



Olsztyn, 22 kwietnia 2024 r.

WIN-III.431.8.2023.DJ

**Pan
Jarosław Matłach
Starosta Szczycieński
(ePUAP)**

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

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Starostwie Powiatowym w Szczytnie, ul. Henryka Sienkiewicza 1, 12-100 Szczytno, NIP: 745-15-96-932, REGON: 510750893.

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

- 1) Pan Jarosław Matłach – Starosta Szczycieński powołany uchwałą Nr I/4/2018 Rady Powiatu Szczycieńskiego z 19 listopada 2018 r. – do chwili obecnej;
- 1) Pan Artur Horodyski – Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami od 16 stycznia 2012 r. – do chwili obecnej;
- 2) Pan Jarosław Milewski – Główny Specjalista w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami od 1 stycznia 1999 r. – do chwili obecnej;
- 3) Pan Dominik Żołobowski – Inspektor w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami od 1 sierpnia 2012 r. – do chwili obecnej;

(akta kontroli – załączniki pn. dane o jednostce kontrolowanej; zakresy czynności i upoważnienia).

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

- 1) Joanna Dawidziona – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 5/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, przewodnicząca zespołu kontrolnego;
- 2) Emilia Konieczna – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 34/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;
- 3) Milena Kurowska – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 74/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;

na podstawie pisemnych imiennych upoważnień do kontroli z 13 grudnia 2023 r. odpowiednio: nr FK-IV.0030.1059.2023, nr FK-IV.0030.1060.2023 i nr FK-IV.0030.1061.2023, wydanych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (akta kontroli – 3 załączniki pn. upoważnienie do kontroli).

Termin kontroli od 20 grudnia 2023 r. do 29 lutego 2024 r. (w tym: w dniu 20 grudnia 2023 r. w siedzibie jednostki kontrolowanej; w pozostałe dni czynności kontrolne były przeprowadzane w siedzibie Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie). Kontrolę przeprowadzono na oryginałach dokumentów przekazanych protokolarnie przez jednostkę kontrolowaną w dniu rozpoczęcia kontroli w jednostce kontrolowanej tj. w dniu 20 grudnia 2023 r. Ponadto pismami z: 9 lutego 2024 r. oraz 23 lutego 2024 r. zwrócono się do jednostki kontrolowanej o wyjaśnienie kontrolowanych zagadnień, a odpowiednio w dniach: 19 lutego 2024 r., 20 lutego 2024 r. oraz 29 lutego 2024 r. otrzymano pisemne odpowiedzi w tym zakresie.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 4/2023.

Zakres kontroli:

Przedmiot kontroli: realizacja przez Starostę Szczycieńskiego 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 „u.g.n.”) oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311, dalej jako „specustawa drogowa”), w szczególności:

- ewidencja zasobu i innych nieruchomości Skarbu Państwa,
- prawidłowość prowadzonych postępowań dotyczących ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację inwestycji drogowych, w oparciu o decyzje zezwalające na realizację inwestycji drogowych (dalej tzw. „decyzje ZRID”),
- sprzedaż nieruchomości,
- zamiana oraz darowizna nieruchomości,
- oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste,
- oddawanie nieruchomości w trwały zarząd i jego wygaszanie,
- zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem,
- zagospodarowanie oraz udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa w drodze umów obligacyjnych: dzierżawa, najem, użyczenie,

- aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste i z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami Skarbu Państwa,
- tryb załatwiania złożonych wniosków o wywłaszczenie oraz prawidłowość formalnoprawna wydawanych decyzji w sprawach wywłaszczeń.

Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2019 r. do 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 oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190) w związku z art. 23 u.g.n. oraz przepisami rozdziału 3 specustawy drogowej.

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

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

Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa

Przepis art. 23 ust. 1c u.g.n. zawiera katalog elementów składających się na proces ewidencjonowania. Są to: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości; powierzchnia nieruchomości; wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej; przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa; informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości; informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa w Starostwie Powiatowym w Szczytnie prowadzona jest w formie elektronicznej w postaci tabel w programie Excel, założonych dla poszczególnych jednostek ewidencyjnych.

Każda tabela zawiera zestawienie nieruchomości, które podzielone jest na gminy i obręby. Tabele składają się z następujących kolumn: właściciel, numer i powierzchnia działki, opis użytku, numer KW, przeznaczenie w planie lub w studium, zgłoszone roszczenia/postępowania sądowe i administracyjne. Są one uzupełniane na bieżąco, tj. w przypadkach sprzedaży, komunalizacji czy przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Informacje o aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego zawarte są w oddzielnej tabeli zatytułowanej: „Nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste”. Zestawienie zawiera informację o imieniu i nazwisku lub nazwie użytkownika

wieczystego, adres zamieszkania lub adres firmy, dane nieruchomości (położenie, numer działki, powierzchnia) oraz datę ostatniej aktualizacji.

Kontroli ewidencjonowania podlegały nieruchomości z gminy Dźwierzuty, gminy Pasym, miasta Pasym, gminy Świątajno, miasta Wielbark, miasta Szczytno. Kontrola obejmowała również nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste pod kątem ewidencjonowania w zakresie wskazania daty ostatniej aktualizacji opłat rocznych (art. 23 ust. 1c pkt 5 u.g.n.).

Według danych z ewidencji nieruchomości, na dzień 31 grudnia 2022 r., na terenie powiatu szczywieńskiego, Skarb Państwa był właścicielem 2115 działek o łącznej powierzchni 1134,5098 ha, w tym:

- w bezpośrednim władaniu Skarbu Państwa było 1056 działek o łącznej powierzchni 128,3195 ha,
- w trwałym zarządzie – 549 działek o łącznej powierzchni 503,6475 ha,
- w użytkowaniu wieczystym – 473 działek o łącznej powierzchni 462,3735 ha,
- w dzierżawie – 12 działek o łącznej powierzchni 26,8643 ha,
- w innej formie (np. w użyczeniu) – 22 działki o powierzchni 12,7077 ha (akta kontroli – załącznik nr 1.1 do programu kontroli).

Powyższe dane są zgodne z danymi wykazanymi w rocznym sprawozdaniu Starosty Szczywieńskiego za rok 2022 z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa, przedłożonego Wojewodzie zgodnie z art. 23 ust. 1a u.g.n.

W wyniku kontroli ustalono, że:

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

Wszystkie ustawowe informacje na podstawie, których dokonuje się ewidencjonowania, zostały ujęte.

W stosunku do działek, które ze względu na swój charakter – drogi, mogłyby być przekazane na własność poszczególnych Gmin – organ kontrolowany po przeprowadzonej w 2019 r. kontroli problemowej dokonał obszernej analizy w zakresie możliwości przekazania na rzecz jednostek samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych i na tej podstawie uregulował stan prawny 59 działek. Starosta podkreśla, iż regularnie kieruje pisma do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego ze wskazaniem działek stanowiących drogi o znaczeniu lokalnym z prośbą o rozważenie nabycia do zasobów gminnych (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 16 lutego 2024 r. pkt 3).

W wyniku analizy zestawień ewidencjonowanych nieruchomości Skarbu Państwa (akta kontroli – załącznik nr 1.2 do programu kontroli) oraz wyjaśnień Starosty (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 16 lutego 2024 r. pkt 2), zespół kontrolujący ustalił, że w zasobie znajdują się 2 działki, które oznaczone są jako użytek rolny (np. RV, łIV, PsV...) i według stanu na dzień 30 czerwca 2000 r. były przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod tereny rolne. Z powyższego wynika, że nieruchomości te wymagają potwierdzenia nabycia przez właściwe gminy z mocy prawa, w trybie art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, bowiem stanowią one własność odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego.

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

W ocenie kontrolujących zadanie Starosty, jakim jest ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa, wykonywane jest przez Starostę Szczycieńskiego rzetelnie i zgodnie z art. 23 ust. 1c u.g.n. Starosta posiada pełną i jednolitą bazę danych o nieruchomościach Skarbu Państwa, co umożliwi gospodarowanie w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Niemniej jednak ustalono, iż w zasobie Skarbu Państwa znajdują się działki, które na podstawie przepisów stały się, z mocy prawa z dniem 1 lipca 2000 r. własnością poszczególnych gmin.

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli uchybień jest postępowanie niezgodnie z zasadą wyrażoną w art. 21 u.g.n.

Skutkiem powyższych uchybień jest posiadanie w zasobie Skarbu Państwa nieruchomości, które nie stanowią własności Skarbu Państwa z mocy prawa. Powyższe naraża Skarb Państwa na ewentualne koszty związane z utrzymaniem tych nieruchomości.

Osobą odpowiedzialną za opisane uchybienia jest Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i 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 przeprowadzono 24 postępowania administracyjne w przedmiocie wydania decyzji o ustaleniu odszkodowań za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego pod inwestycje drogowe. Kontrolni poddano 100% dokumentacji (akta kontroli – załącznik nr 2.1 do programu kontroli).

Kontroli podlegała zgodność prowadzonych postępowań z przepisami u.g.n., specustawy drogowej oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm., dalej jako „k.p.a.”).

Zespół kontrolny ustalił, że w kontrolowanym okresie w jednostce kontrolowanej wydano łącznie 8 decyzji zezwalających na realizację inwestycji drogowych, w tym 2 z nich nadano rygor natychmiastowej wykonalności (akta kontroli – załącznik nr 2.2 do programu kontroli). Powyższe oznacza, że termin na wydanie decyzji ustalających wysokość odszkodowań określał art. 12 ust. 4b specustawy drogowej, tj. 30 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna (dotyczy decyzji bez rygoru natychmiastowej wykonalności), oraz art. 12 ust. 4g specustawy drogowej, tj. 60 dni od dnia nadania decyzjom ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności.

Stwierdza się, że decyzje ustalające odszkodowania były wydawane ze znaczną zwłoką terminów, o których mowa powyżej.

Z ustaleń zespołu kontrolnego wynika, że decyzja ZRID z 18 października 2021 r. nr: Ab.6740.2.2.2021, została wygaszona decyzją z 5 grudnia 2023 r. nr: Ab.6740.2.6.2023, która stała się ostateczna z dniem 18 stycznia 2024r., natomiast decyzja ZRID z 27 listopada 2020 r. nr: Ab.6740.2.6.2020, została wygaszona decyzją z 5 grudnia 2023 r. nr: Ab.6740.2.5.2023, która stała się ostateczna w dniu 16 stycznia 2024 r. (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 29 lutego 2024 r. pkt 1 i 2). Ponadto decyzje ZRID: z 21 lipca 2020 r. nr: Ab.6740.2.2.2020, z 4 maja 2021 r. nr: Ab.6740.2.1.2021 oraz z 24 maja 2022 r. nr : Ab.6740.2.2.2022 nie przewidywały przejęcia nieruchomości od osób fizycznych i innych podmiotów na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 29 lutego 2024 r. pkt 3), zatem nie było podstaw do wszczęcia postępowań na ich podstawie.

