



Olsztyn, 30 października 2023 r.

WIN-III.431.4.2023.DJ

**Pani
Marzanna Pojawa-Grajewska
Starosta Olecki
(ePUAP)**

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

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Starostwie Powiatowym w Olecku, ul. Kolejowa 32, 19-400 Olecko, NIP: 8471394480, REGON: 790675565.

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

- 1) Pani Marzanna Pojawa-Grajewska – Starosta Olecki od 28 października 2021 r. – do chwili obecnej;
- 2) Pan Marian Świerszcz – Starosta Olecki od 12 grudnia 2014 r. do 28 października 2021 r.
- 3) Pan Krzysztof Krajewski – Geodeta Powiatowy – Naczelnik Wydziału Geodezji i Nieruchomości od 1 kwietnia 2015 r. – do chwili obecnej;
- 4) Pan Tomasz Ulikowski – inspektor w Wydziale Geodezji i Nieruchomości od 1 kwietnia 2003 r.; zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji i Nieruchomości od 1 maja 2020 r. – do chwili obecnej;
- 5) Pani Izabela Kasicka – podinspektor w Wydziale Geodezji i Nieruchomości od 16 marca 2017 r. – do chwili obecnej;

(akta kontroli – 2 załączniki pn. dane o jednostce kontrolowanej; uchwały i zakresy czynności osób odpowiedzialnych za realizację kontrolowanych zadań).

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) Ilona Pieśniak – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 86/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;

- 3) Emilia Konieczna – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 34/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;

na podstawie pisemnych imiennych upoważnień do kontroli z 6 czerwca 2023 r. odpowiednio: nr FK-IV.0030.541.2023, nr FK-IV.0030.539.2023 i nr FK-IV.0030.540.2023, wydanych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (*akta kontroli – 3 załączniki pn. upoważnienie do kontroli*).

Termin kontroli od 20 czerwca 2023 r. do 31 sierpnia 2023 r. (w tym: w dniu 20 czerwca 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 czerwca 2023 r. Ponadto pismami z: 28 lipca 2023 r., 8 sierpnia 2023 r. oraz 21 sierpnia 2023 r. zwrócono się do jednostki kontrolowanej o wyjaśnienie kontrolowanych zagadnień, a odpowiednio w dniach: 11 sierpnia 2023 r., 16 sierpnia 2023 r., 22 sierpnia 2023 r. oraz 23 sierpnia 2023 r. otrzymano pisemne odpowiedzi w tym zakresie.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 1/2023.

Zakres kontroli:

Przedmiot kontroli: realizacja przez Starostę Oleckiego 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 2023 r. poz. 162, dalej jako „specustawa drogowa”), w szczególności:

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

- zagospodarowanie oraz udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa w drodze umów obligacyjnych: dzierżawa, najem, użyczenie,
- aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste i z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami Skarbu Państwa,
- tryb załatwiania złożonych wniosków o wywłaszczenie oraz prawidłowość formalnoprawna wydawanych decyzji w sprawach wywłaszczeń.

Okres objęty kontrolą: od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2022 r.

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

Na podstawie ustaleń kontroli działalność jednostki kontrolowanej ocenia się **negatywnie**.

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

Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa

Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa odbywa się z wykorzystaniem programu MIENIE, w którym ustawienie odpowiednich filtrów umożliwia uzyskanie danych w odniesieniu do żadanego zasobu oraz formy władania.

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, powierzchnię nieruchomości, wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej, przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu i użytkowania wieczystego, informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Kontroli ewidencjonowania podlegał cały zasób nieruchomości Skarbu Państwa, który obejmuje teren 4 gmin powiatu oleckiego: miasto i gmina Olecko, gmina Kowale Oleckie, gmina Świętajno, gmina Wieliczki. 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.). W wyniku kontroli ustalono, że:

- 1) wszystkie nieruchomości są oznaczone według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej (dot. nieruchomości dla których są założone księgi wieczyste);
- 2) 479 działek nie posiada założonej księgi wieczystej, brak wskazania dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości.

Zastosowany zapis „Dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich” nie stanowi dokumentu o którym mowa w przepisie art. 23 ust. 1c pkt 3 u.g.n.

- 3) we wszystkich przypadkach zawarta jest informacja o przeznaczeniu działki w planie miejscowym (ewentualnie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy);
- 4) w stosunku do wszystkich działek oddanych w użytkowanie wieczyste zawarta jest informacja o dacie ostatniej aktualizacji opłaty rocznej;
- 5) w stosunku do wszystkich działek oddanych w trwałe zarząd zawarta jest informacja o dacie ostatniej aktualizacji opłaty rocznej bądź o zwolnieniu z tego tytułu;
- 6) w stosunku do wszystkich nieruchomości została zawarta informacja o roszczeniach oraz toczących się postępowaniach lub ich braku;
- 7) zidentyfikowano co najmniej 16 działek stanowiących tereny rolne, których charakter rolny winien być ustalony na datę 30 czerwca 2000 r. – celem ewentualnego uregulowania stanu prawnego w trybie art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (*akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 11 sierpnia 2023 r. pkt 18*);
- 8) zidentyfikowano co najmniej 105 działek stanowiących tereny drogowe (drogi gminne i powiatowe), których stan prawny winien być uregulowany z mocy prawa, bądź wyjaśniony i uzgodniony z właściwym zarządcą drogi, celem wyeliminowania tego rodzaju działek z zasobu Skarbu Państwa (*akta kontroli – załącznik pn. wykaz nieruchomości Skarbu Państwa oznaczonych jako „droga”*);
- 9) zidentyfikowano 150 działek stanowiących wody płynące, których właściwym organem do reprezentacji praw właścicielskich Skarbu Państwa jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, nieruchomości te nie wchodzi w skład zasobu Skarbu Państwa w myśl art. 21a u.g.n., ponadto zgodnie z art. 218 ust. 5 ustawy Prawo wodne, co do tych nieruchomości nie mają zastosowania przepisy u.g.n.

Zespół kontrolny stwierdza, że jednostka kontrolowana ewidencjonuje nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (w przypadkach, gdy brak jest księgi wieczystej); nieruchomości drogowe o charakterze gminnym lub powiatowym, które co do zasady winny stanowić własność właściwego samorządu powiatu lub gminy; nieruchomości wodne niewchodzące w skład zasobu Skarbu Państwa.

Powyższe dowodzi niewykonaniu przez jednostkę kontrolowaną zaleceń pokontrolnych z uprzednich kontroli problemowych dokonanych w 2016 r. i 2019 r. Zgodnie z zaleceniami jednostka kontrolowana była zobowiązana do podjęcia działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego nieruchomości nieposiadających założonych ksiąg wieczystych (490 działek według kontroli z 2019 r.), podjęcia zintensyfikowanych działań zmierzających do przekazania na własność odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego działek drogowych a także rolnych, w tym zakresie został sporządzony jedynie

wykaz działek „drogowych”, dalszych działań nie podjęto. Co do rolnych działek nadal nie uzyskano zaświadczeń o ich przeznaczeniu według stanu na dzień 30 czerwca 2000 r., nie zaprzestano także ewidencjonowania nieruchomości stanowiących wody płynące.

Na podstawie danych z ewidencji nieruchomości ustalono, że na koniec 2022 r. Skarb Państwa był właścicielem 1337 działek o łącznej powierzchni 4078 ha, w tym:

- 1) nieoddanych w gospodarowanie, będące w bezpośrednim władaniu Skarbu Państwa –
830 działek,
- 2) w trwałym zarządzie – 137 działek,
- 3) w użytkowaniu wieczystym – 366 działek,
- 4) w dzierżawie – 2 działki,
- 5) inne (np. najem, użyczenie) – 2 działki,

(akta kontroli – załącznik nr 1.1 do programu kontroli: Ewidencjonowanie nieruchomości będących w zasobie Skarbu Państwa).

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

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości jest nieprzestrzeganie przepisów art. 21, art. 21a u.g.n. oraz niewypełnienie obowiązków wynikających z treści art. 23 ust. 1c pkt 1 i 3 u.g.n.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości są rozbieżności w zakresie ilości nieruchomości w zasobie Skarbu Państwa, co przekłada się na błędnie sporządzone roczne sprawozdanie z 2022 r. z gospodarowania nieruchomościami zasobu. Prowadzona baza nieruchomości zasobu Skarbu Państwa nie zawiera wszystkich elementów składających się na proces ewidencjonowania. W zasobie znajdują się nieruchomości, które nie stanowią własności Skarbu Państwa z mocy prawa. Powyższe naraża Skarb Państwa na ewentualne koszty związane z utrzymaniem tych nieruchomości, a także wpływa na prawidłowe i racjonalne gospodarowanie przez Starostę nieruchomościami Skarbu Państwa.

Osobą odpowiedzialną za wyżej stwierdzone nieprawidłowości jest Naczelnik Wydziału Geodezji i Nieruchomości.

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

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 65 postępowań administracyjnych w przedmiocie wydania decyzji o ustaleniu odszkodowań za nieruchomości przejęte

przez jednostki samorządu terytorialnego pod inwestycje drogowe. Kontroli poddano 30% dokumentacji z zastosowaniem metody próbkowania, polegającej na wybraniu do kontroli co trzeciej sprawy z wykazu spraw (*akta kontroli – załącznik nr 2.1 do programu kontroli: Wykaz spraw za okres: 1 stycznia 2019 r. – 31 grudnia 2022 r. dotyczących ustalania wysokości odszkodowań za nieruchomości nabyte na cele publiczne w trybie ustaw o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji*).

