanej nieruchomości, zaświadczenie o przeznaczeniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bądź w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, aktualny operat szacunkowy, zarządzenie Wojewody w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości z zasobu, wykaz zbywanej nieruchomości, protokół uzgodnień, akt notarialny, pisemną informację kierowaną do Wojewody o dokonanej sprzedaży nieruchomości. Ponadto w przypadku sprzedaży w drodze przetargu akta sprawy dodatkowo zawierały ogłoszenie o przeprowadzeniu przetargu, zarządzenie Starosty Elbląskiego w sprawie powołania komisji do przeprowadzenia czynności związanych z przetargami, protokół z przeprowadzenia przetargu oraz informację o jego wyniku.

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

Na podstawie akt kontroli stwierdzono, że dla nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w kontrolowanym okresie sporządzane były każdorazowo wykazy nieruchomości, które podawane były do publicznej wiadomości na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa Powiatowego w Elblągu, a informacja o wywieszeniu tych wykazów ogłaszana była w prasie lokalnej „*Dziennik Elbląski*”, „*Gazeta Olsztyńska*” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez Starostwo Powiatowe w Elblągu. Ponadto od 1 stycznia 2017 r. wykazy przesyłane i zamieszczane były na stronie BIP Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego. Zgodnie zatem z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami spełnione zostały warunki dotyczące podania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Ponadto zawarta jest informacja potwierdzająca, że w okresie wywieszenia wykazów nie zostały zgłoszone roszczenia w stosunku do nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

Stwierdza się również, że Starosta Elbląski zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce, każdorazowo przekazywał Wojewodzie informacje o zawartych umowach sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa.

Jak wynika z treści art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce 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 ustawy o gospodarce, tj. oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnia nieruchomości, opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania. Niezbędne jest też wskazanie, czy dana nieruchomość przeznaczona jest do zbycia, czy do oddania w użytkowanie, czy też wydzierżawienia lub wynajęcia. Oprócz tego należy podać termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o gospodarce. W przypadku sprzedaży niezbędne jest też podanie ceny nieruchomości.

Po analizie wszystkich spraw w tym zakresie stwierdzono, że w wykazach znajdowały się wszystkie informacje określone w art. 35 ust 2 ustawy o gospodarce.

Łączna kwota uzyskana ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa w kontrolowanym okresie wyniosła 548 790,90 zł. Koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży wyniosły łącznie 11 020,21 zł.

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

### **Zamiana oraz darowizna**

W kontrolowanym okresie nie miały miejsca zamiany i darowizny nieruchomości Skarbu Państwa z terenu powiatu elbląskiego (akta kontroli – Załącznik: nr 4.1, nr 4.2 do programu kontroli), zatem odstąpiono od oceny tego zagadnienia.

### **Oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste**

W okresie objętym kontrolą grunty Skarbu Państwa nie były oddawane w użytkowanie wieczyste (akta kontroli – pismo z 22 czerwca 2023 r. pkt 1), zatem odstąpiono od oceny tego zagadnienia.

### **Oddawanie nieruchomości w trwały zarząd i jego wygaszanie**

Kontrolą objęto 100% wszystkich spraw z tego zakresu. W kontrolowanym okresie Starosta Elbląski przeprowadził 3 postępowania dotyczące wygaszenia trwałego zarządu oraz wydał 2 decyzje ustalające wysokość opłaty rocznej za nieruchomości będące w trwałym zarządzie (akta kontroli – Załącznik nr 6 do programu kontroli). Wygaszenie trwałego zarządu nieruchomości nastąpiło w stosunku do jednostek: Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Urzędu Morskiego w Gdyni.

Podstawę materialnoprawną postępowań w przedmiocie wygaszenia prawa trwałego zarządu stanowił przepis art. 47 ustawy o gospodarce. Wygaszenie trwałego zarządu

nastąpiło na wniosek danej jednostki organizacyjnej, poprzedzone uzyskaniem zgody organu nadzorującego jednostkę organizacyjną (z uzasadnionym wyłączeniem GDDKiA – pismo Ministra Infrastruktury z 25 listopada 2010 r.) oraz po uzyskaniu przez Starostę możliwości zagospodarowania nieruchomości, w ciągu 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Jak wynika z ustaleń zespołu kontrolnego oraz dokumentacji spraw, organ przed wydaniem decyzji wygaszającej trwały zarząd, o której mowa w art. 47 ust. 2 ustawa o gospodarce, każdorazowo badał możliwość zagospodarowania nieruchomości.

W każdym przypadku wygaszenie trwałego zarządu nastąpiło w drodze decyzji wydanej przed upływem 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Przejęcie nieruchomości od trwałego

zarządcy następowało na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych. Na wniosek Starosty, uregulowano zapisy w księgach wieczystych danych nieruchomości poprzez wykreślenie prawa trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa.