Od zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania, postępowania były prowadzone od 11 do 71 dni (średnio 26 dni). We wszystkich aktach kontrolowanych spraw znajduje się operat szacunkowy, zawiadomienie o wszczęciu postępowania wraz z klauzulą art. 10 k.p.a., notatka organu o braku protokołów przejęcia nieruchomości czy oświadczeń o wcześniejszym wydaniu nieruchomości, decyzja. Organ gromadzi również dowody skutecznych doręczeń stronom postępowań pism i decyzji w sprawach.

We wszystkich przypadkach operat szacunkowy był sporządzony przed zawiadomieniem stron o wszczęciu postępowania administracyjnego.

Zespół kontrolny stwierdza nw. nieprawidłowości:

- 1) naruszenie art. 12 ust. 4b specustawy drogowej poprzez beczynność wobec ustalenia odszkodowań za nieruchomości, które zostały przejęte z mocy prawa na realizację inwestycji drogowej.

Z ustaleń zespołu kontrolnego wynika, że organ nie wszczął postępowań w sprawie ustalenia odszkodowania za 4 nieruchomości (5 działek), objętych decyzją ZRID Nr 3/2022 z dnia 26 września 2022 r., nr rejestru: Ab.6740.2.4.2022, które z dniem 11 listopada 2022 r. stały się z mocy prawa własnością Gminy Wielbark.

Przyczyną niepodjęcia przez jednostkę kontrolowaną postępowań w przypadku tej decyzji ZRID był brak środków na zlecenie wyceny (akta kontroli – załącznik nr 2.2 do programu kontroli). Na pytanie zespołu kontrolnego czy występowało do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o środki na sporządzenie operatów szacunkowych w celu ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte z mocy prawa na podstawie decyzji ZRID z 26 września 2022 r., znak: Ab.6740.2.4.2022, organ kontrolowany odpowiedział, że nie występował (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 16 lutego 2024 r. pkt 18). Powyższe uzasadnienie nie zasługuje zatem na uwzględnienie.

- 2) naruszenie art. 12 ust. 4b specustawy drogowej poprzez nieuzasadnioną zwłokę w podjęciu czynności zmierzających do ustalenia odszkodowania w sprawach:
 - GG.6821.53.2019, GG.6821.54.2019, GG.6821.55.2019, GG.6821.56.2019, GG.6821.57.2019, GG.6821.58.2019, GG.6821.59.2019, GG.6821.60.2019, GG.6821.61.2019, GG.6821.62.2019, GG.6821.63.2019, GG.6821.65.2019, GG.6821.69.2019 – wszczęcie postępowań nastąpiło po upływie około 1 roku i pół miesiąca od dnia ostateczności decyzji ZRID,
 - GG.6821.26.2020, GG.6821.27.2020, GG.6821.28.2020, GG.6821.30.2020 – wszczęcie postępowań nastąpiło po upływie prawie 1 roku i 7 miesięcy od dnia ostateczności decyzji ZRID,
 - GG.6821.12.2021 – wszczęcie postępowania nastąpiło po upływie ponad 1 roku i 6 miesięcy od dnia ostateczności decyzji ZRID,
 - Gg.6821.41.2022, Gg.6821.42.2022, Gg.6821.43.2022, Gg.6821.46.2022, Gg.6821.47.2022 – wszczęcie postępowania nastąpiło po upływie ponad 2 lat od dnia ostateczności decyzji ZRID

Zespół kontrolny stwierdził, że nieprawidłowe jest działanie organu polegające na zwlekaniu z zawiadomieniem stron o wszczęciu postępowania odszkodowawczego.

- 3) nieuzasadniona zwłoka w podjęciu pierwszych czynności po otrzymaniu operatów szacunkowych w sprawach:

- GG.6821.53.2019, GG.6821.54.2019, GG.6821.55.2019, GG.6821.56.2019, GG.6821.57.2019, GG.6821.58.2019, GG.6821.59.2019, GG.6821.60.2019, GG.6821.61.2019, GG.6821.62.2019, GG.6821.63.2019, GG.6821.65.2019, GG.6821.69.2019 – operat szacunkowy sporządzony w dniu 20 grudnia 2018 r., natomiast zawiadomienia o wszczęciu postępowania dopiero w dniu 15 lub 18 listopada 2019 r.,
- GG.6821.26.2020, GG.6821.27.2020, GG.6821.29.2020, GG.6821.30.2020 – operat szacunkowy sporządzony w dniu 10 października 2019 r., natomiast zawiadomienia o wszczęciu postępowania dopiero w dniu 20 lutego 2020 r.,
- GG.6821.12.2021 – operat szacunkowy sporządzony w dniu 12 marca 2021 r. natomiast zawiadomienie o wszczęciu postępowania w dniu 19 maja 2021 r.
- Gg.6821.41.2022, Gg.6821.42.2022, Gg.6821.46.2022, Gg.6821.47.2022 operat szacunkowy sporządzony w dniu 20 maja 2022 r., natomiast zawiadomienia o wszczęciu postępowania w dniu 27 października 2022 r. i 25 listopada 2022 r.

4) naruszenie art. 18 ust. 1d specustawy drogowej oraz art. 10 k.p.a. poprzez:

- brak ustalenia odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonego prawa rzeczowego (wycenionej służebności gruntowej) oraz brak uznania za stronę podmiotu, któremu przysługiwało odszkodowanie w sprawie GG.6821.30.2020,
- braku uznania za stronę podmiotów, którym przysługiwały ograniczone prawa rzeczowe (dotyczy spraw: GG.6821.59.2019 – służebność osobista, GG.6821.60.2019 – służebność osobista, GG.6821.61.2019 – służebność osobista, GG.6821.30.2020 – służebność przesyłu).

Zgodnie z art. 12 ust. 4f specustawy drogowej 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. Ponadto art. 18 ust. 1d specustawy drogowej stanowi, że kwotę odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych ustaloną na dzień, o którym mowa w ust. 1, wypłaca się osobom, którym te prawa przysługiwały. Zgodnie zaś z art. 18 ust. 1a specustawy drogowej, jeżeli na nieruchomościach, o których mowa w art. 12 ust. 4, 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.

Wskazać też należy, iż z treści art. 10 § 1 k.p.a., jednoznacznie wynika, iż „organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym

stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”. Z treści tego przepisu wynika, że organ powinien zawiadomić o wszczęciu postępowania wszystkie strony, umożliwić im aktywne uczestnictwo w postępowaniu m.in. poprzez udostępnienie im akt sprawy czy możliwość zgłaszania dowodów, jak również zapewnić im prawo do wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji.

W przypadkach, gdy w dziale III księgi wieczystej nieruchomości przejętej z mocy prawa na realizację inwestycji drogowych wpisane było ograniczone prawo rzeczowe, a rzeczoznawca majątkowy uznał, że nie wpływa ono na wartość nieruchomości, podmiot na rzecz którego ustalono te prawo rzeczowe nie brał udziału w przedmiotowym postępowaniu administracyjnym, ani nie był na bieżąco informowany o jego przebiegu. W szczególności nie miał możliwości odniesienia się do ustaleń rzeczoznawcy majątkowego, zgodnie z którymi przedmiotowe prawo rzeczowe nie miało wpływu na wartość wycenianej nieruchomości. Starosta winien zatem powiadomić o postępowaniu wszystkie strony, a następnie umożliwić im aktywne uczestnictwo w postępowaniu w charakterze strony.

Ponadto w sporządzonym w sprawie GG.6821.30.2020 operacie szacunkowym biegła wyceniła wartość prawa służebności gruntowej drogi koniecznej na kwotę 406,00 zł, tym samym wskazała, że ujawnione w dziale III księgi wieczystej ograniczone prawo rzeczowe wpływa na wartość przedmiotowej nieruchomości. Pomimo tego organ nie ustalił w decyzji odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ww. ograniczonego prawa rzeczowego. Nie zawiadomił również podmiotu, któremu przysługiwało prawo rzeczowe, o trwającym postępowaniu w sprawie ustalenia odszkodowania.

5) naruszenie art. 18 ust. 1c specustawy drogowej poprzez:

- brak podjęcia działań zmierzających do ustalenia odszkodowania z tytułu wygaśnięcia hipoteki w sprawie GG.6821.12.2021,
- błędne informowanie wierzyciela hipotecznego, że w razie nieuzyskania we wskazanym terminie informacji dotyczącej wysokości wierzytelności, odszkodowanie zostanie wypłacone poprzednim właścicielom nieruchomości (dotyczy spraw: GG.6821.53.2019, GG.6821.55.2019, G1G.6821.56.2019, GG.6821.65.2019, GG.6821.27.2020).

W myśl art. 18 ust. 1c i 1d specustawy drogowej, jeżeli na nieruchomości, która z mocy prawa stała się własnością Skarbu Państwa lub odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego lub na prawie użytkownictwa wieczystego tej nieruchomości, została ustanowiona hipoteka, wysokość odszkodowania z tytułu wygaśnięcia hipoteki ustala się w wysokości świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, wraz z odsetkami zabezpieczonymi tą hipoteką. Odszkodowanie to podlega zaliczeniu na spłatę świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami. Zgodnie zaś z art. 18 ust. 1i specustawy drogowej podmiot na rzecz którego ustanowiona została hipoteka, na żądanie organu, o którym mowa w art. 12

ust. 4a, ma obowiązek udzielenia informacji o wysokości świadczenia głównego wierzycielności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami zabezpieczonymi tą hipoteką.

Z powyższego wynika, że obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest ustalenie odszkodowania z tytułu wygaśnięcia hipoteki. Zatem w przypadku odmowy bądź braku odpowiedzi co do podania powyższej informacji, organ wydając decyzję w sprawie przyznania odszkodowania za przejętą nieruchomość, winien przyjąć wysokość wierzycielności w kwocie, w jakiej wyrażona jest hipoteka w księdze wieczystej. Informowanie wierzyciela hipotecznego, że w przypadku nieuzyskania żądanych informacji, odszkodowanie zostanie wypłacone poprzedniemu właścicielowi nieruchomości, stanowi działanie bez podstawy prawnej i jest sprzeczne z przepisem art. 18 ust. 1c specustawy drogowej.

Ponadto w sprawie GG.6821.12.2021 organ kontrolowany pominął, że w dziale IV księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości, z której wydzielona została działka objęta postępowaniem, na udziale 11 ustanowiona była hipoteka umowna łączna w wysokości zdecydowanie przewyższającej wartość przyznanego odszkodowania. Zatem organ winien był zwrócić się do banku, by uzyskać informację dotyczącą aktualnej wysokości wierzycielności, a następnie ustalić odszkodowanie na rzecz wierzyciela hipotecznego.

- 6) naruszenie art. 130 ust. 2 u.g.n w związku z art. 84 § 1 k.p.a. poprzez ustalenie odszkodowania na podstawie operatu szacunkowego dostarczonego przez stronę postępowania – Gminę Wielbark (dotyczy sprawy: GG.6821.12.2021).