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 18 decyzji zezwalających na realizację inwestycji drogowych, w tym 9 z nich nadano rygor natychmiastowej wykonalności. 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. Inicjowanie postępowań następowało w okresie od 2 miesięcy do 2,5 roku po dacie ostateczności decyzji ZRID bądź od daty nadania decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności. Z analizy kontrolowanych akt wynika, że postępowania były wszczynane na pisemny „wniosek inwestora”. Stwierdza się także, że organ pozostaje w nieuzasadnionej beczynności odpowiednio od ponad 3 lat i ponad 2 lat wobec ustalenia odszkodowań za nieruchomości (dotyczy łącznie 8 działek) objęte dwoma decyzjami ZRID tj. z dnia 15 lipca 2020 r. – znak: AB.673.2.2020/2 z rygorem oraz z dnia 4 sierpnia 2021 r. – znak: AB.673.5.2021/4 bez rygoru a ostatecznej w dniu 16 września 2021 r. Przyczyną niepodjęcia postępowań przez jednostkę kontrolowaną w przypadku decyzji ZRID AB.673.2.2020 była informacja inwestora (Gmina) o prowadzonych rozmowach z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa (jednostka uprawniona do odszkodowania) o odstąpieniu od wypłaty odszkodowania; w przypadku decyzji ZRID AB.673.5.2021 był brak środków na wykonanie operatów szacunkowych. Jednostka planuje wszcząć postępowania w czwartym kwartale 2023 r. (*akta kontroli – załącznik pn. notatka służbowa z ustaleń kontrolera wraz z załącznikami*).

Stwierdza się, że postępowania były prowadzone średnio od 1 do 3 miesięcy, w przypadkach przekraczających termin miesiąca na wydanie rozstrzygnięcia stosowano przedłużenie postępowań, zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Powodem przedłużenia była konieczność uzyskania opinii rzeczoznawców majątkowych o wartościach nieruchomości, stanowiących podstawę orzekania w postępowaniach oraz umożliwienie stronom zapoznanie się z materiałem dowodowym. W większości badanych przypadków operat szacunkowy był sporządzony jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego. W tych przypadkach akta sprawy zawierają operat oraz zawiadomienie o wszczęciu postępowania wraz z klauzulą art. 10 k.p.a. o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym oraz decyzją bądź ugodę administracyjną wraz z postanowieniem zatwierdzającym ugodę. We wszystkich kontrolowanych przypadkach znajdują się dowody skutecznych doręczeń stronom

postępowania pism i decyzji w sprawach.

Zespół kontrolny stwierdza nw. nieprawidłowości:

- 1) przyjmowanie za dowód w sprawach zbiorczych operatów szacunkowych, sporządzanych na daną inwestycję drogową. Opracowania te zawierały zbiorcze wyceny kilkunastu, kilkudziesięciu nieruchomości w jednym dokumencie (dotyczy spraw: GN.683.18,23,30,37,20,26,31,36.2019; GN.683.5,8,11,14.2021; GN.683.3,6,9,12,15,2019). Opracowanie na daną inwestycję drogową stanowiło jeden dowód w wielu jednostkowych postępowaniach administracyjnych dotyczących indywidualnego interesu stron o ustalenie odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość.
- 2) operaty szacunkowe sporządzane na potrzeby ustalenia wysokości odszkodowań, nie spełniają wymagań u.g.n. i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. 2021 r. poz. 555, dalej jako „rozporządzenie w sprawie wyceny”):
 - uogólnione informacje o wycenianych nieruchomościach tj. co do rodzaju, położenia, przeznaczenia w planie miejscowym bądź studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, stanu zagospodarowania;
 - brak ustalenia stanu nieruchomości na dzień wydania decyzji ZRID, brak protokołów z wizji w terenie potwierdzających stan zagospodarowania, w większości opracowań wskazuje się, że datą na którą określono stan przedmiotu wyceny jest data oględzin nieruchomości, bądź ogólny nieprecyzyjny zapis „data wydania decyzji”. Wycena dotyczy wyłącznie gruntów wywłaszczonych nieruchomości, w żadnym przypadku nie stwierdzono wyceny części składowych nieruchomości, nie sposób ustalić czy nieruchomości zawierały na wywłaszczonych częściach takie składniki;
 - w większości opracowań biegły ustalając przeznaczenie nieruchomości posiłkuje się jedynie zapisami w studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania danej gminy, nie ustalając czy na nieruchomości zostały wydane decyzji o warunkach zabudowy bądź inne decyzje lokalizacyjne (brak zaświadczeń właściwego organu w tym zakresie);
 - nieczytelna baza przyjętych nieruchomości podobnych do wycenianych, nie sposób określić ich rodzaju, cech świadczących o podobieństwie do tych wycenianych. Biegły w swoich opiniach nie przedstawia opisu tych nieruchomości, co nie pozwala na ustalenie, czy trafnie zakwalifikował je, jako podobne do nieruchomości poddawanej wycenie i czy dokonanie oceny nieruchomości o cenie minimalnej i maksymalnej było uzasadnione. Co więcej, przy określaniu wartości jednostkowej gruntu nie przedstawiono opisu wycenianej nieruchomości pozwalającego na weryfikację prawidłowości oceny danej działki w ramach cech o charakterze cenotwórczym. Biegły

w sposób minimalny wskazał cechy rynkowe i ich wagi wpływające na ceny tj. najczęściej wielkość 20%, lokalizacja 35%, dojazd/otoczenie 25%, warunki fizyczne 20 %. Biegły nie przedstawił opisu gradacji przyjętych cech rynkowych, z góry przyjął 3-stopniową skalę ocen, na podstawie której nie można jednoznacznie ustalić dlaczego wyceniane nieruchomości otrzymały daną ocenę;

- nieuzasadnione odstępianie zastosowania zasady przeprowadzenia badania rynku nieruchomości o której mowa w §36 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie wyceny, biegły każdorazowo stwierdza brak nieruchomości drogowych na rynku lokalnym, nie analizując rynku regionalnego pod kątem występowania transakcji drogowych, przyjmując aktualne przeznaczenie nieruchomości nie stosując podwyższenia wartości (nie więcej niż 50%) – brak wyjaśnień w tym przypadku;
- biegły w wielu przypadkach posiłkuje się aktualną księgą wieczystą, tzn. taką w której to inwestor (Gmina, Powiat) jest już wskazany jako nowy właściciel, do operatów nie jest załączany wydruk/odpis/wyciąg uprzednich ksiąg wieczystych tj. według stanu nieruchomości na dzień wydania decyzji ZRID.

Zespół kontrolny stwierdza, że operaty szacunkowe w kontrolowanych sprawach były niekompletne, nieprecyzyjne, zawierały wiele niejasności i nieprawidłowości skutkujących brakiem możliwości uznania takich opracowań za podstawę ustalenia odszkodowań za wyłączone nieruchomości.

- 3) brak badania możliwości zastosowania podwyższonego odszkodowania o 5% w sprawach: GN.683.3,6,9,12,15.2019. Organ zaniechał ustalenie terminów, o których mowa w art. 18 ust. 1e specustawy drogowej, tj. czy właściciel wydał nieruchomości w terminie 30 dni od dnia ostateczności decyzji ZRID (pkt 3 ww. art.) bądź doręczenia zawiadomienie o wydaniu decyzji ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności (pkt 1 ww. art.). Decyzje w tych przypadkach nie zawierają rozstrzygnięcia co do odmowy przyznania podwyższonego odszkodowania i wyjaśnienia w uzasadnieniu tych decyzji.

W przypadkach w których organ podwyższa odszkodowania o 5 % wartości nieruchomości (sprawy: GN.683.5,8,11,14.2021), nie stosuje zapisu w rozstrzygnięciu o jego przyznaniu, który to winien stanowić dodatkowy, odrębny element orzekania. Ponadto brak wyjaśnienia daty wydania nieruchomości o której mowa w piśmie Wójta Gminy Kowale Oleckie (z dnia 17.11.2021 r. znak: IGKm.6822.4.2021), tj. czy termin wydania jest terminem rozpoczęcia prac budowlanych przed upływem terminu na wydanie nieruchomości przez byłych właścicieli, czy faktycznie wydaniem na które został sporządzony stosowny dokument (oświadczenie/protokół) świadczący o wydaniu danej nieruchomości. Powyższe budzi wątpliwości zespołu kontrolującego, co do zastosowanego powiększenia w ww. przypadkach odszkodowań o 5%.

Ponadto należy wskazać, że jednostka kontrolowana nie rozróżnia trybów przyznawania powiększonego odszkodowania o 5%, o których mowa w przypadkach

decyzji ZRID z rygiorem natychmiastowej wykonalności (art. 18 ust. 1e pkt 3 specustawy drogowej) bądź decyzji bez rygoru (art. 18 ust. 1e pkt 1 i 2 specustawy drogowej). Powyższe wynika z treści uzasadnienia decyzji, w których organ każdorazowo wskazuje jedynie na datę ostateczności decyzji ZRID warunkującej przyznanie podwyższonego odszkodowania.

W żadnym z przypadków, w którym podstawą ustalenia odszkodowania była decyzja ZRID z rygiorem, akta sprawy nie zawierają dowodu na doręczenie zawiadomienia o wydaniu takiej decyzji, a w konsekwencji ustalenia terminu, o którym mowa w art. 18 ust. 1e pkt. 3 specustawy drogowej.

- 4) organ nie ustalił faktu obciążenia nieruchomości wierzytelnościami hipotecznymi w 2 przypadkach (sprawy: GN.683.3.2019 oraz GN.683.1.2020.2021). Zaniechał zbadania czy odszkodowanie winno być zaliczone na rzecz wierzyciela z tytułu wygaśnięcia hipotek (art. 18 ust. 1a i 1c specustawy drogowej). Wierzyciele hipoteczni nie brali udziału w postępowaniach odszkodowawczych.

W sprawie GN.683.20.2019 nie ustalono wysokości wierzytelności ciążącej na nieruchomości oraz organ zastosował nieuprawnione odstępnie od przyznania odszkodowania na rzecz wierzyciela na podstawie zapytania kierowanego do banku „o zgodę na wypłatę odszkodowania dla Właściciela nieruchomości”. Powyższe stanowi działanie organu bez podstawy prawnej. Pismo banku z 4 listopada 2019 r. znak: 000/47/312/2019 nie wywołało żadnego skutku prawnego, co do odstąpienia od ustalenia odszkodowania na rzecz wierzyciela z tytułu wygaśnięcia hipoteki. Obowiązkiem organu (art. 18 ust. 1c i 1d specustawy drogowej) było ustalenie odszkodowania za wygaszone prawo rzeczowe (hipoteka).

