



Olsztyn, 29 marca 2024 r.

WIN-III.431.5.2023.EK

**Pani  
Barbara Kuźmicka-Rogała  
Starosta Mrągowski  
(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 Mrągowie, ul. Królewiecka 60A, 11-700 Mrągowo, NIP: 7421843679, REGON: 510750373.

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

- 1) Pani Barbara Kuźmicka-Rogała – Starosta Mrągowski od 21 listopada 2018 r. – do chwili obecnej;
- 2) Pan Grzegorz Dąbrowski – Geodeta Powiatowy, Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Mrągowie od 1 kwietnia 2001 r. – do chwili obecnej;
- 3) Pan Jolanta Kalinowska-Koiszewska – główny specjalista w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami od 21 listopada 2005 r. – do chwili obecnej;
- 4) Pani Ewelina Chmiel – młodszy referent w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami od 27 października 2022 r. – do chwili obecnej;
- 5) Pani Iwona Romanowska – inspektor w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami od 18 maja 2018 r. – do 27 października 2022 r.;
- 6) Pani Sylwia Bułaj – geodeta (obecnie inspektor) w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami od 18 maja 2018 r. – do 27 października 2022 r.;
- 7) Pani Joanna Witucka – podinspektor w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami od 18 maja 2018 r. – do 31 marca 2022 r.

(akta kontroli – 2 załączniki pn. informacje o jednostce kontrolowanej; 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) Emilia Konieczna – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 34/2021, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, przewodnicząca zespołu kontrolnego;
- 2) Małgorzata Jackiewicz – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 85/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;
- 3) Ilona Pieśniak – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 86/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;

na podstawie pisemnych imiennych upoważnień do kontroli z 20 listopada 2023 r. odpowiednio: nr FK-IV.0030.957.2023, nr FK-IV.0030.956.2023 i nr FK-IV.0030.955.2023, wydanych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (akta kontroli – 3 załączniki pn. upoważnienie do kontroli).

Termin kontroli od 20 listopada 2023 r. do 31 stycznia 2024 r. (w tym: w dniu 20 listopada 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 listopada 2023 r. Pismami z 10 stycznia 2024 r. i z 11 stycznia 2024 r. zwrócono się do jednostki kontrolowanej o wyjaśnienie kontrolowanych zagadnień, a w dniu 18 stycznia 2024 r. otrzymano pisemną odpowiedź w tym zakresie. Ponadto pismem z 30 stycznia 2024 r. jednostka kontrolowana złożyła dodatkowe wyjaśnienia w zakresie zagadnień podlegających kontroli.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 6/2023.

Zakres kontroli:

**Przedmiot kontroli:** realizacja przez Starostę Mrągowskiego 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 ze zm., 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 wyłączenie oraz prawidłowość formalnoprawna wydawanych decyzji w sprawach wyłączeń.

**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 **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

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

### **Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa**

Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa w Starostwie Powiatowym w Mrągowie odbywa się z wykorzystaniem programu Mienie wersja 3.17 firmy Geobid. Jak ustalono, dane o nieruchomościach swoim zakresem obejmują wszystkie wymagane informacje wymienione w niżej cytowanym przepisie.

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 5 gmin powiatu mrągowskiego: miasto Mrągowo, miasto i gmina Mikołajki, gmina Mrągowo, gmina Piecki i gmina Sorkwity. 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;
- 2) w 100% przypadków zawarta jest informacja o powierzchni;
- 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 trwały zarząd zawarta jest informacja o dacie ostatniej aktualizacji opłaty rocznej (dotyczy działek oddanych odpłatnie w trwały zarząd);
- 6) w stosunku do wszystkich nieruchomości została zawarta informacja o braku roszczeń oraz toczących się postępowań administracyjnych i sądowych.

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

W stosunku do działek, które ze względu na swój charakter - drogi, mogłyby być przekazane na własność poszczególnych Gmin – organ kontrolowany w 2019 r. dokonał obszernej analizy w zakresie możliwości ich przekazania na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Na skutek podjętych przez Starostę działań mających na celu komunalizację na rzecz właściwych gmin z mocy prawa działek posiadających użytek dr, spośród 107 działek znajdujących się w 2019 roku w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, Wojewoda Warmińsko-Mazurski na wniosek Starosty skomunalizował 91 działek. Pozostałe działki nie spełniały kryteriów do ich komunalizacji z mocy prawa na dzień 27 maja 1990 r. oraz powstały w późniejszym okresie i do dnia dzisiejszego znajdują się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa (akta kontroli: załącznik pn. odpowiedź Starosty Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt 3).

W wyniku analizy zestawień ewidencjonowanych nieruchomości Skarbu Państwa (akta kontroli – Załącznik nr 1.2 do programu kontroli) zespół kontrolujący ustalił, że w zasobie znajdują się działki, które oznaczone są jako użytki rolne (np. R, Ł, Ps), m.in. położone na terenach rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w strefach o funkcji obszaru rolniczej, których przeznaczenie powinno być ustalone według stanu na dzień 30 czerwca 2000 r., celem stwierdzenia czy działki te nie były przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania

przestrzennego pod tereny rolne i czy nie wymagają potwierdzenia nabycia przez właściwe gminy z mocy prawa, w trybie art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Z wyjaśnień Starosty (akta kontroli: załącznik pn. odpowiedź Starosty Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt 2) wynika, że znajdujące się w zasobie Skarbu Państwa nieruchomości, które na dzień 30 czerwca 2000 r. miały przeznaczenie rolne, to głównie rowy, które nie kwalifikują się do przekazania gminie z mocy prawa. Pozostałe działki z użytkami R, Ł, Ps również nie kwalifikują się do przekazania na rzecz gmin z uwagi na fakt, że część z nich powstała po 2000 r. (wydzielenie z obwodnicy), przejęcie własności nastąpiło w trybie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, nastąpiła zmiana użytków na rolne w wyniku aktualizacji egib, zabudowane były transformatorami, albo znajdowały się w strefie miejskiej (wg. studium). Natomiast w przypadku działki nr 13 w obrębie Cudnochy, Gmina Mikołajki złożyła do Wojewody wniosek o komunalizację, jednakże sprawa została załatwiona odmownie.

Zespół kontrolny stwierdza, że jednostka kontrolowana wykonała zalecenia pokontrolne z poprzedniej kontroli problemowej przeprowadzonej w 2019 r. w zakresie ewidencjonowania nieruchomości, zgodnie z którymi zobowiązana była do podjęcia działań zmierzających do przekazania na własność odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego działek, które powinny zostać przekazane z mocy prawa na ich rzecz, w szczególności działek oznaczonych w ewidencji jako drogi.

Na podstawie danych z ewidencji nieruchomości ustalono, że na koniec 2022 r. Skarb Państwa był właścicielem 1633 działek o łącznej powierzchni 808 ha, w tym:

- 1) nieoddanych w gospodarowanie, będące w bezpośrednim władaniu Skarbu Państwa –  
1012 działek,
- 2) w trwałym zarządzie – 191 działek,
- 3) w użytkowaniu wieczystym – 423 działek,
- 4) w dzierżawie – 4 działek,
- 5) inne (np. najem, użyczenie) – 3 działek,

(akta kontroli – załącznik nr 1.1 do programu kontroli).

W ocenie kontrolujących zadanie Starosty, jakim jest ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa, wykonywane jest przez Starostę Mrągowskiego rzetelnie i zgodnie z art. 23 ust. 1c u.g.n. Starosta posiada pełną i jednolitą bazę danych o nieruchomościach Skarbu Państwa, co umożliwia gospodarowanie w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

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

Jednakże stwierdzić należy, że informacje zawarte w przekazanym Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu przez Starostę Mrągowskiego, na podstawie art. 23 ust. 1a u.g.n. rocznym sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa w 2022 roku, są

nieprawidłowe, gdyż nie pokrywają się z ustaleniami dokonanymi w tym zakresie w trakcie przeprowadzonej kontroli.

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

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2022 r. Starosta Mrągowski wydał 8 decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych (dalej jako „decyzja ZRID”), w tym 3 z rygiorem natychmiastowej wykonalności. Jedna decyzja w ramach nadzoru instancyjnego została uchylona. Cztery decyzje były podstawą wszczęcia 84 postępowań w przedmiocie wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania za nieruchomości przejęte pod inwestycje drogowe na własność jednostek samorządu terytorialnego. Od 9 decyzji wniesiono odwołania do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (akta kontroli – Załącznik nr 2.1 do programu kontroli). Kontroli poddano 24% spraw - co 4 z wykazu, o którym mowa wyżej.