W toku kontroli ustalono, że we wszystkich sprawach Starosta dopełnił obowiązku powiadamiania stron o wszczęciu tych postępowań oraz umożliwienia zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, o których mowa w art. 61 § 4 i art. 10 § 1 Kpa.

W kontrolowanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości bądź uchybień. Dokumentacja tych spraw nie budzi zastrzeżeń pod względem formalno-prawnym.

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

### **Zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem**

W kontrolowanym okresie, jednostka kontrolowana nie dokonywała zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa. W zasobie Skarbu Państwa znajdują się 2 nieruchomości zabudowane, są one przedmiotem najmu i nie wymagają zabezpieczenia, zatem odstąpiono od oceny tego zagadnienia (akta kontroli – Załączniki nr 7.1 i nr 7.2 do programu kontroli).

### **Zagospodarowanie oraz udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa w drodze umów obligacyjnych: dzierżawa, najem, użyczenie – w szczególności zgodność z art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy o gospodarce**

#### Dzierżawa nieruchomości

W kontrolowanym okresie oddano w dzierżawę łącznie 23 działki (lub ich części), na które zawarto 33 umowy dzierżawy (akta kontroli – Załączniki nr 8.1 do programu kontroli). Kontroli podlegało 100% spraw. Umowy zawarto na okres: od 1 miesiąca do 20 lat.

W wyniku kontroli ustalono, że dokumentacja prowadzona była w sposób uporządkowany i przejrzysty. W skład dokumentacji wchodziły, m.in. wnioski stron zainteresowanych zawarciem umowy dzierżawy, wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę, zarządzenia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umów dzierżawy.

Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce, 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 zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

Na podstawie akt kontroli stwierdzono, że dla nieruchomości oddanych w dzierżawę w kontrolowanym okresie każdorazowo sporządzano wykazy nieruchomości, które podawano do publicznej wiadomości na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Elblągu, a informacja o wywieszeniu tych wykazów ogłaszana była w prasie lokalnej m.in. w: Gazecie Olsztyńskiej – Dziennik Elbląski oraz w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez Starostwo Powiatowe w Elblągu pod adresem <https://www.powiat.elblag.pl/pl/ogloszenia/geodezja-ogloszenia>. Ponadto wykazy przesyłano i zamieszczano na stronie BIP Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie.

Zgodnie z art. 35 ust. 1b ustawy o gospodarce obowiązek sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości, nie dotyczy oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie na czas oznaczony do 3 miesięcy, w związku z powyższym wykaz taki nie był w tej sprawie wymagany.

Kontroli podlegało również zbadanie treści sporządzanych wykazów pod kątem ich zawartości o dane/informacji wymienione w art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce.

Zgodnie z treścią tego przepisu wykazy powinny zawierać 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.

Po analizie spraw stwierdzono, że wykazy, o których mowa zawierały wszystkie wymagane dane, wymienione w art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce.

#### Użyczenie nieruchomości

W kontrolowanym okresie oddano w użyczenie łącznie 3 działki (lub ich części) o łącznej powierzchni 0,92701 ha, na które zawarto 3 umowy użyczenia (akta kontroli – Załączniki nr 8.2 do programu kontroli). Przedmiotem użyczenia były:

- zabudowana nieruchomości, teren komunikacji wodnej, obszar usług związany z administracją i gospodarką morską, która została użyczona Zakładowi Aktywności Zawodowej Kamionek Wielki z przeznaczeniem na prowadzenie działalności turystycznej;
- niezabudowana nieruchomości, leżąca na terenie pasa technicznego, plaża, która została użyczona na rzecz Gminy Tolkmicko z przeznaczeniem na działalność turystyczną;
- część niezabudowanej działki, która leży na terenie pasa technicznego, została użyczona Muzeum Archeologiczno-Historycznemu w Elblągu z przeznaczeniem na umieszczenie, przy wejściu na plażę metalowej tablicy informacyjnej.

W wyniku kontroli ustalono, że dokumentacja prowadzona była w sposób uporządkowany i przejrzysty. W skład dokumentacji wchodziły m.in. wnioski stron zainteresowanych zawarciem umowy użyczenia, wykazy w przypadku użyczenia powyżej 3 miesięcy.

W wymaganych przypadkach organ wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce, tj. podania wykazów nieruchomości przeznaczonych do użyczenia do publicznej wiadomości.

Umowy użyczenia przedmiotowych działek zawarte zostały na okres: 6 miesięcy do 3 lat, były to pierwsze umowy użyczenia, w związku z powyższym nie wymagały zgody Wojewody na zawarcie umów użyczenia przedmiotowych działek.

Po analizie spraw stwierdzono, że wykazy zawierają wszystkie informacje i dane wymienione w art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce.