- 5) w przypadku sprawy GN.683.18.2019, w decyzji nie wskazano za jaki udział współwłaścicielom przyznano kwoty odszkodowania.
- 6) w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (jeden ze współmałżonków nie żyje) – sprawa GN.683.14.2021, organ zaniechał ustalenia, czy po zmarłej osobie zostało przeprowadzone postępowanie spadkowe, brak wystąpienia do właściwego sądu rejonowego lub współmałżonka o dostarczenie stosownego dokumentu. Nieuregulowany stan prawny organ przyjął na podstawie odpowiedzi Gminy (inwestora) o braku informacji na temat postępowań spadkowych. Organ nieuprawnienie zaliczył całość odszkodowania do jego wpłaty do depozytu sądowego, nie przyznając odpowiedniej jego części jednemu ze współwłaścicieli (małżonka).
- 7) zastosowanie błędnego zapisu w kontrolowanych decyzjach odszkodowawczych (z wyjątkiem spraw: GN.683.4.2022 oraz GN.683.7.2022), w zakresie zobowiązania „Gminy” do wypłaty odszkodowania. Zgodnie z dyspozycją art. 132 ust. 5 u.g.n., to organ wykonawczy zobowiązany jest do zapłaty odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Organem wykonawczym gminy jest odpowiednio Wójt/Burmistrz/Prezydent Miasta, natomiast organem wykonawczym powiatu jest Zarząd Powiatu.

- 8) w sprawach, w których zawarto ugody administracyjne (dot. GN.683.26,36,20.2019) organ nie odroczył wydania decyzji administracyjnej i nie wyznaczył terminu zawarcia ugody administracyjnej wraz z pouczeniem stron o trybie i skutkach zawarcia ugody (art. 116 ust. 1 k.p.a.). Postanowienia zatwierdzające ugody administracyjnie zostały wydane z 14-dniową zwłoką w terminie, o którym mowa w art. 119 ust. 1 k.p.a.

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

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości jest:

- naruszenie art. 12 ust. 4 b i 4g specustawy drogowej poprzez nieustalenie odszkodowań bądź nieuzasadnioną zwłokę w zakresie wszczęcia z urzędu postępowań odszkodowawczych;
- naruszenie art. 107 k.p.a. poprzez brak rozstrzygnięcia w sentencji decyzji przyznania bądź odmowy powiększenia odszkodowań o 5 %;
- naruszenia art. 77 § 1 i 80 k.p.a. poprzez częściowy brak dowodów z ustaleń w zakresie możliwości przyznania powiększonego odszkodowania o 5% w kontekście art. 18 ust. 1e specustawy drogowej oraz uznanie za dowód w sprawach operatów szacunkowych noszących znamiona niespełniających wymagań u.g.n. i rozporządzenia w sprawie wyceny;
- naruszenie art. 18 ust. 1a, 1c, 1d specustawy drogowej poprzez nieustalenie wysokości ciężącej wierzytelności hipotecznej i ewentualnego zaliczenia ustalonego odszkodowania na jego spłatę – z tytułu wygaśnięcia hipoteki;
- naruszenie art. 133 pkt 2 u.g.n. nieuprawnione zaliczenie całego odszkodowania do wpłaty do depozytu sądowego;
- naruszenie art. 116 ust. 1 i 119 ust. 1 k.p.a. poprzez nie zastosowanie się do procedury administracyjnej w sprawach, w których zawierano ugody administracyjne.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości jest:

- nieustalone odszkodowania, bądź ustalone ze znaczną zwłoką, która wpływa na wysokość ustalanych odszkodowań, tj. im później ustalone odszkodowanie, tym wartość nieruchomości wyższa z uwagi na upływ czasu (tendencja wzrostowa wartości nieruchomości);
- prawdopodobne pozbawienie właścicieli wywłaszczonych nieruchomości podwyższonego odszkodowania;
- brak pewności co do wartości dowodowej operatów szacunkowych skutkuje ustaleniem zawyżonych bądź zaniżonych wysokości odszkodowań;

- pozbawienie pierwszeństwa wierzyciela w uzyskaniu odszkodowania w tym także pozbawienie możliwości ochrony swojego interesu, poprzez brak udziału w postępowaniu;
- pozbawienie właściciela nieruchomości odszkodowania za przysługujący mu udział w prawie własności.

Powyższe skutki mogą stanowić powód roszczeń stron (bądź stron niebiorących udziału w postępowaniach) o uchylenie, zmianę bądź stwierdzenie nieważności wydanych decyzji odszkodowawczych.

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest Naczelnik Wydziału Geodezji i Nieruchomości.

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

Sprzedaż nieruchomości

Kontrolą objęto 100% dokumentacji w tym zakresie.

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2022 r. zawarto 2 umowy sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, tj. w 2020 r. – 1 i w 2021 r. – 1 (*akta kontroli – załącznik nr 3 do programu kontroli: Sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa w okresie: 1 stycznia 2019 r. – 31 grudnia 2022 r.*).

Sprzedaże nastąpiły w drodze przetargu. Cen sprzedaży nie rozkładano na raty. Nie udzielono również bonifikaty od ceny sprzedaży.

Dokumentacja prowadzona była zgodnie z obowiązującymi wymogami formalno-prawnymi. W skład dokumentacji wchodziły między innymi: dokumenty ewidencyjne i odpis z księgi wieczystej prowadzonej dla zbywanej nieruchomości, zaświadczenie o przeznaczeniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bądź w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, aktualny operat szacunkowy, zarządzenie Wojewody w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości z zasobu, wykaz zbywanej nieruchomości, ogłoszenie o przeprowadzeniu przetargu wywieszone na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Olecku, a także ogłoszone w serwisie monitorurzędowy.pl (w sprawie GN.6810.2.63.2019.2020) i Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez Starostwo Powiatowe w Olecku, protokół z przeprowadzenia przetargu, akt notarialny.

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

Na podstawie akt kontroli stwierdzono, że dla nieruchomości przeznaczonych do 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 Olecku oraz w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez Starostwo Powiatowe w Olecku. Informacja o podaniu wykazu do publicznej wiadomości ogłaszana była w prasie lokalnej „Głos Olecka”. Ponadto wykazy te przekazywane były Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w celu zamieszczenia ich na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie. Zatem zgodnie z art. 35 ust. 1 u.g.n. spełnione zostały wszystkie warunki dotyczące podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży.

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

Na podstawie akt kontroli stwierdzono, że wykazy sporządzone dla nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie zawierały wszystkich wymaganych elementów. W obu sprawach wykazy nie zawierały informacji o przeznaczeniu nieruchomości, określonym na podstawie dokumentów planistycznych, który to element jest wymagany zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 4 u.g.n. Stwierdzić należy, że ustawodawca nie ograniczył w tym przepisie przeznaczenia nieruchomości wyłącznie do przeznaczenia wynikającego z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dlatego należy stosować go rozszerzająco. Samo umieszczenie przez Starostę Oleckiego w wykazie sformułowania „Nieruchomość nie jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gm. Wieliczki” obrazuje jedynie fakt braku takiego dokumentu, a nie określa przeznaczenia nieruchomości. Sporządzając wykaz nieruchomości Starosta Olecki powinien ustalić przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku miejscowego planu, organ winien zastąpić informacje o przeznaczeniu choćby danymi o kierunku zagospodarowania według studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Sporządzone wykazy nie zawierały również opisu nieruchomości, ani ceny wywoławczej – wskazano jedynie wartość nieruchomości.

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

- 1) określenie strony umowy lub innej czynności prawnej;
- 2) wartość nieruchomości i cenę nieruchomości;

3) w przypadku przetargu albo rokowań, wykaz uczestników przetargu albo rokowań;

4) w przypadku darowizny nieruchomości lub innych nieodpłatnych rozporządzeń podstawowe warunki umowy albo innej czynności prawnej, w szczególności cel.

W wyniku kontroli stwierdzono, że Starosta Olecki po zawarciu aktów notarialnych w obu kontrolowanych sprawach nie dopełnił ww. obowiązku i nie poinformował Wojewody o zawartych umowach sprzedaży (*akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 11 sierpnia 2023 r. pkt 1*). Powyższe braki nie miały jednak wpływu na przeprowadzoną procedurę sprzedaży.

Łączna kwota dochodów uzyskanych przez Skarb Państwa w kontrolowanym okresie wyniosła 45 314,56 zł. Koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży wyniosły łącznie 1 253,50 zł. Koszty te zostały w całości poniesione przez nabywców.

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

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości jest niepełne stosowanie przepisu art. 35 ust. 2 u.g.n., który określa poszczególne elementy wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia, a także naruszenie przepisu 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.

Skutkiem powstałych nieprawidłowości jest niepełna informacja podana do publicznej wiadomości o nieruchomości przeznaczonych do zbycia na temat ich przeznaczenia w dokumentach planistycznych, ceny wywoławczej czy opisu nieruchomości, a także brak wiedzy Wojewody o zawartych umowach sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa.

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest Naczelnik Wydziału Geodezji i Nieruchomości.

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

Zamiana oraz darowizna

W kontrolowanym okresie nie miały miejsca zamiany nieruchomości oraz nie dokonywano darowizn nieruchomości Skarbu Państwa (*akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 11 sierpnia 2023 r. pkt 10; załączniki nr 4.1 i 4.2 do programu kontroli: Zamiana i darowizna nieruchomości Skarbu Państwa w okresie: 1 stycznia 2019 r. – 31 grudnia 2022 r.*). Odstąpiono zatem od oceny tego zagadnienia.

Oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste

W okresie objętym kontrolą nie oddawano nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste (*akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 11 sierpnia 2023 r. pkt 14*). Odstąpiono zatem od oceny tego zagadnienia.