Zgodnie z art. 130 ust. 2 u.g.n, ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości. Sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego w tym celu operat szacunkowy stanowi zatem dowód tego, jaką wartość ma opisana w nim nieruchomość. Rzeczoznawca majątkowy powoływany jest do określenia wartości nieruchomości jako biegły z zakresu szacowania nieruchomości, w myśl przepisu art. 84 § 1 k.p.a., który stanowi, że gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii. Z powołanych przepisów wynika, że podstawę rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie może jedynie stanowić operat sporządzony na zlecenie organu, a nie jak w ww. sprawie – Gminy Wielbark, czyli na zlecenie jednej ze stron postępowania, tym bardziej że w postępowaniu o ustalenie odszkodowania interesy poprzedniego właściciela nieruchomości i inwestora, który był zleceniodawcą operatu, są przeciwstawne.

Operat szacunkowy, złożony do akt sprawy przez stronę postępowania, nawet w sytuacji gdy został wykonany na zlecenie jednostki samorządu terytorialnego, stanowi tzw. "prywatną ekspertyzę" wydaną na zlecenie strony, która nie ma przymiotu opinii biegłego (art. 84 § 1 k.p.a.) i nie może zastąpić prawidłowo sporządzonej opinii rzeczoznawcy majątkowego powołanego przez organ prowadzący

postępowanie. Prywatne ekspertyzy, nawet sporządzone przez osoby, które mają uprawnienia rzeczoznawców majątkowych, nie są opiniami biegłych a jedynie dokumentami prywatnymi. Stanowisko zawarte w przedstawionej opinii należało potraktować jako jeden z dowodów i w razie uznania go za prawidłowy wydać postanowienie o dopuszczeniu go jako dowód w sprawie na podstawie art. 75 § 1 i art. 78 § 1 k.p.a.

- 7) pominięcie wpisu ciężaru realnego ujawnionego w dziale III księgi wieczystej w sprawie Gg.6821.41.2022 i nieustalenie, czy należność ta została już spłacona.

W dziale III księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości, z której wydzielona została działka objęta ww. postępowaniem, widniał wpis ciężaru realnego wyrażonego w kwintalach żyta, tj. należności przypadającej za nieruchomość w ilości 40,58 kwintali żyta na rzecz Skarbu Państwa.

W związku z powyższym organ na etapie postępowania winien wystąpić do Banku Gospodarstwa Krajowego w celu ustalenia aktualnego stanu ujawnionego obciążenia. W sytuacji, gdy należność nie została uregulowana, organ winien ustalić odszkodowanie na spłatę tego obciążenia.

- 8) nieprawidłowy podział odszkodowania na udziały po 1/2 w sprawach: GG.6821.53.2019, GG.6821.54.2019.

Z akt sprawy oraz ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości, które zostały przejęte z mocy prawa na realizację inwestycji drogowych wynika, że nieruchomości w dniu ostateczności decyzji ZRID stanowiły wspólność ustawową majątkową małżeńską. Pomimo tego organ kontrolowany w rozstrzygnięciu ustalił odszkodowanie rozdzielając je na udziały po 1/2. Na pytanie zespołu kontrolnego, dlaczego postąpiono w ten sposób organ wyjaśnił, że „w sprawie GG.6821.53.2019 rozdzielono odszkodowanie na udziały, chociaż z akt sprawy wynikało, że nieruchomość stanowiła wspólność ustawową małżeńską z uwagi na to, że w pierwotnym dokumencie nabycia nieruchomości były właściciel występował tylko sam, a jedynie oświadczył, że nabywa nieruchomość z majątku dorobkowego z osobą razem z nim zamieszkałą, obywatelką polską oraz, że nabyta działka wejdzie w skład prowadzonego przez nich gospodarstwa rolnego, natomiast brak jakiegokolwiek informacji o tym, że osoba ta jest małżonką” (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 16 lutego 2024 r. pkt 16). Powyższe uzasadnienie nie zasługuje jednak na uwzględnienie i przede wszystkim – nie ma odzwierciedlenia w aktach sprawy. Na potwierdzenie wszelkich informacji dotyczących prawa własności niż tych ujawnionych w księgach wieczystych organ winien zgromadzić odpowiednią dokumentację w tym zakresie.

- 9) naruszenie art. 107 k.p.a. w związku z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej poprzez:
- brak rozstrzygnięcia w sentencji decyzji odszkodowawczych z 2019 r. w przedmiocie przyznania bądź odmowy powiększenia odszkodowania o 5%

wartości nieruchomości z tytułu niezwłocznego wydania nieruchomości w sprawach: GG.6821.53.2019, GG.6821.54.2019, GG.6821.55.2019, GG.6821.56.2019, GG.6821.57.2019, GG.6821.58.2019, GG.6821.59.2019, GG.6821.60.2019, GG.6821.61.2019, GG.6821.62.2019, GG.6821.63.2019, GG.6821.65.2019, GG.6821.69.2019,

- brak odrębnego punktu w sentencji decyzji w przedmiocie przyznania bądź odmowy powiększenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości z tytułu niezwłocznego wydania nieruchomości w sprawach: GG.6821.26.2020, GG.6821.27.2020, GG.6821.29.2020, GG.6821.30.2020, GG.6821.12.2021.

W ww. decyzjach organ albo nie rozstrzygał o przyznaniu bądź odmowie powiększenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości z tytułu niezwłocznego wydania nieruchomości na podstawie art. 18 ust. 1e specustawy drogowej albo orzekał w tym samym punkcie co o ustaleniu odszkodowania.

Wskazać jednak należy, 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%.

Jednocześnie wątpliwości zespołu kontrolnego budzi kwestia rozróżniania przez organ kontrolowany trybów przyznawania powiększonego o 5% odszkodowania. Na pytanie zespołu kontrolnego jaką praktykę stosuje się w zakresie ustalenia czy byłym właścicielom/użytkownikom wieczystych przejętych z mocy prawa nieruchomości pod budowę/rozbudowę dróg, należy bądź nie należy podwyższać odszkodowania o 5% wartości nieruchomości w myśl art. 18 ust. 1e specustawy drogowej, organ kontrolowany wyjaśnił, że „(...) analizowane są zwrotne potwierdzenia odbioru przez byłych właścicieli zawiadomień o wydaniu decyzji ZRID o czasie ich otrzymania” (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 16 lutego 2024 r. pkt 12). Zauważyć jednak należy, że we wszystkich kontrolowanych sprawach decyzje ZRID nie miały nadanego rygoru natychmiastowej wykonalności, w związku z czym zastosowanie miał art. 18 ust. 1e pkt 1 lub pkt 2 specustawy drogowej. Zatem gromadzenie i analizowanie zwrotnych potwierdzeń odbioru zawiadomienia o wydaniu decyzji ZRID w tych przypadkach było niepotrzebne.

10) naruszenie art. 10 k.p.a. poprzez:

- stosowanie przedwczesnej praktyki administracyjnej w zakresie dyspozycji art. 10 k.p.a. w sprawach: GG.6821.53.2019, GG.6821.55.2019, GG.6821.56.2019, GG.6821.65.2019, GG.6821.27.2020, GG.6821.28.2020,

- brak umożliwienia stronie postępowania zapoznania się z materiałem dowodowym, tj. wydanie decyzji przed upływem terminu wskazanego w zawiadomieniu (dotyczy sprawy GG.6821.61.2019).

Zgodnie z przepisem art. 10 § 1 k.p.a., organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Z przepisu tego wynika obowiązek organu poinformowania strony o zakończeniu postępowania dowodowego i w konsekwencji o możliwości wypowiedzenia się co do okoliczności wskazanych w tym artykule, które będą stanowić podstawę faktyczną decyzji. Możliwość wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji jest więc dla strony niejako ostatnią szansą na przedstawienie i uzasadnienie swojego stanowiska.

We wszystkich kontrolowanych sprawach organ wysyłając zawiadomienia o wszczęciu postępowania, jednocześnie dawał stronom możliwość zapoznania się z materiałem dowodowym oraz złożenia wniosków i zastrzeżeń w terminie 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia.

W sprawach: GG.6821.53.2019, GG.6821.55.2019, GG.6821.56.2019, GG.6821.65.2019, GG.6821.27.2020 organ zawiadamiając strony o wszczęciu postępowania, w tym samym dniu występował do wierzyciela hipotecznego z prośbą o wskazanie aktualnej wysokości wierzytelności zabezpieczonej hipoteką. Należy jednak zauważyć, że organ w posiadaniu pełnego materiału dowodowego był dopiero w momencie uzyskania żądanej informacji i w tym momencie winien powiadomić strony o zakończonym postępowaniu administracyjnym i wyznaczyć termin na zapoznanie się z zebraniem materiałem dowodowym, w tym umożliwić stronom składanie uwag i wniosków przed wydaniem decyzji.

Z akt sprawy GG.6821.28.2020 wynika, że po zawiadomieniu stron postępowania o wszczęciu postępowania (20 lutego 2020 r.) został sporządzony operat szacunkowy (13 marca 2020 r.). Pomimo tego organ nie umożliwił stronom zapoznania się z nim i w dniu 30 marca 2020 r. wydał decyzję ustalającą odszkodowanie.

Ponadto w zawiadomieniu z 18 listopada 2019 r. organ wskazał, że stronom postępowania przysługuje prawo zapoznania się z materiałem dowodowym w terminie 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Zawiadomienie zostało odebrane przez jedną ze stron postępowania w dniu 4 grudnia 2019 r., a decyzję organ wydał w dniu 29 listopada 2019 r.

- 11) nieprawidłowa praktyka powoływania biegłego na podstawie przepisów k.p.a. na potrzeby postępowań prowadzonych.

Z akt administracyjnych kontrolowanych spraw wynika, że rzeczoznawca majątkowy powoływany jest jednym postanowieniem do całej inwestycji. Podkreślić należy, że biegły w postępowaniu administracyjnym, zgodnie z przepisami k.p.a, powinien

być powołany odrębnie do każdego postępowania. Ponadto postanowienia o powołaniu biegłego powinny znajdować się w aktach sprawy.

12) orzekanie o przepisach powszechnie obowiązujących.

We wszystkich kontrolowanych sprawach w rozstrzygnięciu decyzji Starosta wskazuje, że do skutków zwłoki lub opóźnienia w wypłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego. Wyjaśnić jednak należy, że zapis ten jest zbędny w rozstrzygnięciu. Przepisy dotyczące zwłoki lub opóźnień w wypłacie odszkodowania są powszechnie obowiązujące, mają moc bezwzględnie wiążącą i nie ma potrzeby powielania ich w sentencji decyzji.

Przechodząc do oceny całościowej kontrolowanego zagadnienia, poza ww. nieprawidłowościami, zespół kontrolny zwraca również uwagę na niestaranne prowadzenie przez organ kontrolowany akt sprawach. W analizowanych sprawach znajdują się niewiarygodne kopie dokumentów (np. zezwolenia na wykreślenie hipoteki) lub dokumenty bez adnotacji o dacie ich wpływu do organu (np. operaty szacunkowe czy liczne oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, których data wpływu do organu jest kluczowa), stanowiące dowody w sprawach. Ponadto w aktach sprawy znajdują się wypisy z rejestru gruntów czy wydruki z elektronicznych ksiąg wieczystych według stanu na dzień prowadzenia postępowania, nieodzwierciedlające stanu nieruchomości na dzień ostateczności decyzji ZRID z powodu wszczynania postępowań po upływie roku lub dwóch lat od ostateczności decyzji ZRID.