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

#### Najem nieruchomości

Z ustaleń kontrolnych wynika, iż w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2022 r. nie zawierano umów najmu (akta kontroli – pismo z 22 czerwca 2023 r. pkt 17).

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

#### **Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu**

- aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego

Kontrolą objęto 100% dokumentacji w tym zakresie. Ilość działek Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, położonych na terenie powiatu elbląskiego, na ostatni dzień kontrolowanego okresu, tj. na dzień 31 grudnia 2022 r. wynosiła 313 o łącznej powierzchni 512,7215 ha, w tym 125 działek zwolnionych z opłat.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie

częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty.

W kontrolowanym okresie łącznie przeprowadzono aktualizację dla 8 działek (6 działek w 2021 r. i 2 działki w 2022 r.) w stosunku do 188 działek pozostających w odpłatnym użytkowaniu wieczystym. A zatem w kontrolowanym okresie aktualizacji poddano zaledwie 4 % działek Skarbu Państwa będących przedmiotem odpłatnego użytkowania wieczystego (akta kontroli – Załącznik nr 9.1 do programu kontroli).

Starosta Elbląski wyjaśnił, że podstawowym kryterium doboru nieruchomości przeznaczonych do aktualizacji była data ostatniej (najstarszej) aktualizacji. Starosta wyjaśnił i podał, iż przyczyną odstąpienia od aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego w latach 2019 – 2020 była niewystarczająca wysokość dotacji otrzymanej na realizację tego celu oraz jej przesunięcie na inne działania (akta kontroli – pismo z 22 czerwca 2023 r. pkt 7).

Na podstawie analizy zestawienia spraw dotyczących przeprowadzenia aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego ustalono, że:

- w 1 przypadku (4 działki) sprawę rozstrzygało Samorządowe Kolegium Odwoławcze,
- w 2 przypadkach (6 działek) obniżono wysokość opłaty rocznej o 50 % z uwagi na wpisanie nieruchomości do rejestru zabytków,
- w 1 przypadku (2 działki) zaktualizowaną opłatę roczną rozłożono na części, bowiem dwukrotnie przewyższała ona wysokość dotychczasowej opłaty rocznej,

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2022 r. nie występowały przypadki, w których pomimo podjęcia przez Starostę Elbląskiego działań zmierzających do aktualizacji opłaty, nie przeprowadzono aktualizacji opłaty z uwagi na spadek wartości nieruchomości.

Z wyjaśnień Starosty Elbląskiego wynika, że opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego regulowana są zazwyczaj terminowo i regularnie, a po upływie terminu płatności stosowane są wewnętrzne procedury obowiązujące w Starostwie Powiatowym w Elblągu (wystawiane jest wezwanie do zapłaty, a następnie w przypadku braku wpłat przez dłużnika następuje dalsza procedura windykacyjna, celem wyegzekwowania zaległości na drodze postępowania sądowego (akta kontroli – pismo z 22 czerwca 2023 r. pkt 10).

Na podstawie akt poddanych kontroli ustalono, że pisma – wypowiedzenia dotychczasowych opłat rocznych, wystosowane do użytkowników wieczystych zawierały wszystkie wymagane elementy określone w art. 78 ust. 1 ustawy o gospodarce, tj. między innymi informację o sposobie obliczenia nowej wysokości opłaty, miejscu, w którym można zapoznać się z operatem szacunkowym oraz stosowne pouczenie o przysługującym prawie zakwestionowania wypowiedzenia – tj. do złożenia do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest nieuzasadniona, albo jest uzasadniona w innej wysokości, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wypowiedzenia i nie budzą zastrzeżeń.

Jedynie w sprawie GN.6843.24.2022.PG wypowiedzenie zawiera błędnie wyrażoną słownie wysokość proponowanej opłaty rocznej. Uznać należy to za błąd pisarski (akta kontroli – Załącznik – wypowiedzenie z 13 grudnia 2022 r. – znak: GN.6843.24.2022.PG).



Na podstawie analizy danych zawartych w tabeli „Nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste” (akta kontroli – Załącznik nr 1.3 do programu kontroli) zawierającej informacje o roku ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ustalono, że na dzień 31.12.2022 r., potencjalnej aktualizacji opłaty, z uwagi na upływ 3 lat od daty poprzedniej aktualizacji, wymagało 188 działek co oznacza, że w kontrolowanym okresie wykonano zaledwie 4,25% wymaganych aktualizacji. Podkreślić należy, że brak badania rynku pod kątem wzrostu wartości nieruchomości (akta kontroli – pismo z 22 czerwca 2023 r. pkt 8) powoduje, iż nie można jednoznacznie ustalić czy w kontrolowanym okresie istniała zasadność wykonania bądź odstąpienia od aktualizacji opłat.