Oddawanie nieruchomości w trwały zarząd i jego wygaszanie

W kontrolowanym okresie nie oddawano nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w trwały zarząd, a także nie wygaszano tego prawa (*akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 11 sierpnia 2023 r. pkt 13*). Odstąpiono zatem od oceny tego zagadnienia.

Zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem

W toku kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą zabezpieczenia wymagała 1 nieruchomość Skarbu Państwa położona w Olecku, oznaczona numerami działek: 115, 154 i 155, zabudowana budynkami po byłym Przedsiębiorstwie Nasiennie-Handlowym „Centrala Nasienna” Sp. z o.o. (nieruchomość przeszła na własność Skarbu Państwa na podstawie przepisów ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym).

W stosunku do tej nieruchomości działania zabezpieczające podejmowane były w 2019 r. Polegały one na oznakowaniu terenu nieruchomości taśmami ostrzegawczymi i tabliczkami informującymi o zakazie wstępu oraz zawieszeniu kłódki. Koszt zabezpieczenia nieruchomości wyniósł 44,38 zł. Od 2022 r. nieruchomość ta nie znajduje się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. Dnia 5 lipca 2022 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego w Olecku wydał postanowienie znak 2812-SEE.711.12.4.271.2021 o przyznaniu spółce KENSUS Sp. z o.o. prawa do nieruchomości położonej w Olecku przy ul. Ełckiej 3, tj. prawa użytkowania wieczystego działek gruntu nr: 115, 154 i 155 oraz prawa własności położonych na niej budynków stanowiących odrębną nieruchomość. Postanowienie stało się ostateczne dnia 16 lipca 2022 r.

Obecnie na terenie powiatu oleckiego znajdują się 2 nieruchomości lokalowe oraz 1 budynek mieszkalny, stanowiące własność Skarbu Państwa, które nie wymagają podejmowania działań zabezpieczających przed uszkodzeniem lub zniszczeniem. Zostały one objęte ubezpieczeniem. Nieruchomość położona w obrębie nr 2 miasta Olecko przy ul. Składowej, stanowiąca lokal mieszkalny jest oddana w najem na podstawie umowy najmu zawartej w dniu 7 lipca 2009 r., zaś budynek mieszkalny położony w obrębie Wieliczki, gmina Wieliczki, jest oddany w najem, na podstawie umowy najmu zawartej w dniu 27 grudnia 2018 r. Nieruchomość lokalowa położona w obrębie Stożne, gmina Kowale Oleckie znajduje się w bezumownym użytkowaniu. Lokal ten nadaje się do kapitalnego remontu i jest przedmiotem postępowania komorniczego (*akta kontroli – załącznik nr 7.1 do programu kontroli: Zabezpieczenie nieruchomości (2019 r., 2020 r., 2021 r., 2022 r.), załącznik nr 7.2 do programu kontroli: Nieruchomości Skarbu Państwa zabudowane budynkami stanowiącymi własność Skarbu Państwa; załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 11 sierpnia 2023 r. pkt 11 i 12; załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 11 sierpnia 2023 r. pkt 11 i 12, załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 22 sierpnia 2023 r.)*

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

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

Kontrolą objęto 100% dokumentacji w tym zakresie.

W toku kontroli ustalono, że w zasobie Skarbu Państwa znajduje się jedna nieruchomość użytkowana bezumownie – działka nr 135/2 obręb Stożne, gmina Kowale Oleckie. Starosta Olecki wyjaśnił, że czterokrotnie podjęto próbę wyeliminowania bezumownego użytkownika lokalu mieszkalnego, co znajduje potwierdzenie w przekazanych notatkach służbowych. W kontrolowanym okresie podjęta została natomiast jedna próba podpisania umowy najmu – pracownicy organu pojechali do przedmiotowego lokalu w celu podpisania umowy, jednak mieszkanie było zamknięte (*akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 11 sierpnia 2023 r. pkt 1 i 12 oraz odpowiedź Starosty Oleckiego z 22 sierpnia 2023 r. pkt 2*).

Kontrola wykazała, że w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2022 r. nie zawierano umów najmu i użyczenia nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (*akta kontroli – załącznik nr 8.2 do programu kontroli: Użyczenie nieruchomości Skarbu Państwa – umowy zawarte w okresie: 1 stycznia 2019 r. – 31 grudnia 2022 r. oraz załącznik nr 8.3 do programu kontroli: Najem nieruchomości Skarbu Państwa – umowy zawarte w okresie: 1 stycznia 2019 r. – 31 grudnia 2022 r.*).

W kontrolowanym okresie zawarto natomiast jedną umowę o oddanie części nieruchomości Skarbu Państwa w dzierżawę. Nieruchomość przeznaczona została do dzierżawy w trybie przetargu (*akta kontroli – załącznik nr 8.1 do programu kontroli: Dzierżawa nieruchomości Skarbu Państwa – umowy zawarte w okresie: 1 stycznia 2019 r. – 31 grudnia 2022 r.*).

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

W wyniku kontroli ustalono, że dokumentacja kontrolowanej sprawy prowadzona była w sposób uporządkowany i przejrzysty. W skład dokumentacji wchodziły m.in. wniosek strony zainteresowanej zawarciem umowy dzierżawy, wypis z rejestru gruntów, zarządzenie Starosty Oleckiego w sprawie wydzierżawienia nieruchomości Skarbu Państwa na okres 3 lat, wykaz nieruchomości przeznaczonej do oddania w dzierżawę, ogłoszenie o przetargu ustnym nieograniczonym wywieszane na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Olecku oraz ogłoszone w serwisie monitorurzędowy.pl, protokół z przetargu, umowa dzierżawy.

Z informacji uzyskanych od Starosty Oleckiego wynika, że była to pierwsza umowa zawarta z tą stroną, której przedmiotem była ta sama nieruchomość, zatem zgoda Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na zawarcie umowy nie była potrzebna (*akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 11 sierpnia 2023 r. pkt 3*).

Zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 u.g.n. właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych

właściwego urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość. Obowiązek, o którym mowa powyżej, nie dotyczy oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie na czas oznaczony do 3 miesięcy (art. 35 ust. 1b u.g.n.).

Kontrola wykazała, że dla nieruchomości oddanej w dzierżawę w kontrolowanym okresie sporządzony był wykaz nieruchomości, który podano do publicznej wiadomości na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Olecku oraz w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez Starostwo Powiatowe w Olecku. Informacja o podaniu wykazu do publicznej wiadomości ogłaszana była w prasie lokalnej „Głos Olecka”. Ponadto wykaz ten przekazany został Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w celu zamieszczenia go na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie. Zatem zgodnie z art. 35 ust. 1 u.g.n. spełnione zostały wszystkie warunki dotyczące podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonej do dzierżawy.

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

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

W wyniku kontroli ustalono, że sporządzony w sprawie GN.6810.2.60.2019 wykaz nie zawierał informacji o przeznaczeniu nieruchomości określonej na podstawie dokumentów planistycznych, który to element wymagany jest zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 4 u.g.n. Stwierdzić należy, że ustawodawca nie ograniczył w tym przepisie przeznaczenia nieruchomości wyłącznie do przeznaczenia wynikającego z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dlatego należy stosować go rozszerzająco. Samo umieszczenie przez Starostę Oleckiego w wykazie sformułowania „Nieruchomość nie jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego” obrazuje jedynie fakt braku takiego dokumentu, a nie określa przeznaczenia nieruchomości. Sporządzając wykaz nieruchomości Starosta Olecki powinien ustalić przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a brak danych o przeznaczeniu w planie miejscowym, organ winien zastąpić choćby danymi o kierunku zagospodarowania według studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Stwierdzenie braku dokumentu planistycznego, nie można uznać za prawidłowe określenie przeznaczenia nieruchomości. Wykaz ten nie zawierał również informacji o terminie wnoszenia opłat

i zasadach ich aktualizacji. Wskazano jedynie, że „czynsz dzierżawny 25,80 zł/rok”, a także, że podana w wykazie cena wywoławcza ważna jest przez rok. Ponadto ze sporządzonego wykazu wynika, że nieruchomość z mienia Skarbu Państwa przeznaczona została do użyczenia, nie dzierżawy (pkt I wykazu). Powyższa omyłka pisarska mogła wprowadzić odbiorcę w błąd co do sposobu jej zagospodarowania.

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

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

W wyniku kontroli stwierdzono, że Starosta Olecki po zawarciu umowy w sprawie GN.6810.2.60.2019 nie dopełnił ww. obowiązku i nie poinformował Wojewody o zawartej umowie (*akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 11 sierpnia 2023 r. pkt 1*). Powyższy brak należy jednak uznać za uchybienie, bowiem nie miał wpływu na przeprowadzoną procedurę sprzedaży.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty Oleckiego, opłaty z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości uiszczane są regularnie i zazwyczaj terminowo. W przypadku wniesienia opłaty po terminie, naliczane są odsetki, które rozliczane są przy najbliższej opłacie. W przypadku bezumownego korzystania z lokalu co miesiąc są wystawiane i przesyłane do dłużnika faktury, sukcesywnie wysyłane są wezwania do zapłaty, następnie przekazywane są do radcy prawnego w celu dalszej ich egzekucji na drodze sądowej i komorniczej (*akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 11 sierpnia 2023 r. pkt 6*).

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

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości jest niepełne stosowanie przepisu art. 35 ust. 2 u.g.n., który określa poszczególne elementy wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę, a także naruszenie przepisu 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.

Skutkiem powstałych nieprawidłowości jest niepełna informacja podana do publicznej wiadomości o nieruchomości przeznaczonej do oddania w dzierżawę na temat jej przeznaczenia w dokumentach planistycznych oraz informacji o terminie wnoszenia opłat i zasadach ich aktualizacji, a także brak wiedzy Wojewody o zawartej umowie dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa.

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest Naczelnik Wydziału Geodezji i Nieruchomości.