Przedmiotem kontroli była zgodność prowadzonych postępowań z przepisami u.g.n., ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych - tzw. „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.)

Materialnoprawną podstawę wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania za nieruchomości przejęte na realizację inwestycji drogowych, stanowią przepisy specustawy drogowej.

W przypadku decyzji bez rygoru natychmiastowej wykonalności, termin na wydanie decyzji ustalających wysokość odszkodowań, określa art. 12 ust. 4b specustawy drogowej, tj. 30 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna. W przypadku decyzji ZRID, której został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, termin na wydanie decyzji ustalającej odszkodowanie określa art. 12 ust. 4g specustawy drogowej, tj. 60 dni od dnia nadania tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej, w przypadku, w którym dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 17, wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkownika wieczystego.

Kontrola wykazała, że postępowania od momentu ich wszczęcia trwały od około 4 miesięcy do 11 miesięcy. Czas trwania postępowań uzależniony był od złożoności sprawy. Przed wydaniem decyzji strony miały możliwość zapoznania się z materiałem dowodowym, zgłaszania uwag, zastrzeżeń bądź innych dowodów mających znaczenie w sprawie. Organ prawidłowo ustalał strony postępowania i dokonywał ustalenia wysokości odszkodowań we wszystkich skontrolowanych postępowaniach, decyzje odszkodowawcze wydane były w oparciu o aktualny operat szacunkowy, spełniający wymagania u.g.n. i rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Organ stosował zasadę przedłużenia postępowań zgodnie z art. 36 § 1 kpa. Główną przyczyną przedłużania postępowań była konieczność ustalania stanu prawnego oraz oczekiwanie na opinię biegłego w zakresie wartości nieruchomości, stanowiącą podstawę ustalenia wysokości odszkodowań.

W związku z przeprowadzeniem kontroli akt spraw, Zespół kontrolny stwierdził niżej wymienione nieprawidłowości:

1. Naruszenie przepisu art. 12 ust. 4g specustawy drogowej poprzez nieuzasadnioną zwłokę w podjęciu czynności zmierzających do ustalenia odszkodowania, tj.: wszczęcia postępowania odszkodowawczego. Kontrola wykazała, że w przypadku decyzji z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności, wszczęcie postępowań następowało w terminie 3 miesięcy po wydaniu decyzji ZRID (sprawy: GK.683.5.5.2019, GK.683.5.8.2.2019, GK.683.5.11.2.2019, GK.683.5.14.2019), natomiast w przypadku decyzji bez rygoru w terminie od 1,5 miesiąca do 2 miesięcy od dnia jej ostateczności (sprawy: GK.683.4.32.2021, GK.683.4.28.2021, GK.683.4.25.1.2021, GK.683.4.25.2.2021, GK.683.2.5.2021, GK.683.2.9.2021, GK.683.2.14.2021, GK.683.2.19.2021, GK.683.4.1.1.2021, GK.683.4.5.2021, GK.683.4.9.2021, GK.683.4.13.2021, GK.683.4.17.2021, GK.683.4.21.2021).

Zespół kontrolny stwierdził, że nieprawidłowe jest działanie organu polegające na zwlekaniu z zawiadomieniem stron o wszczętym postępowaniu odszkodowawczym.

Wyjaśnić należy, że rygor natychmiastowej wykonalności polega na tym, że decyzja nieostateczna, od której przysługuje odwołanie, staje się wykonalna. Postępowania odszkodowawcze w przypadku wydania decyzji ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności wszczynane są z urzędu, więc organ powinien niezwłocznie po wydaniu takiej decyzji podjąć czynności zmierzające do wydania decyzji odszkodowawczej.

2. Brak podejmowania czynności od momentu wszczęcia postępowania do wydania zawiadomienia o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy (od 1,5 miesiąca do 5 miesięcy, sprawy: GK.683.4.32.2021, GK.683.3.1.4.2019, GK.683.3.3.4.2019, GK.683.5.14.2019, GK.683.5.11.2.2019, GK.683.2.5.2021, GK.683.2.5.2021, GK.683.2.9.2021, GK.683.2.14.2021, GK.683.2.19.2021) oraz od momentu wszczęcia postępowania w grudniu 2021 r. do powołania rzeczoznawcy majątkowego w marcu 2022 r. (sprawy: GK.683.4.13.2021, GK.683.4.9.2021, GK.683.4.5.2021, GK.683.4.17.2021, GK.683.4.28.2021, GK.683.4.25.1.2021).

W powyższych sprawach Starosta wszczywał postępowania odszkodowawcze, lecz nie powoływał biegłego celem sporządzenia operatów szacunkowych. Następowoło to w terminie późniejszym.

Z wyjaśnień Starosty Mrągowskiego z 18.01.2024 r. wynika, że w dniu 07.12.2021 r. wszczęte zostały 32 sprawy dotyczące ustalenia odszkodowania, w dniu 09.03.2022 r. postanowieniami został powołany rzeczoznawca majątkowy do wykonania 29 operatów szacunkowych, natomiast wycena działki w sprawie GK.683.4.32.2021 musiała zostać przełożona na późniejszy termin ze względu na brak środków finansowych. Z tego powodu Starosta po wszczęciu postępowania nie powołał od razu biegłego, ponieważ nie dysponował w tym momencie środkami na ten cel.

3. Prowadzenie w ramach jednej nieruchomości odrębnych dla każdego ze współwłaścicieli spraw i w konsekwencji wydanie dwóch decyzji dotyczącej jednej i tej samej nieruchomości (sprawy: GK.683.4.25.1.2021 i GK.683.4.25.2.2021, GK.683.3.1.4.2019, GK.683.3.3.4.2019, GK.683.5.8.2.2019, GK.683.5.11.2.2019, GK.683.4.1.1.2021).

Zdaniem Zespołu kontrolującego, niewskazane jest prowadzenie dwóch spraw dotyczących tej samej nieruchomości i w konsekwencji wydanie dwóch decyzji ustalających wysokość odszkodowania na poszczególne udziały w tej samej nieruchomości. Podkreślić należy, że w przypadku jednej nieruchomości przymiot strony może przysługiwać wielu podmiotom, ale rozpoznawana jest tylko jedna sprawa administracyjna i wydawana jest również jedna decyzja. Wynika to ze stanu faktycznego, prawnego oraz tej samej podstawy prawnej sprawy administracyjnej, a także z zasad interesu stron oraz szybkości i ekonomiczności działania.

4. Naruszenie przepisu art. 36 k.p.a. poprzez przekroczenie wcześniej ustalonego terminu rozpatrzenia sprawy (sprawy: GK.683.4.28.2021, GK.683.4.25.1.2021, GK.683.4.25.2.2021, GK.683.4.1.1.2021, GK.683.4.5.2021, GK.683.4.9.2021, GK.683.4.13.2021, GK.683.4.17.2021, GK.683.4.21.2021).

W powyższych sprawach termin rozpatrzenia spraw odszkodowawczych, w związku z koniecznością wyceny nieruchomości, był ustalony do 30.04.2022 r. Dopiero w dniu 27.05.2022 r. wydano zawiadomienia o przedłużeniu tych postępowań (do dnia 31.08.2022 r.) z uwagi na konieczność dokładnej analizy operatów szacunkowych.

W myśl art. 36 k.p.a., na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek informowania stron o każdej przyczynie niedotrzymania ustawowych terminów proceduralnych.

5. Brak wyjaśnienia w sprawie GK.683.2.5.2021 czy wpisane w księdze wieczystej ograniczone prawo rzeczowe - służebność przesyłu ma wpływ na wartość wycenianej nieruchomości.

W przedmiotowej sprawie, w opinii sporządzonej przez biegłego brak jest wyjaśnienia czy służebność przesyłu wpływa na wartość, tym bardziej że części gruntów z działki obciążonej ograniczonym prawem zostały przejęte na realizację inwestycji. Jest to istotne z uwagi na obowiązek stosowania art. 12 ust. 4f specustawy drogowej w zakresie uznania za stronę podmiot, któremu przysługiwało ograniczone prawo rzeczowe oraz ustalanie wysokości odszkodowania za wygaszenie tego prawa.