Reasumując, kontrolowane zagadnienie ocenia się **negatywnie**, w związku ze stwierdzeniem licznych nieprawidłowości.

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości jest naruszenie przepisów specustawy drogowej oraz procedury administracyjnej (k.p.a.), przede wszystkim: art. 12 ust. 4b specustawy drogowej poprzez nieustalenie odszkodowań bądź nieuzasadnioną zwłokę w zakresie wszczęcia z urzędu postępowań odszkodowawczych; art. 18 ust. 1a, 1c, 1d specustawy drogowej poprzez nieustalenie wysokości cięższej wiarygodności hipotecznej i ewentualnego zaliczenia ustalonego odszkodowania na jego spłatę – z tytułu wygaśnięcia hipoteki; art. 18 ust. 1d specustawy drogowej poprzez nieustalenie odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonego prawa rzeczowego, art. 10 k.p.a. poprzez pozbawienie możliwości brania udziału w postępowaniu podmiotom, którym przysługiwały do nieruchomości ograniczone prawa rzeczowe, stosowanie przedwczesnej praktyki administracyjnej w tym zakresie, a także brak realnego umożliwienia stronie zapoznania się z materiałem dowodowym, art. 107 k.p.a. poprzez brak rozstrzygnięcia w sentencji decyzji przyznania bądź odmowy powiększenia odszkodowań o 5% lub brak odrębnego punktu w sentencji decyzji w tym zakresie; art. 84 § 1 k.p.a. poprzez ustalenie odszkodowania na podstawie operatu szacunkowego dostarczonego przez stronę; nieprawidłowa praktyka powoływania biegłych; orzekanie o przepisach powszechnie obowiązujących.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości jest narażanie się przez organ na ponaglenia (w rozumieniu art. 37 § 1 k.p.a.) ze strony podmiotów, którym przysługuje prawo uzyskania odszkodowania na skutek nieustalenia odszkodowania bądź ustalenia ze znaczną zwłoką na rzecz byłych właścicieli/użytkowników wieczystych oraz podmiotów którym przysługiwały ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości, co ma również wpływ na wysokość ustalanych odszkodowań, tj. im później ustalone odszkodowanie, tym wartość nieruchomości wyższa z uwagi na upływ czasu (tendencja wzrostowa wartości nieruchomości); pozbawienie podmiotów, którym przysługiwały ograniczone prawa rzeczowe w uzyskaniu odszkodowania za wygaśnięcie służebności, w tym także pozbawienie możliwości ochrony swojego interesu, poprzez brak udziału w postępowaniu. Opisane powyżej naruszenia przepisów postępowania oraz prawa materialnego mogą wpływać na zaufanie uczestników postępowania do organów administracji publicznej

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami.

Skany dokumentów na podstawie których stwierdzono nieprawidłowości stanowią załącznik pn. Nieprawidłowości – odszkodowania.

Sprzedaż nieruchomości

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2022 r. zawarto 41 umów sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Kontroli poddano około 50% dokumentacji w tym zakresie, z zastosowaniem metody próbkowania, tj. co drugą sprawę wykazaną w tabeli stanowiącej załącznik nr 3 do programu kontroli.

11 sprzedaży nastąpiło w trybie bezprzetargowym, 9 sprzedaży w drodze przetargu. Tryb bezprzetargowy dotyczył sprzedaży:

- a) nieruchomości na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej (art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n.) – 6 sprzedaży,
- b) nieruchomości między Skarbem Państwa, a jednostką samorządu terytorialnego (art. 37 ust. 2 pkt 2 u.g.n.) – 1 sprzedaż,
- c) nieruchomości zbywanej na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34 u.g.n. (art. 37 ust. 2 pkt 1 u.g.n.) – 3 sprzedaże,
- d) udziału w nieruchomości, a zbycie następuje na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości (art. 37 ust. 2 pkt 9 u.g.n.) – 1 sprzedaż.

W jednym z analizowanych przypadków cenę sprzedaży rozłożono na raty. Ponadto w jednym przypadku udzielono 80% bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości na rzecz osoby, której przysługiwało pierwszeństwo w jej nabyciu oraz w jednym przypadku dokonano sprzedaży nieruchomości na rzecz jednostki samorządu terytorialnego za cenę niższą niż jej wartość rynkowa, zgodnie z wydanymi w tym zakresie zarządzeniami Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

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 wydruk z elektronicznej 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, protokół z przeprowadzenia przetargu oraz informację o jego wyniku.

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

Na podstawie akt kontroli stwierdzono, że dla nieruchomości przeznaczonych do zbycia w kontrolowanym okresie sporządzane były każdorazowo wykazy nieruchomości, które podawane były do publicznej wiadomości na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Szczytnie oraz w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez Starostwo Powiatowe w Szczytnie pod adresem: <https://bip.powiatszczycki.pl>, a informacja o zamieszczeniu tych wykazów ogłaszana była w gazecie „Kurek Mazurski”, „Tygodnik Szczytno” lub „Nasz Mazur”. Ponadto wykazy były przesyłane i zamieszczane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie. Zatem zgodnie z art. 35 ust. 1 u.g.n., zostały spełnione warunki dotyczące podania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

W przypadku sprzedaży w trybie przetargu stosownie do art. 38 ust. 2 u.g.n. ogłoszenie o przetargu podawano do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa Powiatowego w Szczytnie, a ponadto informację o ogłoszeniu przetargu wywieszano na tablicy ogłoszeń właściwego sołectwa i gminy, w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez Starostwo Powiatowe w Szczytnie pod adresem: <https://bip.powiatszczycki.pl> oraz w gazecie „Kurek Mazurski”, „Tygodnik Szczytno” lub „Nasz Mazur”. Ogłoszenia o planowanych przetargach zawierały wszystkie wymagane elementy.

Stwierdza się również, że Starosta Szczycki zgodnie z dyspozycją art. 23 ust. 4 u.g.n., każdorazowo przekazywał Wojewodzie informacje o zawartych umowach sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa.

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

Na podstawie akt kontroli stwierdzono, że wykazy sporządzone dla nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży zawierały wszystkie wyżej wymienione elementy.

Łączna kwota dochodów Skarbu Państwa uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości w kontrolowanym okresie wyniosła 785 455,41 zł. Koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży wyniosły łącznie 12 425,70 zł.

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

Zamiana oraz darowizna

W kontrolowanym okresie nie miały miejsca zamiany nieruchomości, natomiast dokonano 3 darowizn nieruchomości Skarbu Państwa (akta kontroli – załączniki nr 4.1 i 4.2 do programu kontroli).

Dokonane w kontrolowanym okresie darowizny dotyczyły:

- 1) nieruchomości położonej w obrębie Olszewki, gmina Dźwierzuty na rzecz Gminy Dźwierzuty w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy Dźwierzuty;
- 2) nieruchomości położonej w obrębie Lipowa Góra Wschodnia, gmina Szczytno na rzecz Gminy Szczytno w celu budowy i utrzymania świetlicy wiejskiej oraz placu zabaw dla dzieci;
- 3) nieruchomości położonej w obrębie 2 m. Szczytno na rzecz Powiatu Szczywieńskiego w celu realizacji zadań własnych Powiatu Szczywieńskiego – na siedzibę Starostwa Powiatowego w Szczytnie oraz jednostek podległych.

Dokumentacja dotycząca dokonanych darowizn nie budzi zastrzeżeń zespołu kontrolującego pod względem formalno-prawnym. Wszystkie kontrolowane sprawy zawierały: zgodę Wojewody na zawarcie umowy darowizny w postaci zarządzenia, wykaz nieruchomości podlegającej darowiznie, zarządzenie w sprawie wyrażenia zgody na nieodpłatne nabycie nieruchomości do zasobu, protokół w sprawie uzgodnienia warunków zawarcia umowy, ewentualnie protokoły przekazania-przejęcia środków trwałych.

Darowizny, o których mowa wyżej, zostały zatwierdzone aktami notarialnymi z dnia: 24 maja 2019 r. Repertorium A nr 3707/2019, 31 października 2019 r. Repertorium A nr 8726/2019, 17 marca 2021 r. Repertorium A nr 2710/2021, w których strony zastrzegły możliwość odwołania darowizny w przypadku niewykorzystania darowanych nieruchomości na ustalony cel. W umowach tych nie zostały określone terminy zagospodarowania tych nieruchomości.

Stosownie do art. 23 ust. 4 pkt 4 u.g.n. Starosta wywiązał się z obowiązku poinformowania Wojewody o zawartych umowach, jej podstawowych warunkach i celach.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty nieruchomość darowana Gminie Szczytno została zabudowana świetlicą wiejską oraz placem zabaw, a nieruchomość darowaną Gminie Dźwierzuty jednostka wykorzystuje do zaspokajania potrzeb mieszkalnych mieszkańców gminy. W przypadku nieruchomości darowanej Powiatowi Szczycieńskiemu organ kontrolowany wyjaśnił, że w dniu 28 maja 2021 r. Powiat Szczycieński podpisał umowę na opracowanie pełnozakresowej i pełnobrańzowej kompletnej dokumentacji projektowej budowlano-wykonawczej i kosztorysowej zmiany sposobu użytkowania budynku internatu przy ul. Chrobrego 12 w Szczytnie na budynek biurowy wraz z projektem zagospodarowania terenu na potrzeby miejsc parkingowych z uwzględnieniem rozwiązań ekologicznych, rozwiązań technologicznie energooszczędnych, z przystosowaniem dla osób niepełnosprawnych. W dniu 21 grudnia 2021 r. Powiat uzyskał decyzję o pozwoleniu na budowę nr I/903/21, która stała się prawomocna z dniem 5 stycznia 2022 r. i jest ważna do trzech lat od daty kiedy stała się ostateczna. Dalsze prace zostały w 2022 r. tymczasowo wstrzymane w związku z wybuchem wojny w Ukrainie z uwagi na konieczność zachowania pomieszczeń dla uchodźców wojennych (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 16 lutego 2024 r. pkt 21 i 22). W związku z powyższym uznać należy, że Starosta kontroluje wykorzystanie tej nieruchomości na cel określony w umowie.

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

Oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste

W okresie objętym kontrolą nie oddawano nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste (akta kontroli – załącznik nr 5 do programu kontroli). Odstąpiono zatem od oceny tego zagadnienia.

Oddawanie nieruchomości w trwały zarząd i jego wygaszenie

Kontrolą objęto 100% wszystkich spraw z tego zakresu.

W badanym okresie, w kontrolowanej jednostce wszczęto 13 postępowań, z czego 3 sprawy dotyczyły wygaszenia trwałego zarządu, 8 spraw dotyczyło ustanowienia trwałego zarządu, 1 sprawa – wygaszenia i jednocześnie ustanowienia trwałego zarządu i 1 sprawa – przekształcenia prawa zarządu w prawo trwałego zarządu (akta kontroli – załącznik nr 6 do programu kontroli).