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

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

- **aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego**

Ilość działek Skarbu Państwa, które zostały oddane w użytkowanie wieczyste na ostatni dzień kontrolowanego okresu, tj. na dzień 31 grudnia 2022 r. wynosiła 366 (483 użytkowników wieczystych) o łącznej powierzchni 250 ha. W kontrolowanym okresie przeprowadzono aktualizację opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa w stosunku do wszystkich działek pozostających w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i osób prawnych, a zatem aktualizacji poddano 100% działek Skarbu Państwa będących przedmiotem odpłatnego użytkowania wieczystego (*akta kontroli – załącznik nr 9.1 do programu kontroli: Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (2020 r.)*).

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.

Na podstawie analizy danych zawartych w tabeli „Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (2020 r.)” oraz tabeli „Nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste” ustalono, że w roku 2020 dokonano aktualizacji opłat rocznych w stosunku do wszystkich działek oddanych w użytkowanie wieczyste. Ostatnia przeprowadzona w stosunku do tych działek aktualizacja opłat miała miejsce w 2015 r. Stwierdzić zatem należy, że na dzień 31 grudnia 2022 r. nie było działek wymagających przeprowadzenia aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

Na pytanie kontrolerów czy przed przeprowadzeniem w 2020 r. aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa prowadzone było rozeznanie rynku w celu ustalenia czy wartość nieruchomości uległa zmianie, Starosta Olecki poinformował, że nie wykonywano takiego badania rynku (*akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 11 sierpnia 2023 r. pkt 8*).

Kontroli podlegało 14% dokumentacji dotyczącej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, tj. co 7 sprawa wykazana w tabeli pt. „Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (2020 r.)” (*akta kontroli – załącznik nr 9.1 do programu kontroli: Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (2020 r.)*), co obejmowało 57 działek.

Na podstawie analizy zestawienia spraw dotyczących przeprowadzenia aktualizacji opłat

rocznych z tytułu użytkowania wieczystego ustalono, że w 3 przypadkach (9 działek) sprawy rozstrzygało Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie, co stanowi 1% wszystkich kontrolowanych spraw. W 1 przypadku dotyczącym działek nr: 312 i 1610/3 położonych w obrębie 2 m. Olecko sprawa zakończyła się oddaleniem wniosku, zaś w 2 przypadkach dotyczących działek o numerach: 405/1, 104, 105, 110, 111 i 114 w obrębie 2 m. Olecko, będących w użytkowaniu wieczystym Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN S.A. z siedzibą w Płocku oraz działek o numerach: 410/20, 410/19, 410/18, 410/17, 410/12 i 410/10 w obrębie 2 m. Olecko, będących w użytkowaniu wieczystym TRANSBUD Sp. z o.o. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznało wypowiedzenie za niezasadne i ustaliło opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w dotychczasowej wysokości.

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2022 r. pomimo podjęcia przez Starostę Oleckiego działań zmierzających do aktualizacji opłaty (zlecono sporządzenie operatu szacunkowego), w jednym przypadku nie przeprowadzono aktualizacji opłaty. Sytuacja ta dotyczyła nieruchomości położonej w obrębie 1 m. Olecko, oznaczonej jako działki nr: 115/1, 115/2, 154/1, 154/2, 155/1 i 155/2 (przed podziałem 115, 154 i 155). Z wyjaśnień Starosty wynika, że nieruchomość objęta tą aktualizacją w chwili jej przeprowadzenia nie była przedmiotem użytkowania wieczystego, gdyż na podstawie decyzji znak: GN.6810.2.67.2016.2017 z dnia 14 stycznia 2017 r., w trybie przepisów ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Skarb Państwa nabył nieodpłatnie mienie pozostałe po Przedsiębiorstwie Nasiennie – Handlowym „Centrala Nasienna” Sp. z o.o., tj. prawo użytkowania wieczystego nieruchomości oznaczonej w obrębie 1 m. Olecko jako działki nr: 115, 154 i 155. Przekazanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste kolejnej osobie prawnej nastąpiło dopiero w dniu 16 lipca 2022 r. (*akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 23 sierpnia 2023 r.*).

Nie występowały natomiast przypadki nie przeprowadzenia aktualizacji opłaty z uwagi na spadek wartości nieruchomości.

Z wyjaśnień Starosty Oleckiego wynika, że część opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego regulowana jest po terminie płatności i nie wszystkie opłaty zostały wyegzekwowane. W przypadku zalegania z opłatami, w celu wyegzekwowania zaległości wyjaśniane są przyczyny bezczynności użytkownika (zmiana adresu, śmierć użytkownika, itp.), wystawiane są wezwania do zapłaty, a następnie, w przypadku braku wpłat, sprawy przekazywane są radcy prawnemu celem wyegzekwowania zaległości na drodze sądowej i komorniczej (*akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 16 sierpnia 2023 r. pkt 3*).

Na podstawie akt poddanych kontroli ustalono, że pisma stanowiące wypowiedzenia dotychczasowych opłat rocznych wystosowane do użytkowników wieczystych zawierały między innymi informację o sposobie obliczenia nowej wysokości opłaty rocznej, miejscu, w którym można zapoznać się z operatem szacunkowym oraz stosowne pouczenie o przysługującym prawie zakwestionowania wypowiedzenia – tj. do złożenia do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wypowiedzenia. Zastrzeżenia zespołu kontrolnego budzi jedynie brak dołączonej do wypowiedzenia informacji o wartości nieruchomości

określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Wprawdzie w wypowiedzeniach podana jest informacja o cenie 1 m² gruntu, będącej podstawą do ustalenia wysokości opłaty rocznej oraz powierzchnia działek, czyli dane z których wartość nieruchomości można wyliczyć, jednakże zdaniem kontrolujących dla przejrzystości wypowiedzenia informacja taka powinna być podana wprost. Zauważyć także należy, że przepis art. 78 ust. 1 u.g.n. jednoznacznie wskazuje, że do wypowiedzenia dołącza się informację o wartości nieruchomości, o której mowa w art. 77 ust. 3, a nie o cenie metra kwadratowego.

Zatem stwierdzić należy, że wypowiedzenia nie zawierały wszystkich wymaganych elementów określonych w tym przepisie.

W konsekwencji we wszystkich sprawach objętych kontrolą opłaty roczne naliczane były niezgodnie z art. 77 ust. 1 w związku z ust. 3 u.g.n., gdyż Starosta Olecki zastosował sposób obliczenia opłaty poprzez iloczyn powierzchni działki, ceny 1 m² gruntu i wysokości stawki procentowej opłaty rocznej. Zatem do wyliczenia opłaty przyjmowano cenę 1 m² gruntu, zaś zgodnie ze wskazanym przepisem opłaty powinny być ustalone przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji. Podkreślić należy, że przepis wskazuje wprost, że podstawą do ustalenia nowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego bądź trwałego zarządu jest wartość nieruchomości, a nie wartość 1 m². Obliczenie opłaty w inny sposób może powodować nieznaczące różnice w wysokości ustalonej opłaty wynikające z zaokrągleń dokonywanych przy określeniu wartości nieruchomości przez rzeczoznawcę.

W myśl art. 77 ust. 2a u.g.n., w przypadku gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej, użytkownik wieczysty wnosi opłatę roczną w wysokości odpowiadającej dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej. Pozostałą kwotę ponad dwukrotność dotychczasowej opłaty rozkłada się na dwie równe części, które powiększają opłatę roczną w następnych dwóch latach. Opłata roczna w trzecim roku od aktualizacji jest równa kwocie wynikającej z tej aktualizacji.

Z ustaleń dokonanych podczas kontroli wynika, że Starosta Olecki nie stosował się do wyżej wspomnianego przepisu. Kontrola akt sprawy nr GN.6843/395/20 dotyczącej aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste działki nr 145/19 położonej w obrębie 1 miasta Olecka, w której zaktualizowana wysokość opłaty rocznej ustalona na podstawie wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego przewyższyła ponad dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty wykazała, że nowa wysokość opłaty została ustalona w wysokości odpowiadającej połowie kwoty wynikającej z aktualizacji, tj. 2050,67 zł.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami wysokość opłaty w pierwszym roku aktualizacji powinna wynosić 3 348,56 zł (dwukrotność dotychczasowej opłaty rocznej), w drugim roku aktualizacji – 3 724,94 zł (dwukrotność dotychczasowej opłaty rocznej plus połowa nadwyżki ponad dwukrotność dotychczasowej opłaty), zaś w trzecim roku aktualizacji – 4 101,33 zł (kwota wynikająca z aktualizacji, czyli 1% wartości nieruchomości). Zatem stwierdzić należy, że został naruszony przepis art. 77 ust. 2a u.g.n.

Zespół kontrolny ustalił, że w sprawach objętych kontrolą prowadzonych pod numerami GN.6843/41/20, GN.6843/321/20, GN.6843/360/20 i GN.6843/56/20 użytkownicy wieczysti

nie odebrali korespondencji zawierającej zawiadomienia o ustaleniu nowej wysokości opłaty. Na zapytanie kontrolerów czy w tych sytuacjach opłaty są wnoszone w zaktualizowanych wysokościach Starosta Olecki poinformował, że w przypadku sprawy nr GN.6843/41/20 dotychczasowy użytkownik wieczysty zmarł w 2022 r. Zaległościami za lata 2021 i 2022 obciążono spadkobiercę (obecnego użytkownika). W sprawie nr GN.6843/321/20 opłaty nie były wnoszone za lata 2021-2023. Natomiast w sprawach nr GN.6843/360/20 i nr GN.6843.56/20 opłaty zostały wniesione przez użytkowników wieczystych w zaktualizowanej wysokości, wskazanej w wypowiedzeniach z dnia 8 października 2020 r. *(akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 16 sierpnia 2023 r. pkt 5).*

Z tabel zawierających wykaz nieruchomości których opłaty z tytułu użytkowania wieczystego były aktualizowane w kontrolowanym okresie wynika, że wysokość opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego wzrosła z kwoty 240 769,50 zł przed aktualizacją do kwoty 284 309,50 zł po aktualizacji, co wpłynęło na wzrost dochodów Skarbu Państwa z tego tytułu o około 18,08%.