6. Zastosowanie błędnego zapisu w kontrolowanych decyzjach odszkodowawczych wydanych w sprawach: GK.683.3.3.4.2019, GK.683.3.1.4.2019, GK.683.5.5.2019, GK.683.2.5.2021, GK.683.2.9.2021, GK.683.5.14.2019, GK.683.5.11.2.2019, GK.683.2.14.2021, GK.683.2.19.2021 - w zakresie zobowiązania Gminy do wypłaty odszkodowania.

Zgodnie z dyspozycją art. 132 ust. 5 u.g.n., organ wykonawczy zobowiązany jest do zapłaty odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Organem wykonawczym gminy jest odpowiednio Wójt/Burmistrz/Prezydent Miasta.



7. Nieprawidłowa praktyka wyłaniania biegłego na potrzeby postępowań prowadzonych na podstawie przepisów k.p.a., na podstawie umowy o dzieło w 2019 r.

Z wyjaśnień Starosty z 18.01.2024 r. wynika, że od 2020 r. w związku z pismem Wojewody z 08.07.2020 r., znak: WIN-III.750.12.2020.MCz wprowadzono procedurę powoływania biegłych w ramach postępowań administracyjnych, natomiast w 2019 r. rzeczoznawcę majątkowego powoływano w trybie prawa zamówień publicznych.

Podkreślić należy, że biegły w postępowaniu administracyjnym, zgodnie z przepisami k.p.a., powinien być powołany na podstawie postanowienia organu (art. 84 § 1 k.p.a.). Wskazana nieprawidłowość miała miejsce w roku 2019, natomiast w latach następnych rzeczoznawcę majątkowego powoływano na podstawie postanowienia.

8. Brak zawiadomienia wszystkich stron postępowania o prowadzonej sprawie odszkodowawczej w formie obwieszczenia (sprawa GK.683.5.8.2.2019 ).

W przedmiotowej sprawie Starosta ustalił, że jedna ze stron postępowania – współwłaściciel nie żyje i nie było przeprowadzone postępowanie spadkowe. Starosta słusznie uznał, że zaistniała sytuacja opisana w art. 133 u.g.n., tj. odszkodowanie za wywłaszczenie dotyczy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Zaleca się jednak aby w podstawie prawnej decyzji powoływać art. 118a ust. 3 u.g.n. Ponadto, w sprawie Starosta powinien w oparciu o art. 49 § 1 Kpa zawiadomić strony o decyzji i innych czynnościach organu administracji publicznej w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pism w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej. W kontrolowanej sprawie Starosta zaniechał zawiadomienia potencjalnych spadkobierców osoby zmarłej w wyżej wskazany sposób.

Kontrola wykazała także poniższe uchybienia:

1. Błędna ostateczność decyzji wydanych w sprawach: GK.683.4.32.2021, GK.683.4.28.2021, GK.683.4.25.1.20221, GK.683.4.25.2.2021, GK.683.3.3.4.2019, GK.683.2.5.2021, GK.683.2.9.2021, GK.683.2.14.2021, GK.683.2.19.2021, GK.683.4.5.2021, GK.683.4.13.2021, GK.683.4.17.2021, GK.683.4.21.2021.

W powyższych sprawach Starosta Mrągowski ustalał datę ostateczności decyzji o jeden dzień wcześniej niż powinna być ustalona.

Termin do ustalenia daty ostateczności decyzji liczy się 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 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.

Nieprawidłowe oznaczenie daty ostateczności powyższych decyzji nie skutkuje ich wadliwością.

2. Brak informacji o ostateczności decyzji wydanych w sprawach: GK.683.5.5.2019, GK.683.5.11.2.2019, GK.683.5.14.2019.

3. Brak w aktach kontrolowanych spraw zwrotnych potwierdzeń odbioru zawiadomień o wydaniu decyzji ZRID, której został nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

Do organu prowadzącego postępowanie odszkodowawcze należy dokładne wyjaśnienie i udowodnienie stanu faktycznego sprawy. Skoro ustawodawca przewidział możliwość podwyższenia odszkodowania z tytułu niezwłocznego wydania nieruchomości, organ każdorazowo winien ustalić, czy nastąpił fakt wydania i jego termin. Istotne w niniejszych sprawach jest również ustalenie terminu objęcia terenu przez wykonawcę inwestycji, które mogło nastąpić przed upływem terminów, o których mowa w art. 18 ust. 1e specustawy drogowej. W takich wypadkach organ jest zobowiązany do powiększenia odszkodowania o 5% pomimo braku dokumentu świadczącego o woli wydania nieruchomości przez jego poprzedniego właściciela.

Zawiadomienia te mają szczególne znaczenie w sprawach, w których nastąpiło wydanie nieruchomości przez byłego właściciela/użytkownika wieczystego w celu sprawdzenia zachowania 30-dniowego terminu przewidzianego dla tej czynności. Zaleca się gromadzenie w aktach sprawach wszelkich dowodów, na których organ opiera swoje rozstrzygnięcie.

3. Zbędne zapisy w rozstrzygnięciu decyzji - w kontrolowanych sprawach w rozstrzygnięciu decyzji Starosta wyjaśniał, że wysokość odszkodowania ustalona w decyzji podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty, a waloryzacji dokonuje organ, osoba lub jednostka organizacyjna zobowiązana do zapłaty odszkodowania.

Przepisy dotyczące waloryzacji odszkodowania na dzień wypłaty są powszechnie obowiązujące, mają moc bezwzględnie wiążącą i nie ma potrzeby ich powielania w rozstrzygnięciu decyzji.

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

**Przyczyną** powstania nieprawidłowości było naruszenie przepisów specustawy drogowej oraz procedury administracyjnej (k.p.a.), przede wszystkim: art. 36 k.p.a. poprzez przekraczanie ustawowego bądź wyznaczonego przez siebie terminu załatwienia sprawy, art. 12 ust. 4g specustawy drogowej poprzez nieuzasadnioną zwłokę w podjęciu czynności zmierzających do ustalenia odszkodowania.

**Skutkiem** stwierdzonych nieprawidłowości było narażanie się przez organ na ponaglenia (w rozumieniu art. 37 § 1 k.p.a.) ze strony podmiotów, którym przysługuje prawo uzyskania odszkodowania, nieuzasadnione wydłużenie czasu oczekiwania przez osoby wyłączone na wypłatę odszkodowania za przejęte nieruchomości, błędne zobowiązanie jednostki samorządowej zamiast organu wykonawczego danej jednostki do wypłaty ustalonego odszkodowania. Skutkiem niezastosowania art. 84 § 1 k.p.a. oraz zawarcia umowy z rzeczoznawcą majątkowym, jest nawiązanie stosunku cywilnoprawnego, w sytuacji gdy powołanie biegłego w postępowaniu administracyjnym nie stanowi nawiązania stosunku cywilnoprawnego pomiędzy organem a biegłym, organ administracji dokonuje w stosunku

do biegłego czynności urzędowej o charakterze władczym. Skutkiem niezastosowania art. 49 § 1 k.p.a. jest brak poinformowania stron postępowania o wydanych decyzjach i innych czynnościach organu, a tym samym o uniemożliwieniu im brania udziału w postępowaniu. Opisaną powyżej naruszenia przepisów postępowania oraz prawa materialnego mogą wpływać na zaufanie uczestników postępowania do organów administracji publicznej.

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

Skany dokumentów na podstawie których stwierdzono nieprawidłowość stanowią załącznik nr 1 pn. Nieprawidłowość – decyzje odszkodowawcze.

### **Sprzedaż nieruchomości**

Kontrolą objęto 100% dokumentacji w tym zakresie. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2022 r. dokonano sprzedaży 3 działek, stanowiących własność Skarbu Państwa. W dwóch przypadkach nieruchomości zostały sprzedane w trybie bezprzetargowym na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej (art. 37 ust. 2 pkt. 6 ugn), w jednym przypadku w trybie przetargowym (art. 37 ust. 1 u.g.n.) (akta kontroli - Załącznik nr 3 do programu kontroli).

W skład dokumentacji wchodziły między innymi: wniosek zainteresowanej strony, 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 sprzedaż nieruchomości z zasobu, wykaz zbywanej nieruchomości, protokół rokowań, akt notarialny, pisemną informację kierowaną do Wojewody o dokonanej sprzedaży nieruchomości.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.g.n. starosta sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie starostwa, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych starostwa. 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 wywieszeniu takiego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

Na podstawie akt kontroli stwierdzono, że dla nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w kontrolowanym okresie sporządzane były każdorazowo wykazy nieruchomości, które podawane były do publicznej wiadomości na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Mrągowie, a informacja o wywieszeniu tych wykazów ogłaszana była w prasie lokalnej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez Starostwo Powiatowe w Mrągowie pod adresem <https://www.bip.powiat.mragowo.pl/>.