Niemniej jednak, zespół kontrolujący ustalił, że 180 działek wymagało aktualizacji opłat rocznych, biorąc pod uwagę tylko kryterium daty ostatniej aktualizacji. Z zestawień wynika, że rok 2007 jest najstarszą datą aktualizacji opłat, a rok 2016 jest najmłodszą wymaganą datą aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa. Powyższe ustalenia wskazują, że według stanu na 31 grudnia 2021 r. opłaty nie były zaktualizowane w prawie 96%.

Z tabel zawierających wykaz nieruchomości, których opłaty z tytułu użytkowania wieczystego były aktualizowane w kontrolowanym okresie wynika, że wysokość opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego wzrosła z kwoty 18 268,50 zł przed aktualizacją do kwoty 23 570,50 zł po aktualizacji, co oznacza wzrost dochodów Skarbu Państwa na poziomie ok. 22,5%. Łącznie zlecono wykonanie 7 operatów szacunkowych, na podstawie których przeprowadzono aktualizację w kontrolowanym okresie, a koszty ich sporządzenia wyniosły 1 492 zł.

- aktualizacja opłat z tytułu trwałego zarządu

W myśl art. 87 ust. 1 ustawy o gospodarce, 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.

Kontrolą objęto 100% dokumentacji w tym zakresie. Łączna ilość działek Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd na dzień 31 grudnia 2022 r. wynosiła 789 o powierzchni 654,8896 ha, w tym liczba zwolnionych z opłat wynosiła 767 działek. Zatem w odpłatnym trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych znajduje się 22 działki. W 2019 r. dokonano aktualizacji w stosunku do 2 działek, w 2021 r. ustalono opłatę roczną w stosunku do 2 działek.

Powodem odstąpienia w latach 2020 -2022 od aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu była również (podobnie jak w przypadku braku aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste) niewystarczająca wysokość dotacji otrzymanej na realizację tego celu oraz jej przesunięcie na inne działania (akta kontroli – pismo z 22 czerwca 2023 r. pkt 7).

Na podstawie otrzymanych zestawień i dokumentów zespół kontrolujący ustalił, że na dzień 31 grudnia 2022 r. przeprowadzenia aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu wynikających z przepisu art. 87 ust. 1 ustawy o gospodarce, potencjalnie wymagały wszystkie działki oddane w trwały zarząd, których ostatnia aktualizacja opłat lub ustalenie opłaty rocznej miało miejsce przed 2021 r. (w przypadku 1 działki był to rok 2005, w przypadku

3 działek – 2007 r., w przypadku 2 działek – 2008 r., w przypadku 10 działek – 2012 r., w przypadku 1 działki – 2013 r., w przypadku 1 działki – 2015 r. oraz 2 działki których aktualizacja była dokonana w 2019 r.)

Z tabeli zawierającej wykaz nieruchomości, których opłaty z tytułu trwałego zarządu były aktualizowane w kontrolowanym okresie wynika, że wysokość opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu wzrosła z kwoty 3 300,00 zł przed aktualizacją do kwoty 3 923,70 zł po aktualizacji, co oznacza wzrost dochodów Skarbu Państwa na poziomie 15 %. Łączny koszt wykonania operatów szacunkowych dla nieruchomości, będącej przedmiotem kontroli wyniósł 307,50 zł (akta kontroli – Załącznik nr 1.2 do programu kontroli).

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

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

Wskazać należy, że w odniesieniu do działek przekazanych w odpłatny trwały zarząd, których na terenie powiatu elbląskiego na koniec kontrolowanego okresu było 22, dokonano aktualizacji 2 działek (rok 2019) oraz w 2 przypadkach nastąpiło naliczenie opłaty rocznej (rok 2021). Zatem aktualizacji poddano 10 % opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu oraz 4 % opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, wymagających aktualizacji (w stosunku do których upłynął okres 1 roku/3 lat od daty poprzedniej aktualizacji).

Starosta Elbląski nie podejmował działań mających potwierdzić zasadność przeprowadzenia bądź odstąpienia od przeprowadzenia aktualizacji opłat. W toku kontroli nie przedstawiono analizy/badania rynku pod kątem wzrostu wartości nieruchomości, która wskazywałaby na konieczność bądź brak zasadności wykonania aktualizacji ww. opłat oraz ilu nieruchomości dotyczy. Starosta Elbląski potwierdził, iż „nie zlecał wykonania dokumentu zawierające analizę wartości nieruchomości”, nie dokonał również analiz we własnym zakresie (akta kontroli – pismo z 22 czerwca 2023 r. pkt 8).

Należy również odnieść się do stwierdzenia organu kontrolowanego, że aktualizacja nie była przeprowadzana ze względu na przyznaną mniejszą kwotę dotacji (niż wnioskowano) na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa. Kwota ta (zaplanowana na wykonanie operatów szacunkowych) została przesunięta na realizację innych celów (akta kontroli – pismo z 22 czerwca 2023 r. pkt 9).

