



Wystąpienie pokontrolne

Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Urząd Miejski w Słupsku, Wydział Zarządzania Nieruchomościami (zwany dalej „Urzędem”), Plac Zwycięstwa 3, 76-200 Słupsk.

Przedmiot kontroli:

Realizacja wykonywania przez starostę zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w zakresie:

1. aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego,
2. aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu,
3. przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dokonanego na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2024 r. poz. 900),
4. opisanym w art. 2 ust. 1, art. 4, art. 66, art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1270).

Okres objęty kontrolą:

od dnia 1 listopada 2021 r. do dnia 31 października 2023 r.

Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli:

Kontrola planowa, realizowana w trybie zwykłym, prowadzona na podstawie:

- 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),
- 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),
- art. 23, art. 71-78, art. 82-88 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.) - zwanej dalej „ugn”,
- art. 1-5a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2024 r. poz. 900) – zwanej dalej „ustawą o przekształceniu”,
- art. 2 ust. 1, art. 4, art. 66, art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1270).

Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych:

5 grudnia 2023 r. – 21 lutego 2024 r.

Kierownik jednostki kontrolowanej:

W okresie objętym kontrolą Prezydentem Miasta Słupska, wykonującym zadania starosty z zakresu administracji rządowej (zwanym dalej „Prezydentem”), była Pani Krystyna Danilecka-Wojewódzka, wybrana na to stanowisko w wyborach, które odbyły się 21 października 2018 r.¹

Skład zespołu kontrolującego:

Karolina Szulgo - kierownik zespołu kontrolującego – starszy inspektor wojewódzki,
Joanna Matuszyńska – starszy inspektor wojewódzki,
Elżbieta Śliwińska-Sosińska - ekspert.

Informacje wstępne:

Organizacja i zasady działania Urzędu oraz zakresy spraw załatwianych przez wewnętrzne komórki organizacyjne określone zostały w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Słupsku, ustalony Zarządzeniem nr 346/ZKO/2023 Prezydenta Miasta Słupska z dnia 8 maja 2023 r.²

W zakresie opisanym w art. 2 ust. 1, art. 4, art. 66, art. 72 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej Prezydent nie prowadził żadnych spraw.³ Zadania podlegające kontroli w zakresie gospodarowania przez Prezydenta nieruchomościami Skarbu Państwa, dotyczące aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd oraz przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zostały przypisane Wydziałowi Zarządzania Nieruchomościami, którego Dyrektorem w okresie objętym kontrolą była Pani Katarzyna Maruszak.

Sprawami objętymi kontrolą zajmowało się 3 pracowników zatrudnionych w Wydziale Zarządzania Nieruchomościami na stanowiskach: inspektora i głównego specjalisty ds. opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu oraz podinspektora ds. użytkowania wieczystego i przekształceń gruntów podległych służbowo Kierownikowi Referatu Budżetu, Opłat i Skarbu Państwa.⁴

W okresie objętym kontrolą Prezydent wszczął i zakończył następującą liczbę spraw:

- a) w zakresie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego – wydano 141 wypowiedzenia;

¹ Akta kontroli str. 74-95 – pismo przewodnie i zaświadczenie o wyborze Prezydenta Miasta Słupska

² Akta kontroli str. 74-95 – pismo przewodnie

³ Akta kontroli str. 74-95 – pismo przewodnie

⁴ Akta kontroli str. 74-95 – pismo przewodnie wraz z załącznikami (zakresy obowiązków)

- b) w zakresie aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu – wydano 2 decyzje aktualizujące opłatę roczną;
- c) w zakresie przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości – wydano 1 decyzję;
- d) w zakresie opisanym w art. 2 ust. 1, art. 4, art. 66, art. 72 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej - kontrolowany wydział nie prowadził spraw opisanych w ww. ustawie.