Ponadto wykazy były przesyłane i zamieszczane na stronie BIP Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie. Zatem zgodnie z art. 35 ust. 1 u.g.n., zostały spełnione warunki dotyczące podania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

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

Jak wynika z treści art. 35 ust. 2 u.g.n., zakres informacji objętych wykazem o którym mowa w ust. 1 i 1a, uzależniony jest od rodzaju umowy, jaka ma zostać zawarta. W każdym wykazie muszą jednak pojawić się informacje wymienione w art. 35 ust. 2 pkt 1-4, tj. oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnia nieruchomości, opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania. Niezbędne jest też wskazanie, czy dana nieruchomość przeznaczona jest do zbycia, czy do oddania w użytkowanie, czy też wydzierżawienia lub wynajęcia. Oprócz tego należy 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 we wszystkich kontrolowanych sprawach zawierały wszystkie wymagane ustawowo elementy.

Łączna kwota uzyskanych dochodów Skarbu Państwa w kontrolowanym okresie wyniosła 54 103,64 zł. Koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży wyniosły łącznie 1 485,18 zł.

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

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

### **Zamiana i darowizna**

W kontrolowanym okresie nie miały miejsca zamiany nieruchomości Skarbu Państwa z terenu powiatu mrągowskiego (akta kontroli: załącznik pn. odpowiedź Starosty Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt 23). Dokonano natomiast jednej darowizny na rzecz Gminy Piecki tj. nieruchomości Skarbu Państwa, położonych w obrębie Bobrówko i obrębie Piecki. Przedmiotem darowizny było pięć działek gruntowych z przeznaczeniem na urządzenie i utrzymanie placów rekreacyjnych oraz dwa lokale niemieszkalane (kotłownie) z przeznaczeniem na cele magazynowe, m.in. miejsca przechowywania sprzętu rekreacyjnego. Dokonanie darowizny zostało poprzedzone uzyskaniem zgody Wojewody wyrażonej stosownym zarządzeniem w tym zakresie. Darowizna została zatwierdzona aktem notarialnym z dnia 13.12.2022 r., w którym strony zastrzegły możliwość odwołania darowizny w przypadku niewykorzystania darowanej nieruchomości na ustalony cel. Termin zagospodarowania nieruchomości na darowany cel nie został określony w umowie. Niemniej jednak zgodnie z oświadczeniem Starosty cel darowizny jest realizowany przez Gminę Piecki (akta kontroli: pismo z 18 stycznia 2024 r., pkt 22). Stosownie do art. 23 ust. 4 pkt 4 ugn, Starosta wywiązał się z obowiązku poinformowania Wojewody o zawartej umowie, jej podstawowych warunkach i celu.

Dokumentacja dotycząca dokonanej darowizny nie budzi zastrzeżeń zespołu kontrolującego pod względem formalno-prawnym.

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

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

W okresie objętym kontrolą nie oddawano nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste (akta kontroli: załącznik pn. odpowiedź Starosty Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt 4). Odstąpiono zatem od oceny tego zagadnienia.

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

W badanym okresie, w Starostwie Powiatowym w Mrągowie prowadzone było 1 postępowanie dotyczące wygaszenia w części prawa trwałego zarządu do nieruchomości Skarbu Państwa (akta kontroli: załącznik nr 6 do programu kontroli).

Do kontroli przewidziano 100% dokumentacji.

Na podstawie analizy dokumentów ustalono, co następuje:

W sprawie GK.6844.1.2021 Starosta Mrągowski 3 lutego 2021 r. wydał decyzję o wygaszeniu trwałego zarządu ustanowionego na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad do części nieruchomości Skarbu Państwa ujawnionej w księdze wieczystej nr KW OL1M/00026305/7. Postępowanie zainicjowane zostało wnioskiem z dnia 15.01.2021 r złożonym przez jednostkę organizacyjną sprawującą trwały zarząd, na co sam kontrolowany organ wskazuje w decyzji. Podstawę materialnoprawną postępowania w przedmiocie wygaszenia prawa trwałego zarządu stanowił zatem przepis art. 47 u.g.n.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 u.g.n. właściwy organ wydaje decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu, na wniosek jednostki organizacyjnej, po uzyskaniu możliwości zagospodarowania nieruchomości, w ciągu 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1.

Tymczasem w aktach sprawy brak jest jakichkolwiek dokumentów, z których wynikałoby, że przed wydaniem decyzji orzekającej o wygaszeniu trwałego zarządu organ prowadził postępowanie w zakresie uzyskania możliwości zagospodarowania części nieruchomości, w stosunku do której zarząd został wygaszony. Działka w stosunku do której trwały zarząd został wygaszony do chwili obecnej stanowi własność Skarbu Państwa.

Ponadto w podstawie prawnej decyzji Starosta Mrągowski, poza art. 47 ust. 1 i 2 u.g.n., nieprawidłowo powołał także przepis art. 46 ust. 2 pkt 6, który dotyczy wydania decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu z urzędu, co nie miało miejsca w tym przypadku. Należy podkreślić, że art. 61 § 1 kpa mówi o tym, iż postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.

Wskazać zatem należy, że decyzja w sprawie nr GK.6844.1.2021 wydana została z pominięciem warunków procedur określonych w obowiązujących przepisach materialnoprawnych (akta kontroli: załącznik nr 2 - wygaszenie trwałego zarządu).

W pozostałym zakresie dokumentacja sprawy nie budzi zastrzeżeń pod względem formalno-prawnym.

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

**Przyczyną** powstałych nieprawidłowości jest wydanie decyzji z pominięciem procedur określonych w przepisach materialno-prawnych oraz nieprawidłowości w określeniu podstawy prawnej decyzji.

**Skutkiem** powyższych nieprawidłowości jest pozostawienie w zasobie Skarbu Państwa niezagospodarowanej nieruchomości.

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

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

Z wyjaśnień Starosty wynika, że w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie ma nieruchomości wymagających zabezpieczenia przed zniszczeniem (akta kontroli: załącznik pn. odpowiedź Starosty Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt. 18)

Kontrola wykazała, że Skarb Państwa jest współwłaścicielem udziału wynoszącym 33/100 części w nieruchomości położonej w obrębie Cudnochy, gmina Mikołajki. Jak wynika z wyjaśnień Starosty, jest ona przygotowywana do sprzedaży na rzecz jej współwłaściciela, tj. opublikowany został wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży na BIP Starostwa, stronie internetowej oraz na BIP Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie (akta kontroli: załącznik pn. odpowiedź Starosty Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt. 21)

Ponadto w zasobie Skarbu Państwa znajduje się zabudowana nieruchomość położona w obrębie Faszczce, gmina Mikołajki (akta kontroli: Załącznik nr 7.2 do programu kontroli). Została ona przejęta na własność Skarbu Państwa na podstawie aktu notarialnego z 07.10.2022 r. Repertorium A Nr 7733/2022 o zrzeczeniu się Polskiej Akademii Nauk z siedzibą w Warszawie własności nieruchomości oraz o ustanowieniu służebności gruntowej. Przejęte budynki, znajdujące się na przedmiotowej nieruchomości, charakteryzowały się złym stanem technicznym. Budynek mieszkalny (w budynku znajduje się 6 lokali mieszkalnych) wymagał remontu, natomiast budynek gospodarczy nadawał się do rozbiórki (umieszczono tablice informacyjne o zakazie wstępu). Budynek mieszkalny obecnie jest w trakcie remontu. Pięć lokali mieszkalnych jest przedmiotem umów najmu, jeden lokal był zajmowany bez tytułu prawnego, z akt sprawy jednak wynika, że bezumowne korzystanie zostało uregulowane.

Decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 14 listopada 2022 r. na wniosek Starosty Mrągowskiego, zostały przekazane środki na pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem oraz przygotowaniem jej do sprzedaży.

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

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

### Dzierżawa nieruchomości

W kontrolowanym okresie oddano w dzierżawę 3 działki, na które zawarto 3 umowy dzierżawy (akta kontroli – Załącznik nr 8.1 do programu kontroli). Kontroli podlegało 100% spraw. Umowy dzierżawy zawarto na okres: 1 roku, 5 i 10 lat.