Na podstawie analizy dokumentów ustalono, co następuje:

Podstawę materialnoprawną postępowań w przedmiocie wygaszenia i ustanowienia prawa trwałego zarządu stanowiły przepisy art. 45, 47 i 49 u.g.n., oraz przepis art. 199 ust. 2 u.g.n. w sprawie dotyczącej przekształcenia prawa zarządu w prawo trwałego zarządu.

W kontrolowanym okresie Starosta Szczycieński wydał łącznie 3 decyzje o wygaszeniu prawa trwałego zarządu nieruchomości gruntowych, ustanowionego na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, z uwagi na zbędność gruntów dla funkcjonowania dróg krajowych (art. 47 ust. 2 u.g.n.).

Wygaszenie trwałego zarządu w trybie art. 47 ust. 2 u.g.n. nastąpiło na wniosek danej jednostki organizacyjnej po uzyskaniu przez Starostę możliwości zagospodarowania nieruchomości, w ciągu 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Wydanie nieruchomości nastąpiło zgodnie z art. 47 ust. 4 u.g.n. tj. na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych. Jak wynika z analizy zapisów w Elektronicznych Księgach Wieczystych 2 nieruchomości oraz 2 działki wchodzące w skład trzeciej nieruchomości, w stosunku do których wygaszono trwały zarząd zostały przekazane w drodze komunalizacji na realizację zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast 2 działki (nr 41/72 i nr 41/75 położone w obrębie Narty, gmina Jedwabno), stanowiące część nieruchomości w stosunku do której był wygaszony trwały zarząd nadal znajduje się w zasobie Skarbu Państwa. Z wyjaśnień Starosty Szczycieńskiego wynika, że działki nr 41/72 i 41/75 zgodnie z aktualnym planem miejscowym położone są na terenie oznaczonym jako teren zieleni urządzonej (2 ZP). Działki te, jako że nie są w posiadaniu Gminy Jedwabno, nie mogą być przedmiotem komunalizacji. Ponadto Gmina Jedwabno nie wystąpiła o ich nabycie. Z uwagi na aktualne przeznaczenie nie będzie także zainteresowania ich nabyciem w drodze przetargu (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 29 lutego 2024 r. pkt 8).

W jednym przypadku nastąpiło wygaszenie trwałego zarządu nieruchomości gruntowej zajętej pod pas drogowy drogi krajowej nr 53 ustanowionego na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych i jednocześnie ustanowienie trwałego zarządu tej nieruchomości na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Decyzja w tej sprawie wydana została w trybie art. 49 ust. 2, na wniosek zainteresowanej jednostki, w związku z likwidacją jednostki organizacyjnej w wyniku przekształceń organizacyjnych. Odstąpiono od protokolarnego przekazania nieruchomości, ponieważ znajdowała się we władaniu trwałego zarządcy.

W ośmiu przypadkach nastąpiło ustanowienie trwałego zarządu na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Na wnioski tej jednostki, zgodnie z art. 45 u.g.n. Starosta Szczycieński wydał decyzje przekazujące nieodpłatnie w trwały zarząd nieruchomości stanowiące części pasów drogowych dróg krajowych. W tych przypadkach odstąpiono od protokolarnego przekazania nieruchomości, o którym mowa w art. 45 ust. 3 u.g.n., ponieważ nieruchomości znajdowały się we władaniu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

W jednym przypadku Starosta Szczycieński wydał decyzję o przekształceniu prawa zarządu w prawo trwałe zarządu, sprawowanego przez Prokuraturę Okręgową w Olsztynie, w stosunku do nieruchomości stanowiącej siedzibę Prokuratury Rejonowej w Szczytnie, jednocześnie ustalając opłatę roczną z tego tytułu według stawki procentowej 0,1% od ceny nieruchomości. Postępowanie w tej sprawie wszczęte zostało na wniosek Prokuratury Okręgowej w Olsztynie, złożony na podstawie art. 199 ust. 2 u.g.n. Odstąpiono od protokolarnego przekazania nieruchomości, o którym mowa w art. 45 ust. 3 u.g.n., ponieważ nieruchomość znajdowała się już we władaniu trwałego zarządcy.

Decyzje wydane w sprawach ustanawiania i wygaszania prawa trwałego zarządu zawierały wszystkie wymagane elementy wymienione w art. 45 ust. 2 u.g.n.

W kontrolowanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości bądź uchybień.

Dokumentacja tych spraw nie budzi zastrzeżeń pod względem formalno-prawnym.

Podsumowując kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie**.

Zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem

W toku kontroli ustalono, że na terenie powiatu szczycieńskiego znajduje się 12 nieruchomości zabudowanych stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym 5 nieruchomości lokalowych oraz 7 nieruchomości zabudowanych budynkami (na 6 nieruchomościach znajdują się budynki mieszkalne, na 1 budynek gospodarczy). Spośród tych nieruchomości 11 nie wymaga podejmowania działań zabezpieczających przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, zaś 1 nieruchomość lokalowa wymaga remontu dachu. W przypadku 7 nieruchomości stanowiących lokale mieszkalne i zabudowanych budynkami mieszkalnymi zostały zawarte umowy najmu lub najmu i dzierżawy, nieruchomości te nie zostały objęte ubezpieczeniem, gdyż zgodnie z umowami do ubezpieczenia nieruchomości zobowiązani zostali najemcy. Nieruchomości te nie wymagały podejmowania działań zabezpieczających przed uszkodzeniem lub zniszczeniem.

Wobec pozostałych 5 nieruchomości Starosta Szczycieński wyjaśnił:

1. Nieruchomość położona w obrębie Dąbrowy, gmina Rozogi, oznaczona jako działka nr 3047, zabudowana jest budynkiem gospodarczym (drewniana szopka) w stanie słabym i nie wymagała zabezpieczenia. Nieruchomość nie była objęta ubezpieczeniem. Działka ta posiadała niewyjaśniony stan prawny – w księdze wieczystej jako właściciel ujawniony był Urząd Gminy w Rozogach. W 2022 r. organ złożył wniosek do Sądu Rejonowego w Szczytnie o wpis prawa własności tej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Wpisu dokonano w 2023 r. W związku z uregulowaniem stanu prawnego planuje się przeznaczenie nieruchomości do sprzedaży w drodze przetargu.
2. Nieruchomość położona w obrębie nr 2 m. Szczytno, oznaczona jako działka nr 80/2 stanowiąca własność Skarbu Państwa w udziale 8/96 części zabudowana jest

budynkiem mieszkalnym, garażem i budynkiem gospodarczym. Nieruchomość nie wymagała zabezpieczenia. Skarb Państwa nabył prawo własności do udziału w tej nieruchomości na podstawie postanowienia Sądu I Ns 9/95 z 30 czerwca 1995 r. o nabyciu spadku, budynek nie posiada wydzielonych lokali mieszkalnych i nie ma założonej księgi wieczystej, jest w całości zamieszkały. Uregulowanie stanu prawnego jest obecnie niemożliwe, ze względu na brak postępowań spadkowych po części współwłaścicieli nieruchomości.

3. Nieruchomość położona o obręb nr 2 m. Szczytno, oznaczona jako działka nr 526/17 stanowiąca własność Skarbu Państwa w udziale 5/10000 zabudowana jest budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym. Wpis prawa własności Skarbu Państwa do udziału w przedmiotowej nieruchomości wynika z błędów podczas sprzedaży poszczególnych lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców w 2004 r. (pracowników Wyższej Szkoły Policji). Przeprowadzono analizę, na podstawie której ustalono źródło błędu. Planuje się skontaktowanie z aktualnym właścicielem mieszkania w celu notarialnego skorygowania udziału w gruncie przynależnego do lokalu mieszkalnego. Nieruchomość nie wymagała zabezpieczenia.
4. Nieruchomość położona w obręb Jęcznik, gmina Szczytno, oznaczona jako działka nr 13 stanowiąca własność Skarbu Państwa w udziale 1/2 części zabudowana jest budynkiem mieszkalnym jednorodzinny, nie posiadającym wydzielonych lokali mieszkalnych. Nieruchomość nie posiada dostępu do drogi publicznej i nie wymagała zabezpieczenia. Budynek jest zamieszkały przez współwłaścicielkę, która w 2023 r. wyraziła chęć wykupu lub wynajmu udziału w nieruchomości należącego do Skarbu Państwa.
5. Nieruchomość położona w obręb Trelkowo, gmina Szczytno, oznaczona jako działka nr 255 stanowiąca własność Skarbu Państwa w udziale 1/3 części zabudowana jest budynkiem mieszkalnym jednorodzinny. Budynek jest w bardzo złym stanie technicznym, wymaga zabezpieczenia (remontu). Nieruchomość nie jest objęta ubezpieczeniem. Skarb Państwa nabył prawo własności do udziału w tej nieruchomości na podstawie postanowienia Sądu I Ns 198/98 z 28 maja 1999 r. o nabyciu spadku, budynek nie posiada wydzielonych lokali mieszkalnych, częściowo jest opuszczony, 2 pomieszczenia zajmowane są bezumownie przez dawnego dzierżawcę. W 2022 r. wykonano modernizację przyłącza wodociągowego na działce nr 155 położonej w obręb Trelkowo, gmina Szczytno, z przebudową kranu i zlewu wraz z montażem przepływowego ogrzewacza wody. Koszt pracy wyniósł 500,00 zł. W odpowiedzi na pytanie zespołu kontrolnego dlaczego w kontrolowanym okresie, poza wykonaniem przyłącza wodociągowego, nie były podejmowane żadne działania mające na celu zabezpieczenie nieruchomości, skoro budynek wymagał remontu, Starosta wyjaśnił, że współwłaściciele pozostałego udziału 2/3 części w nieruchomości nie mieszkają na przedmiotowej nieruchomości i jej nie użytkują. Podejmowano kilkakrotnie próby skontaktowania się ze współwłaścicielami, w wyniku których 8 grudnia 2022 r. udało się doprowadzić do spotkania, w trakcie którego współwłaścicielka oświadczyła, że nie są zainteresowani ponoszeniem kosztów związanych z utrzymaniem budynku. Skarb Państwa, jako współwłaściciel

udziału 1/3 części, nie może zaś finansować całości inwestycji, nie posiadając również tytułu do dysponowania nieruchomością do celów budowlanych.

W 2019 r. Starosta Szczycieński podejmował działania mające na celu zabezpieczenie przed uszkodzeniem lub zniszczeniem na nieruchomości położonej w obrębie Lipowa Góra Wschodnia, gmina Szczytno, oznaczonej jako działka nr 114/2, zabudowanej budynkiem mieszkalnym. Wykonane zostały prace polegające na wzmocnieniu dachu budynku. Koszt realizacji prac wyniósł 11 500,00 zł. Wykonawca został wyłoniony w trybie zapytania ofertowego, zgodnie z przepisami art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.).

Ponadto w 2022 r. dokonano wycinki drzew zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego na dwóch działkach stanowiących własność Skarbu Państwa, których koszt łącznie wyniósł 2 100,00 zł.