Łącznie zlecono wykonanie operatów szacunkowych dla 366 działek. Sporządzonych zostało 5 opinii w formie operatów szacunkowych, na podstawie których przeprowadzono aktualizację w kontrolowanym okresie. Koszt ich sporządzenia wyniósł 22 540,00 zł.

Kontrola wykazała, że wszystkie operaty szacunkowe, sporządzone na potrzeby aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, zawierały wycenę więcej niż jednej nieruchomości (działki zapisane w odrębnych księgach wieczystych, stanowiące przedmiot użytkowania wieczystego różnych użytkowników wieczystych). Jeden operat szacunkowy sporządzony był dla wszystkich nieruchomości położonych na terenie jednej gminy. Z uwagi na brzmienie art. 156 ust. 1 u.g.n. oraz § 56 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wyceny, właściwym byłoby wykonanie odrębnych operatów dla każdej nieruchomości. Wyjaśnić należy, że każda księga wieczysta obejmuje odrębną nieruchomość. Ponadto operaty szacunkowe zawierają ogólnikowe informacje na temat rynku nieruchomości objętych analizą i charakterystyki nieruchomości przyjętych do porównań. Trzeba mieć na uwadze, że operat szacunkowy, jak każdy dowód w postępowaniu administracyjnym powinien być sprawdzony przez organ pod względem formalno-prawnym, a jeżeli nie spełnia wszystkich wymogów, należy wezwać rzeczoznawcę majątkowego do jego poprawy i uzupełnienia. Brak szczegółowych informacji dotyczących nieruchomości podobnych przyjętych do porównań uniemożliwia organowi ocenę operatu pod względem prawidłowości jego sporządzenia z uwagi na brak możliwości oceny podobieństwa nieruchomości wycenianych z nieruchomościami podobnymi objętymi badaniem rynku, szczególnie że operaty sporządzone do celu aktualizacji opłat zawierały wycenę kilku/kilkudziesięciu nieruchomości o różnym przeznaczeniu i cechach. Ponadto w wyniku kontroli dokumentacji stwierdzono, że w operacie szacunkowym sporządzonym dla nieruchomości położonych w gminie Świątajno wartość działki nr 149/3 położonej w obrębie Świątajno została błędnie określona (błąd rachunkowy).

W odpowiedzi na pytanie kontrolerów Starosta Olecki poinformował wprawdzie, że organ badał pod względem formalno-prawnym operaty szacunkowe przedłożone przez rzeczoznawcę majątkowego, na podstawie których przeprowadzone zostały w 2020 r.

aktualizacje opłat z tytułu użytkownika wieczystego (*akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 11 sierpnia 2023 r. pkt 7*). Jednakże w ocenie zespołu kontrolującego, operaty szacunkowe, będące podstawowym dowodem w sprawach aktualizacji opłat z tytułu użytkownika wieczystego budziły zastrzeżenia i nie powinny być bezkrytycznie przyjęte przez Starostę Oleckiego.

- **aktualizacja opłat z tytułu trwałego zarządu**

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

Łączna ilość działek Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd na dzień 31 grudnia 2022 r. wynosiła 10 przy ogólnej liczbie trwałych zarządców 9. Ostatniej aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu organ kontrolowany dokonał w 2010 roku.

W latach 2019-2022 Starosta Olecki odstąpił od aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu. W odpowiedzi na zapytanie zespołu kontrolującego o wskazanie przyczyny braku dokonania aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu Starosta wyjaśnił, że w 2017 r. zostało zlecone rzeczoznawcy majątkowemu przeprowadzenie analizy cen nieruchomości Skarbu Państwa będących w trwałym zarządzie. Wówczas nie nastąpił wzrost wartości i odstąpiono od dokonania aktualizacji opłat za trwały zarząd. Kolejna aktualizacja jest planowana na ostatni kwartał 2023 r. lub pierwszy kwartał 2024 r. (*akta kontroli – załącznik nr 9.2 do programu kontroli: Aktualizacja opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu (2019 r., 2020 r., 2021 r., 2022 r.), załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 11 sierpnia 2023 r. pkt 9, załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 16 sierpnia 2023 r. pkt 1*).

Z wyjaśnień Starosty Oleckiego wynika, że opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu regulowane są terminowo, z wyjątkiem roku 2022, w którym trzy jednostki, tj. Sąd Rejonowy w Olecku, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Olecku oraz PGL Lasy Państwowe Nadleśnictwo w Olecku opłatę roczną za trwały zarząd uiszczyły w kwietniu 2022 r. wraz z odsetkami (*akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Oleckiego z 16 sierpnia 2023 r. pkt 2*).

Dokonując oceny realizacji przez Starostę Oleckiego obowiązku wynikającego przepisu art. 87 ust. 1 u.g.n., wskazać należy, że brak badania rynku pod kątem wzrostu wartości nieruchomości od 2017 r. powoduje, że nie można jednoznacznie ocenić czy w kontrolowanym okresie istniała zasadność wykonania aktualizacji opłat oraz ilu nieruchomości dotyczyła, szczególnie, że od daty poprzedniej aktualizacji do ostatniego dnia kontroli upłynęło 12 lat. Jednocześnie brak jakichkolwiek działań w celu przeprowadzenia aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu w latach 2019-2022 należy uznać za nieprawidłowość.

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

Przyczyną nieprawidłowości polegających na niedokonaniu aktualizacji opłat z tytułu

trwałego zarządu w stosunku do wszystkich nieruchomości wymagających jej przeprowadzenia było niezastosowanie się do przepisu art. 87 ust. 1 u.g.n. wskazującego na konieczność dokonania aktualizacji wysokości opłaty w sytuacji, gdy wartość nieruchomości uległa zmianie. Ponadto przyczyną nieprawidłowości polegających na podjęciu działań zmierzających do przeprowadzenia aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego w stosunku do nieruchomości, która w danym czasie nie była przedmiotem użytkowania wieczystego jest niestaranne planowanie tych aktualizacji. Przyczyną nieprawidłowości polegających na błędnym ustaleniu opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, w przypadku gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej jest niezastosowanie się do przepisu art. 77 ust. 2a u.g.n. Przyczyną nieprawidłowości polegających na braku zawarcia w wypowiedzeniach wszystkich wymaganych elementów było naruszenie art. 78 ust. 1 u.g.n. poprzez brak dołączenia informacji o wartości nieruchomości, o której mowa w art. 77 u.g.n. Przyczyną powstałych nieprawidłowości było również przyjęcie jako dowód w sprawie operatów szacunkowych niespełniających wymagań przepisów u.g.n. i rozporządzenia w sprawie wyceny.

Skutkiem powstałych nieprawidłowości jest wysokość opłat nieadekwatna do wartości nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz znajdujących się w trwałym zarządzie i w konsekwencji zmniejszone wpływy odprowadzane do budżetu Państwa, nieuzasadnione poniesienie kosztów na sporządzenie wycen działek, w stosunku do których nie dokonano aktualizacji z uwagi na stan prawny, niepełna informacja przekazywana w wypowiedzeniach kierowanych do użytkowników wieczystych, a także brak pewności co do wartości dowodowej operatów szacunkowych.

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest Naczelnik Wydziału Geodezji i Nieruchomości.

Skany dokumentów na podstawie których stwierdzono nieprawidłowości stanowią załącznik pn. Nieprawidłowości – aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.

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 u.g.n., na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Organem właściwym w sprawach wywłaszczenia jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

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

Na podstawie analizy dokumentów ustalono, co następuje.

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2022 r. w Starostwie Powiatowym w Olecku prowadzonych było 19 postępowań administracyjnych obejmujących przepisy materialne działu III, rozdział 4 u.g.n. – Wywłaszczanie nieruchomości (w 2019 r. – 1, w 2020 r. – 5, w 2021 r. – 9, w 2022 r. – 4) (*akta kontroli – załącznik nr 10 do programu kontroli: Wykaz spraw za okres: 1 stycznia 2019 r. – 31 grudnia 2022 r. dotyczących trybu załatwiania złożonych wniosków o wywłaszczenie*).

Wszystkie postępowania administracyjne w tym zakresie wszczęte zostały na wniosek PGE Dystrybucja S.A. z siedzibą w Lublinie.

W kontrolowanym okresie Starosta Olecki wydał 23 decyzje administracyjne, w tym: 19 decyzji ograniczających sposób korzystania z nieruchomości oraz 4 decyzje udzielające zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości. 2 spośród wydanych decyzji dotyczyło nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Kontrolą objęto wszystkie postępowania, z wyjątkiem spraw wskazanych w wyżej wymienionej tabeli pod pozycjami nr 2 i 3, które były przedmiotem prowadzonych przez Wojewodę postępowań odwoławczych zakończonych wydaniem ostatecznych decyzji.

Kontrola wykazała, że organ każdorazowo zawiadamia strony o wszczęciu postępowania w myśl art. 61 § 4 k.p.a. i informuje strony postępowania administracyjnego o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji. Postępowania zakończone ostateczną decyzją zawierają adnotacje o jej ostateczności. Wszystkie decyzje Starosty orzekające o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości zawierały pełne dane o nieruchomościach, w tym ich stan własności, zgodnie z ewidencją gruntów i zapisami w księgach wieczystych. W przypadku wydania decyzji pozytywnej Starosta każdorazowo składał wniosek do właściwego miejscowo sądu rejonowego o ujawnienie w księdze wieczystej ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. Wszystkie wnioski w zakresie niezwłocznego zajęcia nieruchomości w trybie art. 124 ust. 1a u.g.n. były rozpatrywane przez organ merytorycznie.

Na podstawie akt kontroli zespół kontrolny stwierdził nw. nieprawidłowości polegające na:

- 1) orzekaniu o przepisach powszechnie obowiązujących, a także formułowaniu w treści sentencji decyzji ograniczających sposób korzystania z nieruchomości innych warunków niewynikających wprost z przepisów (dotyczy wszystkich kontrolowanych spraw).