W wyniku kontroli ustalono, że w skład dokumentacji wchodziły m. in.: wnioski stron zainteresowanych zawarciem umowy dzierżawy, wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę, zarządzenia Starosty Mrągowskiego w sprawie ogłoszenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy w trybie bezprzetargowym, a w przypadku gdy umowa zawierana była na czas dłuższy niż 3 lata, lub gdy strony zawierały kolejne umowy, których przedmiotem była ta sama nieruchomość – również zarządzenia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umów dzierżawy.

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

Na podstawie akt kontroli stwierdzono, że dla nieruchomości oddanych w dzierżawę w kontrolowanym okresie każdorazowo sporządzano wykazy nieruchomości, które podawano do publicznej wiadomości na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Mrągowie, zamieszczane były również na stronie internetowej Starostwa Powiatowego w Mrągowie: [www.powiat.mragowo.pl](http://www.powiat.mragowo.pl) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Mrągowie: [www.bip.powiat.mragowo.pl](http://www.bip.powiat.mragowo.pl). Informacja o wywieszeniu tych wykazów ogłaszana była w prasie lokalnej, tj. w Kurierze Mrągowskim. Ponadto wykazy przesyłano i zamieszczano na stronie BIP Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie.

Wszystkie umowy zostały zawierane prawidłowo.

Kontroli podlegało również badanie treści sporządzanych wykazów pod kątem kompletności informacji wymienionych w art. 35 ust. 2 u.g.n.

W myśl art. 35 ust. 2 u.g.n., w wykazie, o którym mowa w ust. 1 i 1a, określa się odpowiednio: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię nieruchomości, opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania, termin zagospodarowania nieruchomości, cenę nieruchomości, wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego, wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy, terminy wnoszenia

opłat, zasady aktualizacji opłat, informacje o przeznaczeniu do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie, termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2

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 dzierżawy konieczne jest też podanie wysokości opłat z tytułu najmu i dzierżawy, terminu wnoszenia opłat i zasad ich aktualizacji.

Po analizie spraw stwierdzono, że wykazy, o których mowa wyżej zawierały wszystkie wymagane dane, wymienione w art. 35 ust. 2 u.g.n.

Zgodnie z art. 23 ust. 4 u.g.n. właściwy starosta zobowiązany jest do przekazywania Wojewodzie informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa.

Zespół kontrolujący stwierdził, że obowiązek przekazywania Wojewodzie informacji o zawartych umowach dzierżawy został spełniony.

#### Użyczenie nieruchomości

Kontrola wykazała, że w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2022 r. nie zawarto umów użyczenia nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (akta kontroli: załącznik pn. odpowiedź Starosty Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt. 17).

#### Najem nieruchomości

Kontrola wykazała, że w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2022 r. nie zawarto umów najmu nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (akta kontroli: załącznik pn. odpowiedź Starosty Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt. 17).

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

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

- **aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego**

Ilość działek Skarbu Państwa, które zostały oddane w użytkowanie wieczyste na ostatni dzień kontrolowanego okresu, tj. na dzień 31 grudnia 2022 r. wynosiła 423 (255 użytkowników wieczystych) o łącznej powierzchni 343,1680 ha, w tym liczba działek zwolnionych z opłat – 67. W kontrolowanym okresie łącznie przeprowadzono aktualizację opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa w stosunku do



116 działek pozostających w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych lub osób prawnych. A zatem w kontrolowanym okresie aktualizacji poddano 32,6 % działek Skarbu Państwa będących przedmiotem odpłatnego użytkowania wieczystego (akta kontroli: załącznik nr 9.1 do programu kontroli pt. „Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego”).

Zwolnienia z dokonywania opłat dotyczą działek oddanych w użytkowanie wieczyste: Polskim Kolejom Państwowym S.A., Polskiej Akademii Nauk, Instytutowi Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowemu Instytutowi Badawczemu, Polskiemu Związkowi Działkowców z siedzibą w Warszawie, czy Instytutowi Biologii Doświadczalnej im. Marceliego Nenckiego Polskiej Akademii Nauk. Są to osoby prawne, którym zwolnienie z opłat rocznych przysługuje na mocy ustaw szczególnych (akta kontroli: załącznik nr 1.3 do programu kontroli pt. „Nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste”).

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 „Nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste”, zawierającej informację o roku ostatniej aktualizacji, ustalono, że na dzień 31 grudnia 2022 r. (ostatni dzień kontrolowanego okresu) przeprowadzenia aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego wynikających z przepisu art. 77 ust. 1 u.g.n., potencjalnie wymagało jeszcze około 240 działek, których ostatnie aktualizacje opłat przeprowadzone były przed 2019 rokiem, lub ustalenie opłaty nastąpiło przed tą datą, co oznacza, że w kontrolowanym okresie wykonano ok. 32,6% wymaganych aktualizacji.

Starosta Mrągowski wyjaśnił, że głównie działki na terenach miejskich wymagały aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego z uwagi na wzrost cen nieruchomości w miastach oraz datę ostatniej aktualizacji - 106 działek, natomiast na terenach wiejskich wzrost cen był wolniejszy, a ponadto aktualizacje były dokonane w latach późniejszych, tj. 2016 – 2018 r. Jednocześnie wyjaśnił, że zasadniczą przesłanką aktualizacji opłaty rocznej była zmiana wartości nieruchomości oraz upływ czasu dłuższy niż 3 lata od ostatniej aktualizacji oraz wewnętrzna analiza rynku (Starosta nie przedłożyła żadnego dokumentu wskazującego na przeprowadzenie takiej analizy, z którego wynikałoby ile działek zostało wytypowanych do przeprowadzenia aktualizacji opłat, bądź które działki jej nie wymagają). Na pytanie kontrolerów o wskazanie przyczyny niedokonania aktualizacji opłat w stosunku do pozostałych działek wymagających jej przeprowadzenia, Starosta wyjaśniła, że przyznane dotacje celowe na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nie pozwoliły na pokrycie wszystkich wydatków związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym na sfinansowanie operatów szacunkowych do celów aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego. W związku z prowadzonymi postępowaniami odszkodowawczymi w pierwszej kolejności pokrywane były koszty sporządzenia operatów do celu ustalenia wysokości odszkodowań, co odbywało się kosztem zlecenia operatów w celu aktualizacji opłat, w pierwszej kolejności należało też pokryć koszty podatków od nieruchomości (akta kontroli: załącznik pn. odpowiedź Starosty Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt 8-10).

Analiza otrzymanego zestawienia działek, w stosunku do których przeprowadzono aktualizację opłat rocznych (wykonanego przez pracownika Starostwa Powiatowego w Mrągowie) wykazała, że aktualizacją opłat objęto nieruchomości, których ostatnia aktualizacja miała miejsce w latach: 2010, 2011, 2012, 2014 (w przypadku użytkowników wieczystych będących osobami fizycznymi oraz osobami prawnymi) i w roku 2017 (w przypadku 1 użytkownika wieczystego będącego osobą prawną). W jednym przypadku (w 2019 roku) ustalono opłatę roczną za użytkowanie wieczyste nieruchomości. Z powyższych danych wynika, że przez długi okres nieaktualizowania opłat rocznych znacznie wzrosła wartość działek Skarbu Państwa na rynku nieruchomości, w 24,6 % aktualizowanych przypadków wartość ta wzrosła ponad dwukrotnie.

Na pytanie kontrolerów czy przed przeprowadzeniem aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa prowadzone były rozeznania rynku w celu ustalenia, czy wartość nieruchomości uległa zmianie, Starosta Mrągowski poinformował, że rozeznanie rynku było przeprowadzone w formie analizy rejestru cen, prowadzonego przez Starostę Mrągowskiego (akta kontroli: załącznik pn. odpowiedź Starosty Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt 6).

Kontroli podlegało 25% dokumentacji dotyczącej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, tj. sprawa z 2019 r. oraz co 4 sprawa wykazana w tabeli pt. „Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego – 2021 r. i 2022 r.” (akta kontroli – załącznik nr 9.1 do programu kontroli), co obejmowało 34 działki.

Na podstawie analizy zestawienia spraw dotyczących przeprowadzenia aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego ustalono, że w 9 przypadkach (22 działki) sprawy rozstrzygało Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie, co stanowi 6% wszystkich kontrolowanych spraw. W 1 przypadku dotyczącym 13 działek położonych w obrębie 2 m. Mrągowo sprawa zakończyła się oddaleniem wniosku użytkownika wieczystego, w 1 przypadku dotyczącym działki nr 114/9 położonej w obrębie 3 m. Mrągowo, w którym opłata roczna wzrosła ponad 6-krotnie zawarta została ugoda, zatwierdzona postanowieniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 8 listopada 2023 r. W pozostałych przypadkach postępowania są w toku.