(akta kontroli – załączniki nr 7.1 i 7.2 do programu kontroli, załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 16 lutego 2024 r. pkt 23, załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 29 lutego 2024 r. pkt 6).

Reasumując kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie**.

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

- **dzierżawa nieruchomości**

W kontrolowanym okresie oddano w dzierżawę 18 działek (akta kontroli – załączniki nr 8.1 i 8.4 do programu kontroli). Kontroli podlegało 100% spraw.

W wyniku kontroli ustalono, że dokumentacja prowadzona była w sposób uporządkowany i przejrzysty. W skład dokumentacji wchodziły m.in. wniosek strony zainteresowanej zawarciem umowy dzierżawy, wykaz nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę, zarządzenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy dzierżawy.

Stosownie do art. 35 ust. 1 u.g.n. 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 sporządzano wykaz nieruchomości, który podawano do publicznej

wiadomości na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Szczytnie, a informacja o wywieszeniu wykazu ogłaszana była w prasie lokalnej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez Starostwo Powiatowe w Szczytnie. Ponadto wykaz przesyłano i zamieszczano na stronie BIP Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie.

Kontroli podlegało również zbadanie treści sporządzanego wykazu pod kątem jego zawartości o dane/informacje wymienione w art. 35 ust. 2 u.g.n.

Zgodnie z treścią tego przepisu wykaz powinien 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 sprawy stwierdzono, że wykazy, o których mowa powyżej, zawierały wszystkie wymagane dane, wymienione w art. 35 ust. 2 u.g.n.

Zgodnie z art. 35 ust. 1b u.g.n. 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 wymagany przy zawarciu umowy do 3 miesięcy (sprawy nr: GG-SP.6845.5.2020, GG-SP.6845.15.2020, GG-SP.6845.5.2021, GG-SP.6845.7.2021, GG-SP.6845.5.2022).

- **użyczenie nieruchomości**

W kontrolowanym okresie oddano w użyczenie 1 działkę o pow. 0,4937 ha, na którą zawarto 2 umowy użyczenia na okres 1 roku (akta kontroli – załącznik nr 8.2 do programu kontroli).

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, wykaz w przypadku użyczenia powyżej 3 miesięcy oraz zarządzenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umów użyczenia. W wymaganych przypadkach organ wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 u.g.n., tj. podania wykazów nieruchomości przeznaczonych do użyczenia do publicznej wiadomości.

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

- **najem nieruchomości**

Z ustaleń kontrolnych wynika, iż w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2022 r. w Starostwie Powiatowym w Szczytnie zawarto łącznie 9 umów najmu (akta kontroli – załączniki nr 8.3 i 8.4 do programu kontroli).

Kontrola wykazała, że we wszystkich przypadkach zostały sporządzone wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem, które zgodnie z art. 35 ust. 1 u.g.n. zostały wywieszane na okres 21 dni w siedzibie Starostwa Powiatowego w Szczytnie, zamieszczone na stronie biuletynu informacji publicznej Starostwa Powiatowego w Szczytnie oraz Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, a ogłoszenie o ich wywieszeniu zamieszczono w prasie lokalnej.

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

W każdym przypadku, w którym wystąpiła konieczność uzyskania zgody Wojewody na zawarcie umowy najmu, były wydane przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego stosowne zarządzenia.

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

Reasumując kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie**.

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

- **aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego**

Zgodnie z art. 77 ust. 1 u.g.n. wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty.

Kontrolą objęto 28 losowo wybranych spraw zgodnie z tabelą pn. „Aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego” – pozycje: 1, 3, 5, 9, 12, 17, 19, 22, 27, 30, 32, 34, 36, 38 (rok 2019) oraz pozycje: 8, 13, 23, 32, 39, 48, 57, 69, 83, 92, 100, 110, 125, 137 (rok 2022) (akta kontroli – załącznik nr 9.1 do programu kontroli).

Jak podkreślił Starosta Szczycieński – przy doborze nieruchomości do aktualizacji opłat rocznych w roku 2019, po analizie kosztów możliwości ilości zlecenia wykonania operatów szacunkowych, kierowano się głównie datą ostatniej aktualizacji oraz kryterium obszarowym. Innym kryterium było, aby jedną aktualizacją objąć wszystkie nieruchomości należące

do jednego użytkownika wieczystego (PKP S.A., Energa-Operator S.A.) (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 16 lutego 2024 r. pkt 9).

Jak wskazano w przesłanych wyjaśnieniach – organ kontrolowany odstąpił od aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego w latach 2020 i 2021, z powodu ogromnego wpływu pandemii COVID-19 na kondycję finansową użytkowników wieczystych, wykazując tym samym proobywatelską postawę (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 16 lutego 2024 r. pkt 8).

Ilość działek Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, położonych na terenie powiatu szczycieńskiego, na ostatni dzień kontrolowanego okresu, tj. na dzień 31 grudnia 2022 r. wynosiła 473 działek o łącznej powierzchni 462,3735 ha, w tym 380 działek znajdowało się w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych, od których pobierane są opłaty roczne. Zwolnionych z opłat jest 93 działek. Z analizy dokumentów wynika, że zwolnienia z dokonywania opłat dotyczą działek m.in. oddanych w użytkowanie wieczyste PKP S.A. oraz gminie (akta kontroli – załączniki nr 1.3 do programu kontroli).

W kontrolowanym okresie łącznie przeprowadzono aktualizację dla 75 działek w stosunku do 380 działek pozostających w odpłatnym użytkowaniu wieczystym (stan na 2022 r.). Zatem w kontrolowanym okresie aktualizacji poddano około 20% działek Skarbu Państwa będących przedmiotem odpłatnego użytkowania wieczystego.

Starosta Szczycieński w wyjaśnieniach wskazał, iż aktualizacji opłat wymagało 66 działek ewidencyjnych. Podstawą ustalenia wymaganych do aktualizacji działek była analiza rynku nieruchomości na terenie powiatu szczycieńskiego przeprowadzona w październiku 2021 r. Z treści przedłożonego dokumentu wynika, iż uprawniony rzeczoznawca majątkowy ustalił, iż dla nieruchomości, których opłaty za użytkowanie wieczyste były ustalane przed rokiem 2007, z uwagi na wzrost cen nieruchomości, zasadna jest aktualizacja tych opłat, zaś dla nieruchomości których wysokość dotychczasowych opłat była aktualizowana/ ustalana po roku 2007 zasadność ponownej ich aktualizacji wymaga każdorazowo indywidualnego podejścia (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 16 lutego 2024 r. pkt 11).

Biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy prawa (3 lata od ostatniej aktualizacji) oraz analizę dokumentacji kontrolnej – na dzień 31 grudnia 2022 r., aktualizacji opłat wymagało 210 działek (akta kontroli – załącznik nr 1.3 do programu kontroli), co stanowi 55% ogólnej liczby działek znajdujących się w użytkowaniu wieczystym. Dotyczy to sytuacji, w których opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego aktualizowana była w 2018 r. i w latach wcześniejszych. Z zestawienia tabelarycznego przedłożonego przez Starostę wynika, iż najstarsza z niezaktualizowanych opłat z tytułu użytkowania wieczystego dotyczy sytuacji, w której aktualizacji dokonano w 1998 r. (1 działka). Ponadto, jak wskazał Starosta – opłata dla 31 działek została zaktualizowana w 2023 r. (okres nieobjęty kontrolą), czyli nadal aktualizacji wymaga 179 działek.

Na podstawie akt poddanych kontroli ustalono, że wypowiedzenia dotychczasowych opłat rocznych zawierają wszystkie wymagane elementy określone w art. 78 ust. 1 u.g.n. i nie budzą zastrzeżeń. Zawierały one m.in. ofertę przyjęcia nowej wysokości opłaty rocznej,

sposób obliczenia nowej wysokości opłaty rocznej, pouczenie o sposobie zakwestionowania wypowiedzenia, informację o wartości nieruchomości, informację o miejscu, w którym można zapoznać się z operatem szacunkowym.

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

Z wyjaśnień Starosty Szczycieńskiego wynika, że opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa nie są uiszczane regularnie. W celu wyegzekwowania należności w pierwszej kolejności wystawiane są wezwania do zapłaty i dokonywane są telefony do dłużników. Jeżeli nie przynosi to zamierzonych efektów następuje złożenie pozwu do sądu, nadanie klauzuli wykonalności i skierowanie sprawy do egzekucji (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 16 lutego 2024 r. pkt 5).

Na podstawie wybranych spraw z zestawienia tabelarycznego dotyczącego przeprowadzenia aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego w roku 2022 ustalono, że w 3 przypadkach spory dotyczące ustalonej opłaty rozstrzygane były przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie. Wszystkie sprawy zakończyły się zawarciem ugód na mocy których wysokość opłaty po aktualizacji została obniżona (akta kontroli – załącznik nr 9.1 do programu kontroli).

Na podstawie wykazu nieruchomości, których opłaty z tytułu użytkowania wieczystego były aktualizowane w kontrolowanym okresie wynika, że wysokość opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego wzrosła z kwoty 81 039,15 zł przed aktualizacją do kwoty 271 410,26 zł po aktualizacji, a zatem dochody Skarbu Państwa wzrosły o 190 371,11 zł (70%).

łącznie zlecono wykonanie 93 operatów szacunkowych w celu przeprowadzenia aktualizacji w kontrolowanym okresie, a koszty ich sporządzenia wyniosły łącznie 30 980,00 zł (akta kontroli – załącznik nr 9.1 do programu kontroli).

Zdaniem kontrolujących operaty szacunkowe objęte kontrolą sporządzone w celu aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego były analizowane przez Starostę przed przyjęciem ich jako dowód w sprawie. Zdaniem zespołu kontrolującego – operaty szacunkowe przyjęte jako dowód nie budzą zastrzeżeń.

- **aktualizacja opłat z tytułu trwałego zarządu**

łączna ilość działek Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd na dzień 31 grudnia 2022 r. wynosiła 549 działek o łącznej powierzchni 503,6475 ha, w tym liczba zwolnionych z opłat działek na ten sam dzień wynosiła 519. Zatem w odpłatnym trwałym zarządzie znajduje się 30 działek. Zwolnienia z dokonywania opłat dotyczą działek oddanych w trwały zarząd m.in. Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (akta kontroli – załącznik nr 9.2 do programu kontroli).

Zgodnie z art. 87 ust. 1 u.g.n. wysokość opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości może być aktualizowana, 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.

Jak ustalił zespół kontrolujący w kontrolowanym okresie przeprowadzono łącznie aktualizację dla 9 działek będących w odpłatnym trwałym zarządzie (rok 2019).

W latach 2020-2022 Starosta Szczycieński odstąpił od aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu. W odpowiedzi na zapytanie zespołu kontrolującego w powyższej kwestii Starosta podobnie jak przy odstąpieniu od aktualizacji z tytułu użytkowania wieczystego wyjaśnił, że brak aktualizacji w tych latach podyktowany był pandemią COVID-19. Ponadto podniósł, iż wstrzymano się z aktualizacją opłat rocznych za trwały zarząd ze względu na planowane ustawowe wprowadzenie zwolnień z opłat a dotacje przeznaczone na ten cel zdecydowano wykorzystać na aktualizację opłat rocznych za użytkowanie wieczyste (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 16 lutego 2024 r. pkt 8 i 10).