Wskazać należy, że przyznawane od lat dotacje nigdy nie pokrywają w 100% zapotrzebowania wskazywanego przez starostów realizujących zadania z zakresu administracji rządowej. Jak ustalono na podstawie znajdujących się w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim akt finansowych z zakresu dotacji przyznawanych powiatom, Starosta Elbląski w latach 2019-2022 nie występował do Wojewody o dodatkowe środki finansowe na sporządzenie operatów szacunkowych do celów aktualizacji opłat rocznych. Starosta Elbląski nie podjął dostatecznych kroków, aby uzyskać dodatkowe środki, które potencjalnie mogłyby zostać przeznaczone na sporządzenie operatów szacunkowych do aktualizacji opłat rocznych. Natomiast brak udokumentowanej analizy rynku zachowania cen, nie pozwala ocenić zasadności odstąpienia przez organ kontrolowany od aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu oraz użytkowania wieczystego z zachowaniem zasady

wyrażonej w art. 87 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce.

**Przyczyną** nieprawidłowości polegających na niedokonaniu aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz z tytułu trwałego zarządu w stosunku do wszystkich nieruchomości wymagających jej przeprowadzenia było niezastosowanie się do przepisów art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce i art. 87 ust. 1 ustawy o gospodarce, wskazujących na konieczność dokonania aktualizacji wysokości opłat w sytuacji, gdy wartość nieruchomości uległa zmianie oraz niestarsanne planowanie tych aktualizacji, nieopowiedzone analizą czy aktualizacja jest wymagana (dokonania analizy rynku pod kątem wzrostu wartości nieruchomości).

**Skutkiem** powstałych nieprawidłowości, tj. braku systematycznej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu, 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 opisane nieprawidłowości jest **Geodeta Powiatowy – Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości**.

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

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2022 r. w Starostwie Powiatowym w Elblągu prowadzonych było 168 postępowań administracyjnych obejmujących przepisy materialne działu III, rozdział 4 ustawy o gospodarce – Wywłaszczenie nieruchomości (w 2019 r. – 16, w 2020 r. – 35, w 2021 r. – 58, w 2022 r. – 59) (akta kontroli – Załącznik nr 10 do programu kontroli).

W kontrolowanym okresie Starosta Elbląski na wniosek Energa-Operator S.A. oraz NEXERA Sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie, wydał 128 decyzji administracyjnych, w tym: 114 decyzji ograniczających sposób korzystania z nieruchomości (art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce), 8 decyzji o odmowie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, 2 decyzje udzielające zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości (art. 126 ust. 1 ustawy o gospodarce), 4 decyzje o udostępnieniu nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej (art. 124b ustawy o gospodarce) oraz 20 decyzji umarzających powyższe postępowania. Ponadto: 9 spraw znajduje się w toku, 4 wnioski pozostawiono bez rozpoznania (w tym 1 z art. 124b ustawy o gospodarce), 3 sprawy zostały zawieszono, w 3 sprawach odmówiono wszczęcia postępowania.

Kontrola wykazała, że przed wydaniem decyzji organ kontrolowany analizuje wnioski inicjujące postępowania pod względem formalnym, a w przypadku wątpliwości uzupełnia brakujące informacje. Każdorazowo zawiadamia strony o wszczęciu postępowania w myśl art. 61 § 4 Kpa i informuje strony postępowania administracyjnego o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji. Zatem organ dochowuje obowiązku wynikającego z art. 10 Kpa.

Sprawy GN.6821.3.9.2019.AB i GN.6821.3.12.2019.ML prowadzone były prawidłowo, decyzje o zezwoleniu na czasowe zajęcie nieruchomości na podstawie art. 126 ust. 1 ustawy o gospodarce, wydawane były w ustawowym terminie i nadawany im był rygor natychmiastowej wykonalności.

Wszystkie wnioski w zakresie niezwłocznego zajęcia nieruchomości w trybie art. 124 ust. 1a ustawy o gospodarce były rozpatrywane przez organ merytorycznie. Parametry ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości określone były zgodnie z treścią wniosku. W przypadku decyzji pozytywnych, Starosta każdorazowo składał wniosek do właściwego miejscowo sądu rejonowego o ujawnienie w księdze wieczystej ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości.

Na podstawie akt kontroli, zespół kontrolny stwierdził nieprawidłowości polegające na:

- 1) Orzekaniu o przepisach powszechnie obowiązujących, a także formułowanie w treści sentencji decyzji innych warunków niewynikających wprost z przepisów (dotyczy spraw: GN.6821.3.9.2019.AB, GN.6821.3.10.2019.ML, GN.6821.3.11.2019.ML, GN.6821.3.12.2019.AB, GN.6821.3.17.2019.2020.ML, GN.6821.3.4.2020.ML, GN.6821.3.7.2020.ML, GN.6821.3.9.2020.ML, GN.6821.3.14.2020.ML, GN.6821.3.32.2020.ML).