Nie występowały przypadki nie przeprowadzenia aktualizacji opłaty z uwagi na spadek wartości nieruchomości (akta kontroli: załącznik pn. odpowiedź Starosty Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt 13).

Z wyjaśnień Starosty Mrągowskiego wynika, że nie w każdym przypadku opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego uiszczane są terminowo i nie wszystkie należności z tego tytułu, mimo prowadzonej egzekucji komorniczej, zostały wyegzekwowane. W przypadku zalegania z opłatami, w celu wyegzekwowania należności podejmowane są przez organ następujące czynności: wezwanie do zapłaty, nakaz zapłaty wydany przez sąd, egzekucja komornicza (akta kontroli: załącznik pn. odpowiedź Starosty Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt 11 i 12).

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, wartości

nieruchomości, miejscu, w którym można zapoznać się z operatem szacunkowym oraz stosowne pouczenie o sposobie 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.

Zatem stwierdzić należy, że wypowiedzenia zawierały wszystkie wymagane elementy określone w art. 78 ust. 1 i 2 u.g.n.

Zdaniem kontrolujących dla przejrzystości wypowiedzenia, w sytuacji, gdy użytkownik wieczysty informowany jest o wysokości opłaty rocznej w pierwszych dwóch latach po aktualizacji - w przypadkach, gdy w wyniku przeprowadzonej aktualizacji opłata wzrasta ponad dwukrotnie, w części wypowiedzenia, w której proponuje się przyjęcie wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości w nowej kwocie (informacja zawarta w pkt 2 kontrolowanych wypowiedzeń, np. w sprawie GK.6843.19.1.2022 – akta kontroli: załącznik nr 3 – aktualizacja opłat) należałoby od razu informować o wysokości obowiązującej opłaty w kolejnych latach od aktualizacji. Wpis o treści „Nowa opłata roczna obowiązuje od 01.01.2023 r.” jako kolejne zdanie po propozycji przyjęcia nowej wysokości opłaty podanej w kwocie obowiązującej w trzecim roku po aktualizacji, oraz podana w dalszej treści wypowiedzenia informacja, o kwotach obowiązujących w kolejnych latach może budzić wątpliwość, jaką kwotę należy płacić w pierwszych dwóch latach po aktualizacji.

Zespół kontrolny ustalił, że w sprawach objętych kontrolą prowadzonych pod numerami GK.6843.31.2021, GK.6843.34.1.2021, GK.6843.15.2022, GK.6843.24.4.2022 i GK.6843.27.2.2022 użytkownicy wieczystości nie odebrali korespondencji zawierającej zawiadomienia o ustaleniu nowej wysokości opłaty. Na zapytanie kontrolerów czy w tych sytuacjach opłaty są wnoszone w zaktualizowanych wysokościach Starosta Mrągowski poinformował, że w każdym przypadku opłaty zostały wniesione przez użytkowników wieczystych w zaktualizowanej wysokości (akta kontroli: załącznik pn. odpowiedź Starosty Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt 14).

W jednym przypadku w 2019 r. (sprawa nr GK.6843.13.2019) organ kontrolowany wszczął postępowanie w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego działki nr 345/1 położonej w obrębie Dłużec, gmina Piecki, znajdującej się od 1984 r. w użytkowaniu wieczystym Parafii Rzymskokatolickiej, w stosunku do której opłaty nie były wcześniej ustalone. Na pytanie zespołu kontrolującego dlaczego postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte dopiero w 2019 r. Starosta Mrągowski wyjaśnił, że działka nie była ujęta w ewidencji użytkowników wieczystych z uwagi na prowadzenie wcześniej rejestru w formie papierowej, w której Parafia nie była ujęta. Dopiero wprowadzona funkcja porównania ewidencji w programie MIENIE z Ewidencją gruntów i budynków umożliwiła wyłapanie rozbieżności i ujawnienie w programie MIENIE oraz obciążenie użytkownika wieczystego opłatami. Ponadto Starosta Mrągowski wyjaśnił, że w przedmiotowej sprawie stosowano przepisy art. 77 ust. 3 i art. 78 u.g.n. dotyczące aktualizacji opłat rocznych, a nie przepisy art. 72 u.g.n. dotyczące ustalenia opłaty, gdyż w akcie notarialnym była już ustalona wysokość opłaty rocznej w kwocie 396 zł.

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 268 788,82 zł przed aktualizacją do kwoty 369 949,86 zł po aktualizacji, co wpłynęło na wzrost dochodów Skarbu Państwa z tego tytułu o około 37,64%.

Łącznie zlecono wykonanie operatów szacunkowych dla 116 działek. Sporządzonych zostało 81 opinii w formie operatów szacunkowych, na podstawie których przeprowadzono aktualizację w kontrolowanym okresie. Koszt ich sporządzenia wyniósł 35 059,98 zł.

W ocenie zespołu kontrolującego, operaty szacunkowe, będące podstawowym dowodem w sprawach aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nie budziły zastrzeżeń. W odpowiedzi na pytanie kontrolerów Starosta Mrągowski poinformował, że organ badał pod względem formalno-prawnym operaty szacunkowe przedłożone przez rzeczoznawcę majątkowego, na podstawie których przeprowadzone zostały aktualizacje opłat z tytułu użytkownika wieczystego, zaś w przypadku wykrycia błędów lub pomyłek operaty zwracano rzeczoznawcy do poprawy (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt 5).

- **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 191 przy ogólnej liczbie trwałych zarządców 14, w tym 177 działek jest zwolnionych z uiszczania opłat. Ostatniej aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu organ kontrolowany dokonał w 2013 roku.

W latach 2019-2022 Starosta Mrągowski nie dokonywał 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 przyczyną były niewystarczające środki finansowe oraz wyższe koszty sporządzenia operatu do aktualizacji tych opłat, niż koszt sporządzenia operatu do aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Każde podniesienie opłaty powoduje, że Zarządcy (instytucje państwowe) występują o 90% bonifikaty, w związku z czym koszt aktualizacji zwraca się dopiero po wielu latach (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 Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt 7).

Dokonując oceny realizacji przez Starostę Mrągowskiego obowiązku wynikającego z przepisu art. 87 ust. 1 u.g.n., wskazać należy, że brak badania rynku pod kątem wzrostu wartości nieruchomości od 2013 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 9 lat. W trakcie kontroli przeprowadzonej w 2019 r. Starosta wskazywał, że aktualizacja opłat za trwały zarząd przewidziana jest na lata 2019-2020, po dokonaniu ekspertyzy analizy rynku nieruchomości oddanych w trwały zarząd pod kątem wzrostu ich wartości w kontekście opłat rocznych za trwały zarząd.” Tymczasem jak ustalono w toku prowadzonej kontroli - nie zlecono takiej ekspertyzy w kontrolowanym okresie.

Ponadto odnosząc się do wyjaśnień Starosty stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą Starosta nie zwracał się do Wojewody z wnioskami o zwiększenie przyznanej na dany rok dotacji, z przeznaczeniem na przeprowadzenie aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu. Brak zatem jakichkolwiek działań w celu ustalenia zasadności przeprowadzenia aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu w latach 2019-2022, czy pozyskania środków na ten cel, należy uznać za nieprawidłowość.