Analiza rynku sporządzona w październiku 2021 r. wykazała, że aktualizacja opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu nieruchomości położonych na terenie powiatu szczycieńskiego jest zasadna w przypadku, gdy nieruchomości były objęte aktualizacją przed 2007 rokiem. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty na dzień 31 grudnia 2022 r. wszystkie z pozostałych nieruchomości (tj. 30 działek) wymagało aktualizacji opłat rocznych (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 16 lutego 2024 r. pkt 10).

Zespół kontrolny stwierdza, że kontrolowane akta, w tym decyzje i operaty szacunkowe, będące podstawowym dowodem w sprawie aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu, nie budzą zastrzeżeń. Opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu naliczane były zgodnie z art. 87 u.g.n.

Z tabel zawierających wykaz nieruchomości, których opłaty z tytułu trwałego zarządu były aktualizowane w kontrolowanym okresie wynika, że wysokość opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu wzrosła z kwoty 828,00 zł przed aktualizacją do kwoty 7 685,40 zł po aktualizacji, co oznacza wzrost dochodów Skarbu Państwa o 6 857,40 zł tj. o 10%. Łączny koszt wykonania operatów szacunkowych dla nieruchomości, będących przedmiotem kontroli wyniósł 750,00 zł. Przy aktualizacji 3 działek tamtejszy organ wykorzystał operat określający wartość rynkową z nabycia nieruchomości od Gminy (akta kontroli – załącznik nr 9.2 do programu kontroli).

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

Przyznana ocena ma swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w procentowej ilości dokonanych aktualizacji z uwagi na upływ czasu od daty ostatniej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu. W stosunku do pozostałych niezaktualizowanych opłat z uwagi na upływ czasu od daty ostatniej aktualizacji, organ

kontrolowany nie dysponuje potwierdzonymi danymi uzasadniającymi odstąpienie od ich dokonania.

Zespół kontrolujący przy ocenie zagadnienia uwzględnił uzasadniony brak aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego w latach 2020-2021 oraz opłat z tytułu trwałego zarządu w latach 2020-2022, z uwagi na trudną sytuację ekonomiczną w kraju spowodowaną pandemią COVID-19 wywołaną w 2020 roku wirusem SARS-CoV-2 oraz przedłożoną analizę rynku nieruchomości z października 2021 r.

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

Skutkiem nieprawidłowości, tj. braku systematycznej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, jest nieadekwatna wysokość opłat do wartości nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz związane z tym mniejsze wpływy do budżetu państwa.

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami.

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

Zgodnie z art. 112 u.g.n. 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 Szczytnie wpłynęły 43 wnioski w sprawach wywłaszczeń. Wszystkie wnioski dotyczyły wydania decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości w celu zrealizowania inwestycji celu publicznego w trybie art. 124 u.g.n. (14 wniosków w 2019 r., 11 wniosków w 2020 r., 13 wniosków w 2021 r. i 5 wniosków z 2022 r.). Ponadto złożonych zostało 16 wniosków o wydanie

decyzji o zezwoleniu na niezwłoczne zajęcie nieruchomości na podstawie art. 124 ust. 1a u.g.n. (akta kontroli – załącznik nr 10 do programu kontroli).

W rozpatrywanych na podstawie art. 124 u.g.n. sprawach wszystkie postępowania zakończyły się wydaniem decyzji ograniczających sposób korzystania z nieruchomości. Natomiast w sprawach rozpatrywanych na podstawie art. 124 ust. 1a u.g.n. wydano 15 decyzji zezwalających na niezwłoczne zajęcie nieruchomości, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Kontrolą objęto 27 spraw. 16 postępowań (sprawy oznaczone numerami: GG.6821.4.2019, GG.6821.15.2019, GG.6821.28.2019, GG.6821.37.2019, GG.6821.14.1.2020, GG.6821.14.2.2020, GG.6821.33.3.2020, GG.6821.4.2021, GG.6821.10.2021, GG.6821.11.2021, GG.6821.14.2021, GG.6821.16.2021, GG.6821.2.2022, GG.3821.31.2022, GG.6821.33.2022 i GG.6821.51.2022) było przedmiotem prowadzonych przez Wojewodę postępowań odwoławczych, które zakończyły się wydaniem ostatecznych decyzji, w związku z czym odstąpiono od kontroli tych spraw.

Kontrola wykazała, że spośród 27 spraw objętych kontrolą w 24 przypadkach nie były zachowane procedury wynikające z przepisów prawa materialnego, bądź dopatrzono się nieprawidłowości formalnoprawnych.

Na podstawie akt kontroli zespół kontrolny stwierdził nw. nieprawidłowości:

- 1) w sprawach: GG.6821.32.2019, GG.6821.33.2019, GG.6821.35.2019, GG.6821.42.2019, GG.6821.46.2019, GG.6821.47.2019, GG.6821.51.2019, GG.6821.52.2019, GG.6821.77.2019, GG.6821.78.2019, GG.6821.3.2020, GG.6821.5.2020, GG.6821.6.2020, GG.6821.7.2020, GG.6821.8.2020, GG.6821.12.2020, GG.6821.13.2020 i GG.6821.44.2020 stwierdzono brak uzasadnienia w decyzjach oraz brak materiału dowodowego potwierdzającego poddanie przez organ analizie warunków limitujących możliwość ograniczenia korzystania z nieruchomości, o których mowa w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 733 ze zm., dalej jako „ustawa szerokopasmowa”).

Obowiązkiem organu wydającego decyzję na podstawie art. 124 ust. 1 i ust. 1b u.g.n. w związku z art. 33 ust. 1 i ust. 7 ustawy szerokopasmowej jest każdorazowe poddanie analizie okoliczności ustalonych w sprawie i rozstrzygnięcie, czy proponowane przez inwestora ograniczenie korzystania z nieruchomości nie uniemożliwi jej racjonalnego wykorzystania oraz w szczególności nie doprowadzi do istotnego zmniejszenia jej wartości (wyrok NSA z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 2427/17). Ustalenia w tym zakresie mają szczególne znaczenie, ponieważ decyzja wydawana w oparciu o powyższe przepisy może być również wydana w przypadku braku planu miejscowego lub bez uprzedniego wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. W wyżej wymienionych sprawach Starosta w żaden sposób, zarówno w treści uzasadnienia decyzji, jak i w toku postępowania wyjaśniającego, nie odniósł się do powyższej kwestii.

Rolą organu administracji wydającego decyzje jest przeprowadzenie postępowania administracyjnego w sposób, który ujawni wszystkie istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności, a wyniki tej oceny powinny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji (art. 107 § 3 k.p.a.).

- 2) w sprawie nr GG.6821.44.2020 po wydaniu przez Starostę Szczycieńskiego decyzji z 11 maja 2021 r. ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości, nie zostało następnie podjęte rozstrzygnięcie w sprawie zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości z rygiorem natychmiastowej wykonalności, o co wnioskował pełnomocnik inwestora we wniosku z 20 kwietnia 2020 r. W odpowiedzi na pytanie kontrolerów, czy taka decyzja została wydana, Starosta Szczycieński poinformował, że nie zostało wydane zezwolenie na niezwłoczne zajęcie tej nieruchomości (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Szczycieńskiego z 29 lutego 2024 r. pkt 7).
- 3) w sprawach GG.6821.32.2019, GG.6821.33.2019, GG.6821.35.2019, GG.6821.42.2019, GG.6821.46.2019, GG.6821.47.2019, GG.6821.51.2019, GG.6821.52.2019, GG.6821.77.2019, GG.6821.78.2019, GG.6821.3.2020, GG.6821.5.2020, GG.6821.6.2020, GG.6821.7.2020, GG.6821.8.2020, GG.6821.12.2020 i GG.6821.13.2020, prowadzonych na podstawie art. 124 u.g.n., w sentencji decyzji ograniczających sposób korzystania z nieruchomości Starosta Szczycieński zobowiązywał Inwestora do niezwłocznego przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, a jeżeli byłoby to niemożliwe albo powodowałoby nadmierne trudności lub koszty – do zapłaty odszkodowania.

Niezasadnie Starosta Szczycieński zawierał w sentencji decyzji rozstrzygnięcia w tym zakresie. Zgodnie bowiem z orzecznictwem sądowno-administracyjnym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 26 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/OI 836/20), redakcja art. 124 u.g.n. wskazuje na to, że w drodze decyzji właściwy organ udziela zezwolenia w zakresie ust. 1 art. 124 u.g.n. W ustępach 4-7 art. 124 u.g.n. ustawodawca określił natomiast skutki wydania zezwolenia. Przepisy te są powszechnie obowiązujące, mają moc bezwzględnie wiążącą i nie ma potrzeby ich powielania w sentencji decyzji. Przepisy tego artykułu mają charakter uregulowań szczególnych, które - tak jak pozostałe przepisy tej ustawy dotyczące ograniczania bądź pozbawiania praw do nieruchomości dla celów publicznych - muszą być interpretowane dosłownie. W związku z tym niedopuszczalne jest formułowanie jakichkolwiek innych przesłanek umożliwiających albo wykluczających zastosowanie ograniczenia, o jakim mowa w tym przepisie (por. wyrok NSA z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. akt. I OSK 1165/07, LEX nr 433193).

Zatem działanie organu było w tym wypadku nieprawidłowe.

- 4) daty ostateczności decyzji w sprawach nr: GG.6821.46.2019, GG.6821.6.2021, GG.6821.6.1.2021 oraz w sprawach nr: GG.6821.77.2019, GG.6821.78.2019, GG.6821.3.2020, GG.6821.7.2020, GG.6821.9.2021, GG.6821.9.1.2021, GG.6821.15.2021 i GG.6821.15.1.2021, gdy nie było możliwości doręczenia pisma

w sposób wskazany w art. 42 i 43 k.p.a. i doręczenie nastąpiło w sposób przewidziany w art. 44 k.p.a. (podwójne awizowanie), były niewłaściwie wskazywane.

Skutek doręczenia przewidzianego w art. 44 § 1 k.p.a. określa § 4 tego artykułu, który mówi, że doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia okresu, o którym mowa w §1. 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 k.p.a. 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 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, podobnie jak data doręczenia pisma przez operatora pocztowego. Kolejny dzień, po upływie tego terminu jest dniem w którym decyzja stała się ostateczna.

Niewłaściwie zatem Starosta Szczywieński określił datę ostateczności decyzji wydanych w sprawach: GG.6821.46.2019, GG.6821.6.2021, GG.6821.6.1.2021, GG.6821.77.2019, GG.6821.78.2019, GG.6821.3.2020, GG.6821.7.2020, GG.6821.9.2021, GG.6821.9.1.2021, GG.6821.15.2021 i GG.6821.15.1.2021. Nieprawidłowe oznaczenie daty ostateczności decyzji nie skutkuje jednak wadliwością samych decyzji, wydanych zgodnie z obowiązującymi przepisami materialno-prawnymi.