W treści sentencji decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości organ orzekał o obowiązkach i ograniczeniach wynikających wprost z art. 124 ust. 4 i 7 u.g.n., tj. obowiązku inwestora do przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego niezwłocznie po zrealizowaniu inwestycji lub do zapłaty odszkodowania, jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego będzie niemożliwe albo będzie powodowało nadmierne trudności lub koszty, a także o ujawnieniu ostatecznej decyzji w księdze wieczystej.

Zastosowanie wyżej wymienionych sformułowań jest niedopuszczalne, bowiem nie przewiduje tego przepis art. 124 ust. 1 u.g.n., który winien być interpretowany dosłownie. Nie dopuszcza się stosowania takich zapisów również ze względu na to, że są one niedookreślone i mogą wywoływać wątpliwości interpretacyjne. Prawa i obowiązki wymienione w ustępach 4-7 art. 124 u.g.n. określają skutki wydania zezwolenia. Przepisy te są powszechnie obowiązujące, mają moc bezwzględnie wiążącą i nie ma potrzeby ich powielania w rozstrzygnięciach decyzji.

2) niezachowaniu terminu załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 i 36 k.p.a. w sprawach:

- GN.6810.2.51.2021 – o 11 dni,
- GN.6810.2.8.2021 – o 11 dni,
- GN.6810.2.37.2022 – o 10 dni.

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, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (§ 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 niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, 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.

W wyżej wymienionych sprawach organ kontrolowany zawiadomił strony o przedłużeniu postępowania administracyjnego, ale nie dochował terminu zakończenia sprawy wynikającego z treści pisma, wydając decyzję po ustalonym przez siebie terminie.

- 3) braku zastosowania w zawiadomieniach o przedłużeniu terminu pełnego pouczenia, o którym mowa w art. 37 § 1 k.p.a.

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

Stosownie zaś do art. 36 § 1 k.p.a. o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Pouczenie strony o prawie do wniesienia ponaglenia jest zatem obligatoryjnym elementem zawiadomienia o przedłużeniu terminu i wymogiem koniecznym do skutecznego wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłość organu.

Na podstawie akt kontroli ustalono, że w żadnej z kontrolowanych spraw zawiadomienie o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy nie zawierało pouczenia, o którym mowa w art. 37 § 1 k.p.a., do czego zobowiązuje zapis art. 36 § 1 k.p.a. W zawiadomieniach tych organ informował jedynie z jakiego powodu sprawa nie może zostać załatwiona w terminie oraz wskazywał nowy termin zakończenia sprawy.

- 4) braku wyjaśnienia wnioskowanego zakresu ograniczenia w sprawach: GN.6810.2.14.2021 oraz GN.6810.2.61.2020.2021.

W decyzji wydanej w sprawie GN.6810.2.61.2020.2021 Starosta orzekł o ograniczeniu sposobu korzystania z części nieruchomości, określając powierzchnię pasa technologicznego na 20 m². We wniosku inwestor wskazał natomiast, że obszar objęty wnioskiem zajmuje powierzchnię 18,3 m², co zostało przedstawione również na mapie. Powierzchnię 20 m² inwestor wskazał dodatkowo jako obszar niezbędny do przeprowadzenia prac budowlanych, co nie jest jednoznaczne z powierzchnią ograniczenia.

W decyzji wydanej w sprawie GN.6810.2.14.2021 Starosta orzekł o ograniczeniu sposobu korzystania z części nieruchomości, wskazując łączną powierzchnię pasa technologicznego (odcinek A-B, C-D) 758,40 m², a łączny obszar niezbędny do przeprowadzenia prac budowlanych 1516,8 m². We wniosku oraz na dołączonej mapie, która stanowi również integralną część decyzji inwestor wskazał, że odcinek A-B wynosi 348,6 m², natomiast odcinek C-D – 408,8 m², co daje łączną powierzchnię 757,40 m².

Bezsprzecznym jest, że organ administracji publicznej istotnie związany jest określonymi przez wnioskodawcę żądaniami, co wynika z jednej z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, zawartej w art. 61 k.p.a. – zasady związania organu administracji treścią wniosku inicjującego postępowanie, natomiast zobowiązany jest również do dokładnego określenia i wyjaśnienia zakresu żądania strony. W przypadku wątpliwości co do wnioskowanego zakresu, organ przed wydaniem decyzji winien to wyjaśnić.

W wyżej wymienionych przypadkach Starosta nie kwestionował danych zawartych we wnioskach i bezkrytycznie przyjął wskazane dane, co mogło mieć wpływ na prowadzone postępowanie, bowiem mogło oddziaływać na ustalenia co do zakresu wnioskowanego obszaru podlegającego ograniczeniu.

- 5) błędnym ustaleniu dat ostateczności wydanych decyzji (dotyczy decyzji wydanych w sprawach: GN.6810.2.50.2020, GN.6810.2.51.2021, GN.6810.2.77.2021, GN.6810.2.8.2021, GN.6810.2.8.2021(1), GN.6810.2.37.2022).

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

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

Skutek doręczenia przewidzianego w art. 44 § 1 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 pierwszej instancji lub dnia następnego po upływie ostatniego dnia określonego dla doręczenia fikcyjnego. Data ta stanowi zatem zdarzenie stanowiące początek biegu 14-dniowego terminu do sporządzenia i wniesienia odwołania. Kolejny dzień, po upływie tego terminu jest dniem w którym decyzja stała się ostateczna. W sytuacji gdy termin do złożenia odwołania upłynął w piątek, decyzja powinna stać się ostateczna następnego dnia tj. w sobotę. Jedynie w sytuacji, gdy termin do złożenia do odwołania upływałby w dniu wolnym od pracy to ulegałby on przedłużeniu do końca następnego dnia roboczego.

Mając powyższe na uwadze zespół kontrolujący stwierdził, że organ kontrolowany błędnie ustalił daty ostateczności w decyzjach w sprawach:

- GN.6810.2.50.2020 na dzień 23 listopada 2020 r., podczas gdy ostateczność powinna zostać ustalona na dzień 21 listopada 2020 r.
- GN.6810.2.51.2021 na dzień 25 października 2021 r., podczas gdy ostateczność powinna zostać ustalona na dzień 23 października 2021 r.

- GN.6810.2.77.2021 na dzień 13 stycznia 2022 r., podczas gdy ostateczność powinna zostać ustalona na dzień 19 stycznia 2022 r.
- GN.6810.2.8.2021 na dzień 7 czerwca 2021 r., podczas gdy ostateczność powinna zostać ustalona na dzień 11 czerwca 2021 r.
- GN.6810.2.8.2021(1) na dzień 22 czerwca 2021 r., podczas gdy ostateczność powinna zostać ustalona na dzień 26 czerwca 2021 r.
- GN.6810.2.37.2022 na dzień 13 czerwca 2022 r., podczas gdy ostateczność powinna zostać ustalona na dzień 17 czerwca 2022 r.

Wskazać jednak należy, że nieprawidłowe oznaczanie dat ostateczności decyzji nie skutkuje wadliwością tych decyzji.

- 6) wydaniu decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości przy braku dokumentów potwierdzających przeprowadzone rokowania w sprawie GN.6810.2.51.2019.

Zgodnie z treścią art. 124 ust. 3 u.g.n. udzielenie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, powinno być poprzedzone rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie prac, o których mowa w ust. 1. Rokowania przeprowadza osoba lub jednostka organizacyjna zamierzająca wystąpić z wnioskiem o zezwolenie. Do wniosku należy dołączyć dokumenty z przeprowadzonych rokowań.

Z powyższego wynika, że organ administracji publicznej musi być w posiadaniu dokumentacji, która potwierdza, że rokowania się odbyły.

W przedmiotowej sprawie inwestor do wniosku dołączył tylko opis przebiegu rokowań przeprowadzonych z właścicielami nieruchomości. Brak jest natomiast w aktach sprawy dowodów potwierdzających ich rzeczywiste przeprowadzenie. Obowiązkiem organu było zatem wezwanie inwestora do uzupełnienia wniosku poprzez przedstawienie tych dokumentów, a dopiero po dokonaniu ich oceny – wydanie stosownej decyzji. Pominięcie uzupełnienia wniosku w tym zakresie, w ocenie zespołu kontrolnego, skutkowało naruszeniem art. 124 ust. 3 u.g.n.

- 7) braku dokumentów potwierdzających podział nieruchomości w sprawach: GN.6810.2.80.2021.2022 oraz GN.6810.2.81.2021.2022.

W wydanych w ww. sprawach decyzjach ograniczających sposób korzystania z nieruchomości zostały wskazane działki, które nie były wskazane w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Do akt sprawy dołączone zostały uproszczone wypisy z rejestru gruntów z odrębną adnotacją „przed podziałem 191/45”, co sugeruje, że nieruchomość wskazana w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego uległa podziałowi. W aktach sprawy brak jest natomiast dokumentów potwierdzających powyższy fakt.

Wskazać należy, że obowiązkiem organu administracji publicznej jest wyczerpujące zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego (art. 77 k.p.a.). Celem postępowania prowadzonego przez organ jest dokonanie ustaleń na podstawie udowodnionych faktów i okoliczności, co następuje dzięki zgromadzeniu odpowiedniego materiału dowodowego, a następnie jego ocenie.

Na potwierdzenie powyższego organ powinien dołączyć do akt sprawy dokumentację potwierdzającą podział nieruchomości w celu udokumentowania, czy wnioskowana działka faktycznie została objęta ostateczną decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

- 8) braku pełnej dokumentacji potwierdzającej brak przeprowadzonego postępowania spadkowego w sprawach: GN.6810.2.61.2020.2021 oraz GN.6810.2.79.2021.2022.