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

Przyznana ocena ma swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w procentowej ilości dokonanych aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa (ok. 32,6% wymaganych aktualizacji) oraz nie dokonaniu wystarczających ustaleń w zakresie wzrostu cen nieruchomości i zasadności niedokonania aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu. Wobec niedokonania przez Starostę Mrągowskiego jednoznacznych ustaleń w zakresie liczby działek wymagających aktualizacji opłat, należałoby przyjąć, że na koniec kontrolowanego okresu przeprowadzenia aktualizacji opłat rocznych wymagały opłaty za pozostałe 240 działek będących w użytkowaniu wieczystym, w stosunku do których ostatnie aktualizacje przeprowadzane były w latach 2010-2018, czyli 67,4 % opłat oraz wszystkie działki będące w trwałym zarządzie. Wyniki kontroli wskazują, że aktualizacje opłat dokonywane były po upływie długiego czasu od poprzedniej aktualizacji, wahającym się od 7 do 12 lat, a w tym czasie znacznie wzrosła wartość działek Skarbu Państwa na rynku nieruchomości. Wyjaśnienia Starosty Mrągowskiego dotyczące przyczyn nie dokonywania aktualizacji opłat przez tak długi czas nie są wystarczające. Organ kontrolowany wyjaśnił, że „przyznane staroście dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w dziale 70005 nie pozwoliły na sfinansowanie wszystkich wydatków związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym na sfinansowanie operatów szacunkowych stanowiących podstawę do zmiany opłaty z tytułu użytkowania wieczystego (...)” (akta kontroli: załącznik pn. odpowiedź Starosty Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt 10). Jednakże, jak ustalono na podstawie znajdujących się w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim akt finansowych z zakresu dotacji przyznawanych powiatom, Starosta Mrągowski w latach 2019-2022 nie występował do Wojewody o dodatkowe środki finansowe na sporządzenie operatów szacunkowych do celów aktualizacji opłat rocznych. Prośby ww. organu dotyczyły przyznania dotacji na inne zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami, tj. pokrycie kosztów sporządzania operatów szacunkowych do ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne (na ten cel dotacja przyznana powiatowi mrągowskiemu została zwiększona o wnioskowaną kwotę 20 154 zł), ogłoszenia prasowe dotyczące sprzedaży nieruchomości, wszczęcia postępowania o ograniczeniu w przypadku nieruchomości o nieregulowanym stanie prawnym (na ten cel przyznano dodatkowo 10 786,05 zł) czy pokrycie kosztów związanych ze sprzedażą nieruchomości Skarbu Państwa oraz zakupem opału (na ten cel przyznano dodatkowo 9000 zł).

Należy podkreślić, że brak systematycznej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, powoduje mniejsze wpływy do budżetu Skarbu Państwa. Starosta Mrągowski nie wykazał się zaś podejmowaniem wystarczających starań mających na celu realizację tego zadania.

**Przyczyną** nieprawidłowości polegających na niedokonaniu aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego w stosunku do wszystkich nieruchomości wymagających jej przeprowadzenia było niezastosowanie się do przepisu art. 77 ust. 1 u.g.n., wskazującego na konieczność dokonania aktualizacji wysokości opłaty w sytuacji, gdy wartość nieruchomości uległa zmianie. Natomiast przyczyną nieprawidłowości polegających na niedokonaniu aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu było niezastosowanie się do przepisu art. 87 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym wysokość opłaty rocznej może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie.

**Skutkiem** powstałych nieprawidłowości jest wysokość opłat nieadekwatna do wartości nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd, a w konsekwencji zmniejszone wpływy odprowadzane do budżetu Państwa. Nie do oszacowania są utracone dochody Skarbu Państwa wynikające z braku systematycznej aktualizacji opłat, w szczególności opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

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

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

W okresie objętym kontrolą, do jednostki kontrolowanej wpłynęło 61 wniosków, obejmujących przepisy materialne działu III, rozdział 4 u.g.n. – Wywłaszczenie nieruchomości (akta kontroli: załącznik nr 10 do programu kontroli pt. „Wykaz spraw dotyczących trybu załatwiania złożonych wniosków o wywłaszczenie”). Wnioski zostały złożone przez Spółkę Energa-Operator S.A. (46 wnioski), PGE Dystrybucja S.A. (7 wniosków), NEXERA Sp. z o. o.

(8 wniosków). W tym 56 wniosków dotyczyło wydania decyzji w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. (ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości poprzez udzielenie wnioskodawcy zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie przewodów i urządzeń) i 5 wniosków dotyczyło wydania decyzji w trybie art. 124b u.g.n. (zobowiązanie właściciela nieruchomości do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontem oraz usuwaniem awarii urządzeń). Starosta w kontrolowanym okresie wydał 56 decyzji, w tym: 44 decyzje ograniczające nieruchomości, 7 decyzji odmawiających ograniczenia bądź zobowiązania do udostępnienia nieruchomości, 5 decyzji umarzających postępowania, od 12 decyzji zostały złożone odwołania. Bez rozpoznania pozostawiono 5 wniosków (powód: braki formalne).

Zespół kontrolujący odstąpił od kontroli akt postępowania, które były przedmiotem kontroli Wojewody w postępowaniach odwoławczych zakończonych ostatecznymi decyzjami. Kontroli podlegało 39 % spraw tj. co trzecia z wykazu spraw wskazana w załączniku nr 10 – wykaz spraw dotyczących trybu załatwiania złożonych wniosków o wywłaszczenie oraz wszystkie wnioski pozostawione bez rozpoznania.

Na podstawie akt kontroli zespół kontrolujący stwierdził nw. nieprawidłowości:

1) Wydanie decyzji w zakresie urządzeń łączności publicznej bez uzgodnienia zezwolenia z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej o czym mowa w art. 124 ust. 1b u.g.n. (dotyczy spraw: GK.6853.3.2020, GK.6853.4.2020, GK.6853.5.2020, GK.6853.6.2020, GK.6853.1.2021, GK.6853.17.2021).

2) Rozszerzony katalog braków formalnych bez podstawy prawnej warunkujących rozpoznanie wniosku tj. żądanie od wnioskodawcy:

- „mapy do celów projektowych z przebiegiem planowanej inwestycji, zawierającej klauzulę urzędową, stanowiącą potwierdzenie przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zbiorów danych lub dokumentów, ewentualnie mapy zawierającej oświadczenie wykonawcy prac geodezyjnych o uzyskaniu pozytywnego wyniku weryfikacji” (dot. np.: GK.6853.9.2022, GK. 6853.23.2021)

-mapy do celów prawnych (dot. np.: GK.6853.13.2019, GK.6853.15.2019, GK.6853.14.2019, GK.6853.8.2019,

- wskazania czasu realizacji inwestycji przy wnioskach dotyczących wydania decyzji o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n. (dot. np.: GK.6853.13.2019, GK.6853.19.2020 – GK.6853.1.2020, GK.6853.15.2019, GK.6853.14.2019)

- dowodów uiszczenia opłaty skarbowej od udzielonego pełnomocnictwa dot. np.: GK.6853.28.2021, GK.6853.13.2019, GK.6853.15.2019, GK.6853.14.2019), bez uwzględnienia przepisów art. 2 ust.1 pkt 1 lit. h o opłacie skarbowej dotyczących wyłączeń od pobierania opłat skarbowych.

Wyżej wymienione żądania formalne nie zostały zakreślone w art. 116 i art. 124 ust. 1 i 3 u.g.n.

3) Rozbudowana treść sentencji decyzji o przepisy powszechnie obowiązujące, a także formułowanie innych przesłanek niewynikających wprost z przepisu (dotyczy spraw: GK.6853.31.2020, GK.6853.1.2020, GK.6853.8.2019, GK.6853.5.2020, GK.6853.19.2020) W treści sentencji orzekano o obowiązkach i ograniczeniach wynikających wprost z art. 124 ust. 4, 6, 7 u.g.n., tj. o zobowiązaniu inwestora do przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, o obowiązku właściciela do udostępnienia nieruchomości, o decyzji ostatecznej stanowiącej podstawę wpisu w księgę wieczystą. Dodatkowo w decyzjach orzekających o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości (art. 124 ust. 1 ugn) stosowano zapis bez podstawy prawnej o terminie realizacji inwestycji. Należy zauważyć, że określenie terminu korzystania z nieruchomości jest zarezerwowane dla decyzji, o których mowa w art. 124b u.g.n. o zobowiązaniu właściciela do udostępnienia nieruchomości, bądź decyzji o których mowa w art. 126 u.g.n. o zezwoleniu na czasowe zajęcie w przypadku siły wyższej bądź nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. Decyzja wydana na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. ma charakter trwałego ograniczenia, nie określa terminu realizacji inwestycji ani okresu eksploatacji posadowionej infrastruktury.

- 4) Odmowa wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości na podstawie art. 124 ust. 1a u.g.n. (dotyczy spraw: GK.6853.28.2021, GK.6853.2.2022). W niniejszych przypadkach doszło do zachwiania kolejności rozpoznania żądań inwestora wyrażonych we wnioskach dotyczących zarówno wydania decyzji o ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości (art. 124 ust. 1) a także decyzji o niezwłoczne zajęcie wnioskowanej nieruchomości (art. 124 ust. 1a ugn).