- 5) niezachowanie terminu załatwienia spraw określonych w zawiadomieniach – brak ciągłości terminów załatwienia sprawy, wyznaczonych przez organ w postępowaniach, w związku z czym w 19 przypadkach wnioski załatwiane były po terminach przewidzianych w art. 35 k.p.a.

Kontrola wykazała, że w sprawach nr: GG.6821.32.2019, GG.6821.33.2019, GG.6821.35.2019, GG.6821.42.2019, GG.6821.46.2019, GG.6821.47.2019, GG.6821.51.2019, GG.6821.52.2019, GG.6821.77.2019, GG.6821.78.2019, GG.6821.5.2020, GG.6821.7.2020, GG.6821.12.2020, GG.6821.13.2020, GG.6821.44.2020, GG.6821.3.2021, GG.6821.3.1.2021, GG.6821.15.2021, GG.6821.15.1.2021, Gg.6821.27.2021, Gg.6821.27.1.2021, Gg.6821.28.2021 i Gg.6821.28.1.2021 termin załatwiania wniosków poza okresami, w których strony postępowania były informowane o niezakończonym w terminie, wynosił od 3 do 36 dni. Wprawdzie w postępowaniach tych strony były zawiadamiane o przedłużeniu terminu rozpatrzenia spraw i przyczynach zwłoki, do czego organ był

zobligowany przepisem art. 36 k.p.a. Jednakże pomimo tego terminy załatwiania spraw nie były dotrzymywane i sprawy były załatwiane dłużej niż wynikało to z terminów określonych w zawiadomieniach, bądź zawiadomienia o przedłużeniu terminu były wysyłane już po upływie dwumiesięcznego terminu na załatwienie sprawy szczególnie skomplikowanej, do których należą sprawy prowadzone w zakresie wyłączeń.

Trzeba mieć na uwadze, iż zgodnie z art. 35 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (§ 1). Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (§ 2). Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (§ 3). Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu (§ 5). Ponadto, na podstawie art. 36 § 1 k.p.a., o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić stronę, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

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

Pozostałe 8 spraw w zakresie wyłączeń jako szczególnie skomplikowane, zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a., rozpatrywane były w terminie dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, a strony postępowania były informowane o przedłożeniu tego terminu, zgodnie z art. 36 k.p.a. w przypadkach nie załatwienia sprawy w terminie.

W pozostałym zakresie tryb załatwiania spraw nie budził zastrzeżeń kontrolerów, organ zawiadamiał strony o wszczęciu postępowania w myśl art. 61 § 4 k.p.a., oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji, zgodnie z przepisami art. 10 § 1 k.p.a.

W toku kontroli ustalono także, że w sprawach nr GG.6821.7.2020 i nr GG.6821.15.2021 dotyczących ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości oraz nr GG.6821.15.1.2021 dotyczącej zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości właściciele nieruchomości nie

odebrali żadnej wysłanej przez Starostę korespondencji. Na pytanie zespołu kontrolnego, czy po zwrocie nieodebranych przez właścicieli nieruchomości zawiadomień o wszczęciu postępowania w przedmiotowych sprawach organ ustalał, czy adresy stron postępowania są aktualne, Starosta poinformował, że organ ustalał, czy adresy stron są nadal aktualne. Do ustalenia adresów wykorzystano dane z ewidencji gruntów, dane z rejestru PESEL oraz informacje z rejestrów podatkowych gmin (gdy były dostępne). Zdaniem zespołu kontrolnego czynności takie powinny być poparte stosownymi dowodami (pismami, notatkami). Jednakże kontrola akt nie wykazała istnienia takich dokumentów, wskazujących jakie działania zostały podjęte celem ustalenia adresów stron. Trzeba mieć na uwadze, że brak ustaleń organu w tym zakresie może prowadzić do podważenia faktu uczestnictwa stron w postępowaniu, a co za tym idzie także do podważenia ostatecznych decyzji administracyjnych, zatem takie dowody powinny się znaleźć w aktach sprawy.

Reasumując, kontrolowane zagadnienie ocenia się **negatywnie**, w związku ze stwierdzeniem licznych nieprawidłowości.

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości jest naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez niewydanie decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości po wydaniu decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości w sytuacji, gdy strona wystąpiła z takim wnioskiem (art. 124 ust. 1a u.g.n.), formułowanie w sentencji decyzji o ograniczeniu korzystania z nieruchomości, o jakim mowa w przepisie art. 124 ust. 1 u.g.n., poza przesłankami zawartymi w tym przepisie, także innych przesłanek umożliwiających albo wykluczających zastosowanie ograniczenia oraz niedokonaniu analizy warunków limitujących możliwość ograniczenia korzystania z nieruchomości, o których mowa w art. 33 ust. 1 ustawy szerokopasmowej (18 spraw), a także naruszenie przepisów prawa procesowego (k.p.a.) poprzez niezachowanie wyznaczonych terminów załatwienia sprawy (art. 35 k.p.a.) (postępowania prowadzone na podstawie 19 wniosków) oraz błędne ustalenie daty ostateczności 11 decyzji.

Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości jest załatwianie spraw z odstępstwem od procedur administracyjnych wynikających z przepisów prawa materialnego i prawa procesowego, a także wydanie decyzji na podstawie niepełnego materiału dowodowego, wydanie decyzji niekompletnych i nieprawidłowych z punktu widzenia prawa procesowego. Naruszenia procedur administracyjnych oraz prawa materialnego może prowadzić do nieuprawnionego bądź niewłaściwego ograniczenia prawa własności, a także może wpływać na zaufanie uczestników postępowania do organów administracji publicznej. Nieprawidłowość polegająca na niewydaniu decyzji zezwalającej na niezwłoczne zajęcie nieruchomości z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności, po wydaniu decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości może skutkować brakiem możliwości niezwłocznego wykonania inwestycji służącej realizacji celów publicznych, w sytuacji gdyby zaistniała taka konieczność oraz brakiem możliwości terminowego prowadzenia inwestycji związanych z budową linii energetycznych. Pozostałe nieprawidłowości, tj. nieprawidłowo określone daty ostateczności decyzji, czy niezawiadomianie stron o przedłużeniu terminu nie mają znaczącego wpływu na prawidłowość prowadzonych postępowań administracyjnych.

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest Naczelnik Wydziału Geodezji Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami.

Skany dokumentów na podstawie których stwierdzono nieprawidłowości stanowią załącznik pn. Nieprawidłowości – wyłączenia.

Do projektu wystąpienia pokontrolnego z 25 marca 2024 r., znak: WIN-III.431.8.2023.DJ (data doręczenia jednostce kontrolowanej w dniu 27 marca 2024 r.) zawierającego ustalenia kontroli, nie wniesiono zastrzeżeń.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) przeanalizowanie ewidencjonowanego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o charakterze rolnym i przekazanie informacji Wojewodzie o zidentyfikowanych nieruchomościach, które z mocy prawa winny zostać przekazane na rzecz odpowiednich miejscowo jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,
- 2) rozważenie objęcia ubezpieczeniem nieruchomości zabudowanych Skarbu Państwa, które nie są przedmiotem umów najmu lub dzierżawy, celem uniknięcia zagrożenia wynikającego z konieczności poniesienia kosztów w znacznej wysokości w przypadku zdarzeń losowych mogących spowodować zniszczenie lub uszkodzenie mienia Skarbu Państwa,
- 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,
- 4) przestrzeganie przepisów prawa materialnego oraz stosowanie się do procedury administracyjnej przy prowadzeniu postępowań dotyczących ustalania wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację inwestycji drogowych w oparciu o decyzje ZRID, w szczególności:
 - niezwłoczne wszczęcie postępowań w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomości objęte decyzją ZRID, w stosunku do których nie zostały podjęte żadne czynności w kontrolowanym okresie z uwagi na brak środków na zlecenie wyceny,
 - wszczynanie postępowań z urzędu i zawiadamianie o tym stron niezwłocznie po wydaniu decyzji ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności bądź uzyskaniu przez decyzję ZRID waloru ostateczności,

- informowanie stron o sporządzonej wycenie lub o zakończeniu postępowania administracyjnego niezwłocznie po otrzymaniu operatów szacunkowych i sprawdzeniu ich przez organ z uwagi na art. 156 ust. 3 u.g.n.,
 - badanie stanu prawnego nieruchomości na dzień ostateczności decyzji ZRID i prawidłowe ustalanie stron postępowania, w tym uwzględnienie interesu wierzycieli oraz innych osób/podmiotów, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe (również uwzględniając ciężar realny),
 - zapewnienie podmiotom, którym przysługuje ograniczone prawo rzeczowe, czynnego udziału w postępowaniach odszkodowawczych i informowanie ich o podejmowanych czynnościach stosownie do art. 10 k.p.a.,
 - prawidłowe formułowanie pism do wierzycieli hipotecznych z prośbą o nadesłanie informacji o wysokości świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami uwzględniającymi stan obecny,
 - ustalanie wysokości odszkodowania na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez biegłego powołanego w postępowaniu, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa,
 - każdorazowe orzekanie w sentencjach decyzji rozstrzygnięcia (w odrębnym punkcie) o odmowie bądź podwyższeniu odszkodowania o 5% wartości nieruchomości 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,
 - wydawanie rozstrzygnięcia dopiero po upływie terminu wskazywanego w zawiadomieniu na zapoznanie się z materiałem dowodowym i wypowiedzenie się przed wydaniem decyzji,
 - powoływanie biegłego z zakresu szacowania nieruchomości (rzeczoznawcy majątkowego) w ramach jednego postępowania,
 - nieorzekanie w sentencjach decyzji o przepisach powszechnie obowiązujących,
 - staranne prowadzenie akt sprawy,
- 5) przestrzeganie przepisów prawa materialnego oraz stosowanie się do procedury administracyjnej przy prowadzeniu postępowań dotyczących wywłaszczenia nieruchomości, w szczególności:
- gromadzenie w sposób wyczerpujący materiału dowodowego oraz podejmowanie przez organ wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego zbadania warunków limitujących możliwość ograniczenia korzystania z nieruchomości, o których mowa w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r.

o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, a także zawieranie wniosków w uzasadnieniu decyzji,

- każdorazowe rozpatrywanie wniosków w zakresie niezwłocznego zajęcia nieruchomości w trybie art. 124 ust. 1a u.g.n.,
- nieformułowanie w sentencji decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości, poza przesłankami zawartymi w przepisie art. 124 ust. 1 u.g.n., innych obowiązków umożliwiających albo wykluczających zastosowanie ograniczenia,
- terminowe załatwianie prowadzonych spraw (zachowywanie ciągłości terminów załatwienia spraw wyznaczonych przez organ w postępowaniach),
- właściwe określanie terminów ostateczności decyzji administracyjnych wydawanych przez Starostę,
- gromadzenie w aktach sprawy dowodów potwierdzających wszelkie dokonywane przez organ ustalenia, np. w zakresie ustalenia aktualnych adresów stron postępowania.

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

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

**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Radosław Król**

/dokument podpisany elektronicznie/