Ustalenia:

Ocena działalności Urzędu w zakresie objętym kontrolą została dokonana na podstawie kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności. Ocenę uzasadniają następujące ustalenia:

1. Aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego

1.1. Stan aktualizacji

Organ kontrolowany, pismem z dnia 17 listopada 2023 r. nr NSP-II.431.4.2023.KS został zobowiązany do wypełnienia dołączonej do pisma tabeli pn. Skorowidz działek Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste.⁵

Prezydent przekazał ww. zestawienie 30 listopada 2023 r.⁶ następnie uzupełnił je 1 grudnia 2023 r.⁷

W przekazanym przez Prezydenta ostatecznym zestawieniu nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, oddanych w użytkowanie wieczyste, znajduje się 1164 udziałów w 690 działkach o łącznej powierzchni 199,2184 ha. Z zestawienia można odczytać w przypadku odpłatnego użytkowania wieczystego, w którym roku została przeprowadzona ostatnia, obowiązująca aktualizacja oraz kiedy zakończyły się postępowania aktualizacyjne, co przedstawia się w następujący sposób:

Rok ostatniej aktualizacji	Liczba udziałów
1996	5
1997	25
1998	11
2000	51
2001	72
2002	11
2004	34
2007	1
2009	74
2010	44

⁵ Akta kontroli str. 3-4 – zawiadomienie o kontroli

⁶ Akta kontroli str. 25-47 – dane przesłane przez Prezydenta w odp. na zawiadomienie o kontroli

⁷ Akta kontroli str. 51-55 – uzupełnienie tabeli UW i TZ

2011	32
2013	110
2014	30
2015	13
2016	7
2017	37
2018	14
2019	117
2020	166
2021	84
2022	95
2023	57
brak danych o aktualizacji i wycenie	9
Suma:	1099

Ze skorowidza i wyjaśnień Prezydenta z 8 stycznia 2024 r.⁸ wynika, że dwa udziały w działce nr [...] i działka [...] nie powinny się znaleźć w skorowidzu działek oddanych w użytkowanie wieczyste, ponieważ zgodnie z zapisami księgi wieczystej właścicielem nieruchomości jest Skarb Państwa a prawo własności wykonuje Agencja Mienia Wojskowego. Prezydent wskazał, że błąd ten został zgłoszony do ewidencji gruntów i budynków oraz został skorygowany w rejestrze mienia.

Dla udziału 1/15 w działce nr [...] w wyniku błędu w ewidencji gruntów i budynków wpisano Skarb Państwa jako użytkownika wieczystego, natomiast Prezydent wyjaśnił, że zgodnie z zapisami księgi wieczystej założonej dla nieruchomości współużytkownikami wieczystymi nieruchomości są osoby fizyczne.

W przypadku pięciu udziałów w działce nr [...] aktualizacja nie jest możliwa od 2018 r. z powodu zgonu użytkownika wieczystego.

W przypadku działki nr [...] w 2013 r. wysłano wypowiedzenie obowiązującej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, natomiast doręczenie było nieskuteczne i od 2014 r. opłata pozostaje bez zmian.

Z przekazanego przez Prezydenta 1 grudnia 2023 r. skorowidza nieruchomości Skarbu Państwa⁹ wynika, że w bezpłatne użytkowanie wieczyste oddanych zostało 65 działek. Zwolnione z wnoszenia opłat rocznych za działki oddane w użytkowanie wieczyste zostały następujące podmioty: Anglojęzyczne Przedszkole Prywatne „Zielona Dolina” Spółka Cywilna Iwona Majkowska, Monika Głuch (1 działka), Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna w Warszawie (25 działek), Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (2 działki), PGE Energetyka Kolejowa Spółka Akcyjna (1 działka), PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna (31

⁸ Akta kontroli str. 123-164 – wyjaśnienia Prezydenta Miasta Słupska odnośnie pytań do skorowidzów działek oddanych w użytkowanie wieczyste

⁹ Akta kontroli str. 51-55 – uzupełnienie tabeli UW i TZ

działek), Pomorska Akademia Kształcenia Zawodowego w Słupsku Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (2 działki).