W treści sentencji orzekano o obowiązkach i ograniczeniach wynikających wprost z art. 124 ust. 4 i 7 ustawy o gospodarce, tj. o obowiązku inwestora do przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego niezwłocznie po zrealizowaniu inwestycji lub do zapłaty odszkodowania, jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego będzie niemożliwe albo będzie powodowało nadmierne trudności lub koszty, a także o tym, że decyzja ostateczna stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej.

W decyzji wydanej do sprawy GN.6821.3.12.2019.AB Starosta zobowiązał strony do poinformowania organu o ewentualnym braku uzgodnienia w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania za udostępnienie nieruchomości oraz szkodach powstałych na skutek czasowego zajęcia w terminie 30 dni od dnia kiedy upłynie termin zajęcia nieruchomości.

Zastosowanie wyżej wymienionych sformułowań jest niedopuszczalne, bowiem nie przewidują tego przepis art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce, czy też art. 124b ust. 1 ustawy o gospodarce, które winny być interpretowane dosłownie. Nie dopuszcza się stosowania takich zapisów również ze względu na to, że są one niedookreślone i mogą wywoływać wątpliwości interpretacyjne. Prawa i obowiązki wymienione w ustępach 4-7 art. 124 ustawy o gospodarce oraz w ustępach 5, 6 art. 124b ustawy o gospodarce określają skutki wydania zezwolenia. Przepisy te są powszechnie obowiązujące, mają moc bezwzględnie wiążącą i nie ma potrzeby ich powielania w rozstrzygnięciach decyzji.

- 2) Niezachowaniu terminu załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa (dotyczy sprawy GN.6821.3.10.2019.ML).

Na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek informowania stron o każdej przyczynie niedotrzymania ustawowych terminów proceduralnych. Wszystkie sprawy dotyczące wydania decyzji w trybie art. 124 ustawy o gospodarce są szczególnie

skomplikowane, co zgodnie z art. 35 § 3 Kpa pozwalało na rozpatrzenie ich w terminie dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania bez pisemnego informowania stron o przesunięciu terminu rozpatrzenia sprawy.

W wyżej wymienionej sprawie organ kontrolowany zawiadomił strony o przedłużeniu postępowania administracyjnego ale nie dochował terminu dot. zakończenia sprawy wynikającego z treści pisma, wydając decyzję po tym terminie.

- 3) Braku zastosowania w zawiadomieniu o przedłużeniu terminu rozpatrzenia spraw GN.6821.3.43.2021.ML i GN.6821.3.4.2020.ML pełnego pouczenia, o którym mowa w art. 37 § 1 Kpa.

W art. 37 § 1 Kpa wskazano, że stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczynność) lub gdy postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość).

W przedmiotowych sprawach Starosta informował jedynie, że zgodnie z art. 36 § 1 Kpa stronie przysługuje prawo wniesienia ponaglenia, nie wskazując z jakiego powodu można wnieść ponaglenie oraz do jakiego organu przysługuje jego złożenie.

- 4) Nieuzasadnionej zwłóce w podjęciu decyzji w sprawach: GN.6821.3.4.2020.ML, GN.6821.3.7.2020.ML, GN.6821.3.9.2020.ML, GN.6821.3.32.2020.ML oraz GN.6821.3.28.2021.ML, GN.6821.3.34.2021.ML, GN.6821.3.43.2021.ML, GN.6821.3.47.2021.ML, GN.6821.3.50.2021.ML, GN.6821.3.1.2022.ML, GN.6821.3.10.2022.ML, GN.6821.3.13.2022.ML, GN.6821.3.41.2022.ML, GN.6821.3.54.2022.ML, GN.6821.3.55.2022.ML.

W powyższych sprawach Starosta nie podejmował rozstrzygnięcia niezwłocznie po upływie terminu do zapoznania się z materiałem dowodowym i wypowiedzenia się co do dowodów (zawiadomienie z art. 10 Kpa), a także nie wydawał decyzji pomimo posiadania kompletnego materiału dowodowego, co stanowi naruszenie art. 36 Kpa – prowadzenie postępowania dłużej niż jest to niezbędne o załatwienia sprawy.

- 5) Kierowaniu jednego zwrotnego potwierdzenia odbioru decyzji do dwóch adresatów (małżeństwa) – sprawy GN.6821.3.4.2019.ML i GN.6821.3.9.2019.AB.