Z art. 113 ust. 6 u.g.n. wynika, że przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe. Zauważyć jednak należy, że jako nieuregulowany stan prawny nieruchomości ustawodawca nakazuje w ust. 7 tego przepisu traktować także takie przypadki, w których właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyje, ale nie przeprowadzono postępowania spadkowego po tych osobach lub nie zostało ono zakończone. Wyjaśnić należy, że do ustalenia kręgu spadkobierców może dojść na dwa sposoby, tj. poprzez sporządzenie przez notariusza aktu poświadczenia dziedziczenia lub poprzez sądowe stwierdzenia nabycia spadku, co również wskazał organ kontrolowany w decyzji wydanej w powyższej sprawie.

W powyższych sprawach inwestor do wniosku o ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości dołączył skrócone odpisy aktu zgonu współwłaścicieli nieruchomości. Prawidłowo zatem w obu sprawach Starosta Olecki wystąpił do Sądu Rejonowego w Olecku z prośbą o udzielenie informacji czy zostało przeprowadzone postępowanie spadkowe po zmarłych. Niemniej jednak organ całkowicie pominął dokonanie ustaleń, czy w kontrolowanych przypadkach zostały sporządzone akty dziedziczenia. Dokonane ustalenia organu nie są wystarczające do prawidłowego stwierdzenia, że nieruchomość ma nieuregulowany stan prawny.

- 9) nieprawidłowym doręczaniu korespondencji w sprawie GN.6810.2.79.2021.2022.

Wyżej wymieniona sprawa dotyczyła nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Z akt sprawy wynika, że Starosta Olecki prawidłowo w oparciu o art. 49 § 1 k.p.a. zawiadomił strony o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej w formie publicznego obwieszczenia. Niemniej jednak zauważyć należy, że oprócz nieżyjących 2 współwłaścicieli, 5 pozostałych współwłaścicieli żyje. Organ zaniechał zawiadomienia ich o toczącym się postępowaniu i o wydaniu decyzji administracyjnej poprzez doręczenie im korespondencji zgodnie z art. 39 k.p.a., wysyłając korespondencję wyłącznie do inwestora.

10) przedwczesnym wydaniu decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości w sprawach: GN.6810.2.79.2021.2022 oraz GN.6810.2.61.2020.2021.

Wyżej wymienione sprawy dotyczyły nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

W zawiadomieniach o wszczęciu postępowania, które zostały wywieszone na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Olecku, opublikowane na stronie internetowej powiatu oraz przekazane Wójtowi Gminy Świętajno, celem podania do publicznej wiadomości, wskazano możliwość zapoznania się oraz wypowiedzenia co do zebranych dowodów, materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie 7 dni.

Z dyspozycji art. 49 § 2 k.p.a. wynika, że dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej.

Z akt sprawy GN.6810.2.79.2021.2022 wynika, że ostatni dzień na zapoznanie się z materiałem dowodowym i wypowiedzenie się co do zebranych dowodów, materiałów oraz zgłoszonych żądań to 3 marca 2022 r., natomiast już w dniu 28 lutego 2022 r. organ wydał decyzję ograniczającą sposób korzystania z nieruchomości. Podobnie w sprawie GN.6810.2.61.2020.2021 – ostatni dzień na zapoznanie się z materiałem przypadł na 10 marca 2021 r., natomiast decyzja została wydana już w dniu 9 marca 2021 r.

Powyższe oznaczają, że organ kontrolowany skrócił stronom postępowania wskazany przez siebie termin na zapoznanie się z materiałem dowodowym i wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań stosownie w myśl zasady wyrażonej w art. 10 § 1 k.p.a.

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

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości jest naruszenie przepisów k.p.a. poprzez: niezachowanie wyznaczonych terminów załatwienia sprawy oraz niestosowanie pełnego pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.), przedwczesne wydanie decyzji przed upływem terminu wskazanego w zawiadomieniu (art. 10 § 1 k.p.a.), błędne ustalanie dat ostateczności decyzji (art. 16 § 1 w związku z art. 57 k.p.a.), niezebrać w sposób wyczerpujący pełnego materiału dowodowego oraz niepodjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (art. 7, 8 § 1 i 77 § 1 k.p.a.), nieprawidłowe doręczenie korespondencji (art. 39 k.p.a.), a także naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez orzekanie w decyzjach o przepisach powszechnie obowiązujących i formułowanie w treści orzeczenia innych przesłanek niewynikających wprost z przepisu (art. 124 ust. 1 u.g.n.), wydanie decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości przy braku dokumentów z przeprowadzonych rokowań (art. 124 ust. 3 u.g.n.).

Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości jest wydawanie decyzji na podstawie niepełnego materiału dowodowego oraz załatwianie spraw z odstępstwem od procedur administracyjnych. 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.

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest Naczelnik Wydziału Geodezji i Nieruchomości.

Skany dokumentów na podstawie których stwierdzono nieprawidłowości stanowią załącznik pn. Nieprawidłowości – ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.

Do projektu wystąpienia pokontrolnego z 18 września 2023 r., znak: WIN-III.431.4.2023.DJ (data doręczenia jednostce kontrolowanej w dniu 19 września 2023 r., data doręczenia byłemu kierownikowi jednostki kontrolowanej w dniu 9 października 2023 r.), zawierającego ustalenia kontroli, nie wniesiono zastrzeżeń.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) złożenie do sądu wieczystoksięgowego wniosków o założenie ksiąg wieczystych w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa, które nie mają założonych ksiąg wieczystych i poinformowanie Wojewody o poczynionych czynnościach,
- 2) przeanalizowanie ewidencjonowanego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o charakterze rolnym i sukcesywnie przekazywanie informacji Wojewodzie o zidentyfikowanych nieruchomościach, które z mocy prawa winny zostać przekazane na rzecz odpowiednich miejscowo jednostek samorządu terytorialnego,
- 3) przeanalizowanie ewidencjonowanego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o charakterze drogowym oraz podjęcie czynności zmierzających do komunalizacji na rzecz odpowiednich miejscowo jednostek samorządu terytorialnego,
- 4) zaprzestanie ewidencjonowania nieruchomości stanowiących wody płynące,
- 5) zaktualizowanie danych w bazie nieruchomości Skarbu Państwa, usuwając z niej rozbieżności w zakresie ilości nieruchomości pozostających w zasobie Skarbu Państwa. Uwzględnienie prawidłowych danych o zasobie Skarbu Państwa w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania tymi nieruchomościami,
- 6) 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 z urzędu,

- badanie stanu prawnego nieruchomości na dzień wydania decyzji ZRID i prawidłowe ustalanie stron postępowania, w tym uwzględnienie interesu wierzycieli oraz innych osób którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe,
 - każdorazowe orzekanie w rozstrzygnięciach decyzji o odmowie bądź podwyższeniu odszkodowania o 5% wartości nieruchomości i przyznawanie tego bonusu na rzecz osoby uprawnionej na podstawie zebranego pełnego materiału dowodowego,
 - właściwe ustalanie wysokości kwot odszkodowania w przypadku nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości, w tym zobowiązanie organu do złożenia odszkodowania we właściwej kwocie do depozytu sądowego,
 - przyjmowanie operatów szacunkowych wyłącznie spełniających wymagania u.g.n. i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (aktualnie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości),
- 7) przestrzeganie przepisu art. 35 ust. 1 u.g.n. poprzez sporządzanie i podawanie do publicznej wiadomości każdorazowo wykazów nieruchomości, art. 35 ust. 2 u.g.n. poprzez ujmowanie w wykazach wszystkich obowiązkowych elementów, które winny znaleźć się w wykazie oraz art. 23 ust. 4 u.g.n. poprzez każdorazowe przekazywanie do Wojewody informacji o umowach oraz innych czynnościach związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa,
- 8) przestrzeganie przepisów prawa materialnego oraz stosowanie się do procedury administracyjnej przy prowadzeniu postępowań dotyczących wywłaszczenia nieruchomości, w szczególności:
- nieformułowanie w sentencji decyzji o ograniczeniu 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,
 - stosowanie pełnego pouczenia o którym mowa w art. 37 § 1 k.p.a. w zawiadomieniach o przedłużeniu terminu,
 - zbieranie w sposób wyczerpujący pełnego materiału dowodowego oraz podejmowanie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy,
 - wydawanie rozstrzygnięcia dopiero po upływie terminu wskazywanego w zawiadomieniu na zapoznanie się z materiałem dowodowym i wypowiedzenie się przed wydaniem decyzji,
 - prawidłowe doręczenie korespondencji do wszystkich stron postępowania,

- właściwe określanie terminów ostateczności decyzji administracyjnych wydawanych przez Starostę,
- 9) przestrzeganie przepisów prawa materialnego, w szczególności stosowanie się wprost do zapisów art. 78 ust. 1, art. 77 ust. 1, w związku z ust. 3 u.g.n. oraz art. 77 ust. 2a u.g.n. poprzez dołączanie do wypowiedzenia informacji o wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego, a nie wyłącznie o cenie metra kwadratowego, ustalanie opłaty przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji oraz prawidłowe ustalanie wysokości opłat rocznych w przypadku, gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej,
 - 10) każdorazowe sprawdzanie pod względem formalno-prawnym operatów szacunkowych stanowiących podstawę do przeprowadzenia aktualizacji opłat, a jeżeli nie spełniają wszystkich wymogów – wzywanie rzeczoznawcy majątkowego do ich poprawy i uzupełnienia,
 - 11) przeprowadzenie aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu w stosunku do nieruchomości, które ze względu na upływ czasu oraz wzrost wartości, takiej aktualizacji wymagają,
 - 12) staranne planowanie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu. Przed przystąpieniem do przeprowadzenia kolejnych aktualizacji, proszę o przeanalizowanie, czy wszystkie nieruchomości wymagają jej przeprowadzenia w danym okresie. Przeprowadzanie aktualizacji opłat rocznych można poprzedzić dokonaniem analizy rynku, która wskaże na zasadność jej przeprowadzenia. Pozwoli to na właściwe planowanie aktualizacji opłat, a także na racjonalne zaplanowanie środków finansowych na pokrycie kosztów związanych ze sporządzaniem operatów szacunkowych.

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

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

**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki**

/dokument podpisany elektronicznie/