Dodatkowo zwolnione z opłaty rocznej są dwie działki oddane w użytkowanie wieczyste na rzecz osoby fizycznej (działki nr [...] i nr [...]), dla których wpisano stawkę 3% a opłatę 0,00 zł. W piśmie z dnia 8 stycznia 2024 r.¹⁰ Prezydent wyjaśnił, że opłata zerowa została ustalona na podstawie art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400 z późn. zm.). W zestawieniu wskazano jeszcze stawkę 0% opłaty rocznej dla działki nr [...] oddanej w użytkowanie wieczyste osobie fizycznej, natomiast z wyjaśnień Prezydenta wynika, że działka omyłkowo została ujęta w zestawieniu, nie jest przedmiotem użytkowania wieczystego. Natomiast w przypadku dwóch działek oddanych w użytkowanie wieczyste na rzecz [...] z wpisaną zerową stawką procentową opłaty wyjaśniono, że zgodnie z wypisem z rejestru mienia dla działki nr [...] i działki nr [...] ustalono opłatę roczną stanowiącą 3% wartości nieruchomości na podstawie wyceny wykonanej w 2018 r. Wpis dot. zerowej stawki jest omyłkowy i został skorygowany. Dodatkowo zwolnione z opłaty są 3 udziały w działkach nr [...], [...] i [...], dla których wpisano stawkę procentową 1% a opłatę 0,00 zł – zwolnienie na podstawie art. 4 i art. 8 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (infrastruktura kolejowa). W związku z powyższym łącznie zwolnionych z opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest 67 udziałów.

Na pytanie zespołu kontrolującego, na jakiej podstawie została ustalona zerowa stawka procentowa dla użytkownika wieczystego [...], w związku z tym, że artykuły wskazane w kolumnie „Uwagi” zostały uchylone, Starosta wyjaśnił, że wpisano błędną podstawę prawną. Podmiot jest zwolniony z opłaty na podstawie art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych.¹¹

Na pytanie zespołu kontrolującego, na podstawie jakiej decyzji Prezydenta Miasta Słupska działki nr [...], nr [...] i [...] mają ustaloną zerową opłatę, Prezydent wyjaśnił, że ww. działki oddane w użytkowanie wieczyste [...] mają wpisaną stawkę procentową 0,3 % a opłatę 0,00 zł natomiast zgodnie z zapisami aktu notarialnego z dnia 14 czerwca 1989 r. nieruchomość oznaczona jako działki nr [...] i [...] została [...] oddana nieodpłatnie.¹² Analogicznie dla działki nr [...] oddanej w użytkowanie wieczyste [...] oraz [...], w celu wybudowania na tej działce [...] wpisano stawkę procentową 0,3 % a opłatę 0,00 zł, ponieważ z dokumentów posiadanych przez Wydział Zarządzania Nieruchomościami

¹⁰ Akta kontroli str. 123-164 - wyjaśnienia Prezydenta Miasta Słupska odnośnie pytań do skorowidzów działek oddanych w użytkowanie wieczyste

¹¹ Akta kontroli str. 123-164 - wyjaśnienia Prezydenta Miasta Słupska odnośnie pytań do skorowidzów działek oddanych w użytkowanie wieczyste

¹² Akta kontroli str. 123-164 - wyjaśnienia Prezydenta Miasta Słupska odnośnie pytań do skorowidzów działek oddanych w użytkowanie wieczyste

wynika, że Prezydent Miasta Słupska, decyzją z dnia 1 grudnia 1976 r. zwolnił ww. [...] z opłaty rocznej.¹³

Na pytanie zespołu kontrolującego¹⁴ na jakiej podstawie dla udziału 1/15 w działce nr [...] ustalono opłatę zerową (wpisano stawkę 3% a opłatę 0,00 zł). Prezydent wyjaśnił, że opłata została ustalona a podstawie aktu notarialnego [...] z dnia [...] Opłata za cały okres użytkowania wieczystego została zapłacona poprzez zaliczenie części wartości mienia nieruchomego pozostawionego poza granicami Polski na podstawie decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w Słupsku z dnia [...]. nr [...]. Natomiast stawka procentowa została wpisana zgodnie z art. 72 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Na pytanie zespołu kontrolującego dlaczego w przypadku użytkownika wieczystego [...] zastosowano ulgę 50 % od opłaty z tytułu użytkowania wieczystego działki nr [...] wyjaśniono, że ulga została ustalona na podstawie art. 73 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (decyzja z dnia 15 kwietnia 1989 r. w sprawie wpisania dobra kultury do rejestru zabytków).