W sytuacji, gdy stronami postępowania są małżonkowie, organ powinien kierować korespondencję w sprawie do każdego z małżonków osobno. W rozumieniu przepisów Kpa, co do zasady stronami postępowania są poszczególni małżonkowie jako osoby fizyczne, a nie małżeństwo jako instytucja mająca swoje umocowanie w przepisach ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (wyrok NSA z 19 lipca 2007 r., sygn. akt I OSK 1234/06). Pomimo, że w orzecznictwie występują również odmienne poglądy na ten temat, w ocenie zespołu kontrolującego pisma powinny być kierowane do każdego z małżonków z osobna, tj. do każdej strony powinny być adresowane odrębnie. Korespondencja powinna być doręczana każdemu z małżonków oddzielnie, nawet jeżeli mieszkają pod tym samym

adresem. Każdemu z małżonków, jako stronie postępowania, należy zagwarantować ochronę jego interesu i udział w sprawie.

Wspomnieć należy, że powyższy przypadek nie powtórzył się w kolejnych latach okresu kontrolowanego.

- 6) Błędym ustaleniu daty ostateczności wydanych decyzji - zespół kontrolujący stwierdził, że organ kontrolowany błędnie ustalił daty ostateczności w decyzjach wydanych w sprawach:
- GN.6821.3.1.2019.ML na dzień 13 maja 2019 r. (prawidłowo 11 maja 2019 r.), pomimo iż, decyzja została odebrana przez strony w dniu 26.04.2019 r.
  - GN.6821.3.10.2019.ML na dzień 8 listopada 2019 r. (prawidłowo 9 listopada 2019 r.), pomimo iż decyzja została odebrana przez ostatnią ze stron w dniu 25 października 2019 r.;
  - GN.6821.3.17.2019.2020.ML na dzień 4 lutego 2020 r. (prawidłowo 5 lutego 2020 r.), pomimo iż decyzja została odebrana przez strony w 21 stycznia 2020 r.;
  - GN.6821.3.4.2020.ML r. na dzień 30 czerwca 2020 r. (prawidłowo 1 lipca 2020 r.), pomimo iż ostatnia ze stron otrzymała decyzję w dniu 16 czerwca 2020 r.;
  - GN.6821.3.7.2020.ML na dzień 2 lipca 2020 r. (prawidłowo 3 lipca 2020 r.), pomimo, iż decyzja została odebrana przez ostatnią ze stron w dniu 18 czerwca 2020 r.;
  - GN.6821.3.9.2020.ML na dzień 3 lipca 2020 r. (prawidłowo 4 lipca 2020 r.), pomimo iż decyzja została odebrana przez ostatnią ze stron w dniu 19 czerwca 2020 r.;
  - GN.6821.3.32.2020.ML na dzień 4 grudnia 2020 r., (prawidłowo 5 grudnia 2020 r.) pomimo, iż decyzja został odebrana przez strony w dniu 20 listopada 2020 r.;
  - GN.6821.3.3.2021.ML na dzień 10 maja 2021 r. (prawidłowo 11 maja 2021 r.), pomimo iż ostatnia ze stron odebrała decyzję w dniu 26 kwietnia 2021 r.;
  - GN.6821.3.5.2021.ML na dzień 11 maja 2021 r. (prawidłowo 12 maja 2021 r.), pomimo iż decyzja została odebrana przez dwie strony w dniu 27 kwietnia 2021 r.;
  - GN.6821.3.7.2021.ML na dzień 28 maja 2021 r. (prawidłowo 29 maja 2021 r.), pomimo iż ostatnia ze stron otrzymała decyzję w dniu 14 maja 2021 r.;
  - GN.6821.3.28.2021.ML na dzień 5 listopada 2021 r. (prawidłowo 6 listopada 2021 r.), pomimo iż strony odebrały decyzję w dniu 22 października 2021 r.;
  - GN.6821.3.48.2022.ML – ostateczność decyzji ustalona na dzień 23 listopada 2022 r., podczas gdy brak jest w aktach zwrotnego potwierdzenia odbioru decyzji przez jedną ze stron postępowania.

Nieprawidłowe oznaczenie daty ostateczności powyższych decyzji nie skutkuje ich wadliwością.

Zgodnie z art. 16 § 1 Kpa, decyzja ostateczna to decyzja, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z tego przepisu wynika więc, że aby decyzja była ostateczna muszą zostać wyczerpane wszelkie środki odwoławcze.

Liczenie terminów na wniesienie odwołania należało rozpocząć od dnia, w którym najpóźniej strona mogła złożyć odwołanie. Jeżeli zaś było kilka terminów, należało uwzględnić datę ostatnią.

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 pierwszej 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.

Ponadto na podstawie akt kontroli, zespół kontrolny stwierdził uchybienia polegające na:

- podawaniu niepełnych danych o nieruchomościach, tj. braku podawania numeru księgi wieczystej we wszystkich kontrolowanych decyzjach,
- opieraniu się w sprawach dot. ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na nieostatecznych decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (dotyczy spraw: GN.6821.3.17.2019.ML, GN.6821.3.32.2020.ML, GN.6821.3.3.2021.ML, GN.6821.3.7.2021.ML, GN.6821.3.23.2022.ML, GN.6821.3.55.2022.ML),
- braku wyjaśnienia w sprawie GN.6821.3.43.2021.ML o ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości prawidłowego obszaru stałego zajęcia jednej z działek.