Uzasadnieniem stosowanej praktyki przez kontrolowany organ w ww. zakresie było przekonanie, że „ Inwestor nie powinien składać równocześnie wniosku o wydanie decyzji na zasadzie art. 124 ust.1 u.g.n. oraz wniosku o wydanie decyzji na zasadzie art. 124 ust. 1a u.g.n. Zasadnym jest aby organ w pierwszej kolejności rozpatrzył wniosek o wydanie decyzji na zasadzie art.124 ust.1 u.g.n. i jednocześnie odmówił wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji na zasadzie art. 124 ust 1a u.g.n., gdyż wniosek ten jest przedwczesny, a więc bezprzedmiotowy.” (akta kontroli: : załącznik pn. odpowiedź Starosty Mrągowskiego z 18 stycznia 2024 r., pkt 26)

Zespół kontrolujący nie podziela stosowanej praktyki, a także nie podziela stanowiska jakoby wniosek o niezwłoczne zajęcie nieruchomości winien być złożony odrębnie. Stanowisko to nie wynika z przepisów prawa. Zapis art. 124 ust. 1a reguluje przesłanki udzielenia zezwolenia na niezwłoczne zajęcie oraz warunek zachowania kolejności orzekania w tym zakresie tj. ” ..... udziela w drodze decyzji, zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości po wydaniu decyzji, o której mowa w ust. 1”.

W wyniku zachwianej kolejności rozpatrzenia wniosku, organ nie podjął merytorycznego jego rozstrzygnięcia. Żądaniem wnioskodawcy było zarówno wydanie decyzji o ograniczenie sposobu korzystania a po jej wydaniu udzielenie zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości. Zatem nie sposób się zgodzić z uzasadnieniem stosowanej przez organ odmowy wszczęcia jakoby wnioski były bezprzedmiotowe w tym zakresie.

- 5) W sprawie GK.6853.19.2020 – brak spełnienia obowiązku przeprowadzenia rokowań, jako przesłanki wszczęcia postępowania o uzyskanie zezwolenia na zajęcie nieruchomości. Z analizy akt wynika, że próby negocjacji podejmowane były przed wydaniem ostatecznej decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, to jest gdy nie był znany ostateczny przebieg inwestycji ani obszar zajęcia. Z uwagi na powyższe nie można uznać, że wniosek spełniał wymogi formalne w kwestii udowodnienia przez inwestora faktu przeprowadzenia rokowań o których mowa w art. 124 ust. 3 u.g.n. Dla uznania, że rokowania się odbyły istotna jest ich formalna poprawność. Kwestia ta podlega ocenie organu, gdyż stanowi element stanu faktycznego sprawy administracyjnej. Zdaniem zespołu kontrolującego rokowania w niniejszej sprawie od strony formalnej przebiegały nieprawidłowo w konsekwencji czego nie można uznać, że się odbyły a co za tym idzie, że został spełniony jeden z podstawowych warunków rozstrzygnięcia sprawy i wydania decyzji w oparciu o art. 124 ust. 1 u.g.n.
- 6) W sprawie GK.6853.28.2021 - brak spełnienia formalnej przesłanki uzyskania zgody strony (właścicieli nieruchomości) na uchylene decyzji w trybie art. 155 kodeksu



postępowania administracyjnego. Uchylenie decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości nastąpiło na wniosek inwestora, który wskazał i udowodnił, że strony zawarły umowę o ustanowieniu służebności przesyłu, w związku z czym należało wykluczyć z obrotu prawnego administracyjne orzeczenie, które powieliła uprawnienia inwestora.

Zespół kontrolujący nie podziela uzasadnienia organu jako, że zawarcie aktu notarialnego o ustanowienie służebności przesyłu jest jednoznaczne z wyrażeniem zgody przez właścicieli na uchylenie decyzji. Organ nie udowodnił i nie uzyskał zgody wszystkich stron postępowania na jej uchylenie o czym mowa w art. 155 k.p.a. Organ dokonał nadinterpretacji w ocenie spełnienia przesłanek warunkujących wydanie decyzji uchylającej.

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

Nieprawidłowości w pkt 5, 6 dotyczą pojedynczych spraw. Nieprawidłowości określone w pkt 1, 2, 3, 4 z uwagi na powtarzalność w próbie kontrolowanych akt, stanowią elementy konieczne do wyeliminowania w przyszłych postępowaniach.

**Przyczyną** stwierdzonych nieprawidłowości jest naruszenie przepisów prawa materialnego art. 124 ust. 1 i ust. 1a, 1b u.g.n., wraz z naruszeniem przepisów proceduralnych k.p.a. poprzez: nieuzasadnione pozostawienie wniosku bez rozpoznania (art. 64 §2 k.p.a.), uchylenie decyzji bez wymaganej zgody wszystkich stron (art. 155 k.p.a.), odmowa wszczęcia postępowania (art. 61a k.p.a.), stosowanie w decyzjach zapisów bez podstawy prawnej bądź stosowanie rozbudowanych sentencji o przepisy powszechnie obowiązujące, wydanie decyzji noszących znamiona wydania z rażącym naruszeniem prawa.

**Skutkiem** stwierdzonych nieprawidłowości jest brak decyzji umożliwiających realizację zamierzonego celu publicznego, bądź decyzje, które mogą nosić znamiona wadliwych z uwagi na braki formalne w postaci niezbędnych dokumentów do pozytywnego rozpatrzenia wniosku, naruszenie procedur administracyjnych może wpływać na zaufanie uczestników postępowania do organów administracji publicznej.

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

(Skany dokumentów, na podstawie których stwierdzono nieprawidłowości stanowią załącznik nr 4 pn. Nieprawidłowości w sprawach wywłaszczeń).

Do projektu wystąpienia pokontrolnego z 21 lutego 2024 r., znak: WIN-III.431.5.2023.EK (data doręczenia jednostce kontrolowanej w dniu 22 lutego 2024 r.), zawierającego ustalenia kontroli, nie wniesiono zastrzeżeń.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) Uwzględnienie prawidłowych danych o zasobie Skarbu Państwa w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa,

zgodnie z danymi zawartymi w bazie nieruchomości Skarbu Państwa.

- 2) 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 wszyczenie postępowań z urzędu,
  - załatwianie spraw w ustalonym terminie,
  - w przypadku nieruchomości, do której przysługuje prawo współwłasności, wszyczenie i prowadzenie jednej sprawy,
  - badanie stanu prawnego nieruchomości na dzień wydania decyzji ZRID, prawidłowe ustalenie stron postępowania i ich zawiadomienie o postępowaniu, badanie interesu innych osób, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe.
- 3) Stosowanie się do procedur administracyjnych określonych w przepisach oraz wskazywanie prawidłowej podstawy prawnej decyzji wydawanych w sprawach dotyczących wygaszania prawa trwałego zarządu.
- 4) Przeprowadzenie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu w stosunku do nieruchomości, które ze względu na upływ czasu oraz wzrost wartości, takiej aktualizacji wymagają.
- 5) 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.
- 6) Każdorazowe uzgadnianie decyzji w zakresie urzędzeń łączności publicznej z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej stosownie do art. 124 ust. 1b u.g.n.
- 7) Katalogowanie braków formalnych warunkujących rozpoznanie wniosku wyłącznie do tych określonych w art. 116 i art. 124 ust. 1 i 3 u.g.n.
- 8) Zaniechanie określania czasu realizacji inwestycji ani okresu eksploatacji posadowionej infrastruktury przy wnioskach dotyczących wydania decyzji, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n.
- 9) Zaniechanie orzekania o przepisach powszechnie obowiązujących tj. art. 124 ust. 4, 6, 7 u.g.n., prawa i obowiązki wynikające z ww. przepisów można przytoczyć w uzasadnieniu decyzji.

- 10) Zachowanie kolejności rozpoznania żądań inwestora wyrażonych we wnioskach dotyczących zarówno wydania decyzji o ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości (art. 124 ust. 1 u.g.n.), jak i decyzji o niezwłoczne zajęcie wnioskowanej nieruchomości (art. 124 ust. 1a u.g.n.), wydawanie odrębnych decyzji rozstrzygających.
- 11) Dokonywanie szczegółowej analizy dokumentacji z rokowań, o których mowa w art. 124 ust 3 u.g.n. pod kątem formalnym, tj. czy próby negocjacji podejmowane były po wydaniu ostatecznej decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.
- 12) W przypadkach uchylania decyzji administracyjnych, stosowanie zasady wyrażonej w art. 155 k.p.a., tj. po uzyskaniu zgody wszystkich stron postępowania na uchylenie decyzji.

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**

**Radosław Król**  
/dokument podpisany elektronicznie/