Na pytanie zespołu kontrolującego jaki podmiot aktualnie jest użytkownikiem wieczystym udziału 1/44 w działce nr [...], udziału 1/10 w działce nr [...] i udziału 1/5 w działce nr [...] oraz czy mienie po spółkach: [...] oraz [...], wykreślonych z Krajowego Rejestru Sądowego zostało przejęte przez Skarb Państwa na podstawie art. 25e ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1977 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 685 z późn. zm.) oraz czy złożono, a jeśli nie to z jakiego powodu, wniosek o wykreślenie użytkownika wieczystego z księgi wieczystej Prezydent odpowiedział, że w przypadku udziału w działce nr [...], w dniu 22 listopada 2019 r. został złożony wniosek o wykreślenie użytkownika wieczystego z księgi wieczystej z powodu wykreślenia spółki z Krajowego Rejestru Sądowego. W zakresie pozostałych udziałów Prezydent wyjaśnił, że regulacja stanu prawnego nieruchomości jest trudna z uwagi na różnicowane niejednolite stanowisko w orzecznictwie, duży upływ czasu od zakończenia postępowań upadłościowych, wielkość i rodzaj nieruchomości i koszty ewentualnych postępowań.

Organ przyjął powyższe wyjaśnienia.

Biorąc powyższe pod uwagę, Prezydent posiada łącznie 1094 udziały oddane w użytkowanie wieczyste, dla których ustalone opłaty roczne z tego tytułu winny być systematycznie aktualizowane. Konieczność i zasadność przeprowadzania aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego wynika bezpośrednio z przepisów prawa oraz ze zmian wartości nieruchomości gruntowych w czasie. Mając na uwadze, że brak aktualizacji ww. opłat przez długi okres skutkować może niegospodarnością i w konsekwencji uszczupleniem przychodów Skarbu Państwa, przyjęto jako graniczny punkt odniesienia rok 2018.

Jednocześnie na pytanie zespołu kontrolującego, dlaczego do tej pory nie zaktualizowano opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego działek,

¹³ Akta kontroli str. 176-181 – dodatkowe wyjaśnienia Prezydenta Miasta Słupska

¹⁴ Akta kontroli str. 121 – pismo do Prezydenta o wyjaśnienia

dla których obowiązuje aktualizacja dokonana przed 2018 rokiem, Prezydent wyjaśnił, że nie wykonano przedmiotowych aktualizacji z uwagi na wysokość dotacji przekazywanych przez Wojewodę Pomorskiego na sporządzenie operatów szacunkowych oraz wysokie wartości części nieruchomości aktualizowanych w latach ubiegłych. Aktualizacje przeprowadzane są w przypadku zmiany wartości nieruchomości (zgodnie z art. 77 pkt 1 oraz art. 87 pkt 1 ugn) a nie w wyniku upływu czasu.¹⁵

Aktualizacja opłat za nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste, tak jak każdy z kontrolowanych obszarów, oceniany jest na podstawie ustalonych przed kontrolą mierników, które zostały ujęte i szczegółowo opisane w programie kontroli, znajdującym się w aktach sprawy¹⁶.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, ze skorowidza nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w odpłatne użytkowanie wieczyste wynika, że w kontrolowanej jednostce w stosunku do 1094 udziałów w działkach jest 518 udziałów, dla których opłata roczna była ustalona przed 2018 r., co daje miernik 47,35%.

W związku z powyższym, stwierdza się, że podejmowane przez Prezydenta w tym zakresie działania w okresie podlegającym kontroli były niewystarczające i wymagają podejmowania dalszych czynności w celu przeprowadzenia zaległych aktualizacji. Dlatego też jego działalność w tym zakresie ocenia się negatywnie.