W przedmiotowej sprawie w decyzji podano powierzchnię obszaru stałego zajęcia działki wynoszącą 412 m<sup>2</sup> ustaloną na podstawie wniosku inwestora, podczas gdy na załączniku do decyzji obszar ten określony został na 411m<sup>2</sup>.

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

**Przyczyną** stwierdzonych nieprawidłowości jest naruszenie przepisów Kpa poprzez: niezawiadomienie stron o niezafatwieniu sprawy w terminie oraz niestosowanie pełnego pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 Kpa), błędne ustalanie dat ostateczności decyzji (art. 16 § 1 w związku z art. 57 Kpa), a także naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez orzekanie w decyzjach o przepisach powszechnie obowiązujących i formułowanie w treści orzeczenia innych przesłanek niewynikających wprost z przepisu (art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce).

**Skutkiem** stwierdzonych nieprawidłowości jest zafatwianie spraw z odstępstwem od procedur administracyjnych wynikających z przepisów prawa materialnego i prawa procesowego. Naruszenie procedur administracyjnych może prowadzić do nieuprawnionego ograniczenia prawa własności oraz wpływać na zaufanie uczestników postępowania do organów administracji publicznej.

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest **Geodeta Powiatowy – Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości**.

Do projektu wystąpienia pokontrolnego z 17 lipca 2023 r. – znak: WIN-III.431.2.2023.KT (data doręczenia jednostce kontrolowanej – 17 lipca 2023 r.), zawierającego ustalenia kontroli, nie wniesiono zastrzeżeń.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) uzupełnienie zestawień dotyczących ewidencjonowania nieruchomościami Skarbu Państwa o informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych w stosunku do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste;
- 2) stosowanie się do obowiązujących przepisów specustawy drogowej oraz stosowanie się do zasad procedury administracyjnej, określonych w Kpa 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 wszczynanie postępowań i zawiadomianie o tym stron niezwłocznie po wydaniu decyzji ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności bądź uzyskaniu przez decyzję ZRID ostateczności, w treści decyzji należy zobowiązywać organ wykonawczy danej jednostki do wypłaty odszkodowania;
- 3) w celu wywiązania się z ustawowego obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej, umieszczanie w sentencjach decyzji rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania bądź odmowy zwiększenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości, z tytułu niezwłocznego wydania nieruchomości, w tym również udowodnienie w aktach sprawy faktu wydania przez właściciela nieruchomości objętej decyzją ZRID (np. protokołem zdawczo-odbiorczym, oświadczeniem właściciela) bądź braku wydania nieruchomości;



- 4) powoływanie biegłych z zakresu szacowania nieruchomości (rzeczoznawców majątkowych) na potrzeby postępowań prowadzonych na podstawie przepisów Kpa na podstawie postanowienia organu (art. 84 § 1 Kpa);
- 5) staranne planowanie i systematyczne przeprowadzanie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu w stosunku do nieruchomości, które ze względu na wzrost wartości lub upływ czasu, takiej aktualizacji wymagają. Przeprowadzanie aktualizacji należy poprzedzić dokonaniem analizy rynku, która wskaże na zasadność przeprowadzenia aktualizacji. Pozwoli to na właściwe planowanie aktualizacji opłat, a także na racjonalne zaplanowanie środków finansowych na pokrycie kosztów związanych ze sporządzaniem operatów szacunkowych;
- 6) przestrzeganie przepisów prawa materialnego w prowadzonych postępowaniach dotyczących wywłaszczenia nieruchomości, a w szczególności nie formułowanie w sentencji decyzji o ograniczeniu korzystania z nieruchomości, poza przesłankami zawartymi w przepisie art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce, innych obowiązków umożliwiających albo wykluczających zastosowanie ograniczenia;
- 7) przestrzeganie przepisów Kpa, w tym obowiązków wynikających z art. 7 Kpa, tj. co do czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, art. 35 i art. 36 § 1 Kpa, tj. załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki oraz zawiadomienia stron o każdym przypadku niezłatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa i podania przyczyn zwłoki oraz wskazania nowego terminu załatwienia sprawy oraz przepisów wynikających z art. 10 Kpa, tj. o informowaniu stron o możliwości zapoznania się materiałem dowodowym i wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji, uprzedzanie stron postępowania o zamiarze zawiadomienia ich w określony sposób (art. 49a Kpa),
- 8) nadawanie klauzul ostateczności decyzjom wydawanym przez Starostę oraz właściwe określanie terminów ostateczności decyzji administracyjnych wydawanych przez Starostę.

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

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

**WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Artur Chojecki**

/dokument podpisany elektronicznie/