1.2. Analiza spraw

W okresie objętym kontrolą Prezydent dokonał 141 wypowiedzeń opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Spośród tych spraw zespół kontrolujący wybrał 20 teczek w sposób losowy z interwałem (co 7 sprawa)¹⁷.

W 7 skontrolowanych sprawach aktualizacja została przeprowadzona w 2021 r., w 9 sprawach w 2022 r., natomiast w 4 sprawach w 2023 r.¹⁸

Ostatnia aktualizacja opłat w skontrolowanych sprawach była przeprowadzona w odstępie czasu od poprzedniej aktualizacji wynoszącym od 7 do 25 lat.

Po analizie akt spraw zespół kontrolujący stwierdził brak zwrotnego potwierdzenia odbioru przez użytkownika wieczystego wypowiedzenia wysokości dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego:

- w sprawie ZN.BOS.6843.14.1.2022.MI (wypowiedzenie z 17 października 2022 r.),
- w sprawie ZN.BOS.6843.14.64.2022.MI (wypowiedzenie z 19 października 2022 r.),
- w sprawie ZN-BOS-III.6843.7.32.2021 (wypowiedzenie z dnia 2 listopada 2021 r.).

Prezydent uzupełnił brakującą zwrotkę do sprawy ZN.BOS.6843.64.2022¹⁹, jednakże podczas trwania czynności kontrolnych brakowało jej w aktach sprawy,

¹⁵ Akta kontroli str. 123-164 - wyjaśnienia Prezydenta Miasta Słupska odnośnie pytań do skorowidzów działek oddanych w użytkowanie wieczyste

¹⁶ Akta kontroli str. 61-71 – Program kontroli

¹⁷ Akta kontroli str. 72 – zestawienie spraw UW wytypowanych do kontroli;

¹⁸ Akta kontroli str. 98 – wykaz spraw skontrolowanych w zakresie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego

co narusza zasadę pełnego kompletowania dokumentacji zgodnie z instrukcją kancelaryjną.

W sprawie ZN.BOS.6843.14.17.2022.MI na pierwszej stronie wypowiedzenia²⁰ stwierdzono błąd w określeniu wysokości dotychczasowej opłaty rocznej tj. wpisano 108,43 zł zamiast 69,63 zł. Jednakże sam zapis nie wpłynął na skuteczność przesłanego wypowiedzenia.

Z analizy akt wynika, że w 3 z 20 skontrolowanych spraw stwierdzono błędne zawiadamianie stron o podejmowanych czynnościach lub brak potwierdzenia zwrotnego co daje miernik w wysokości > 10% przypadków.

W toku przeprowadzonych czynności kontrolnych, podczas których brano pod uwagę przyjęte dla danego obszaru mierniki, ustalono, że sprawy objęte kontrolą, poza powyższymi uchybieniami były prowadzone prawidłowo, zgodnie z wymogami ustawowymi narzuconymi zarówno ustawą o gospodarce nieruchomościami jak i kpa.

Opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego ustalono na podstawie ważnego operatu szacunkowego, wykonanego przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Zastosowano prawidłową stawkę procentową.

Mając powyższe na uwadze, zespół kontrolujący ocenił gospodarowanie nieruchomościami w tym zakresie pozytywnie z uchybieniami.

Biorąc pod uwagę, że zagadnienie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego zostało ocenione w dwóch obszarach (stan aktualizacji – ocena negatywna, analiza spraw – ocena pozytywna z uchybieniami) powyższe zagadnienie ocenia się w całości pozytywnie z nieprawidłowościami.

2. Aktualizacja opłat z tytułu trwałego zarządu

2.1. Stan aktualizacji

Organ kontrolowany, pismem z dnia 17 listopada 2023 r. nr NSP-II.431.4.2023.KS został zobowiązany do wypełnienia dołączonej do pisma tabeli pn. Skorowidz działek Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd.²¹ Prezydent przekazał ww. zestawienie 1 grudnia 2023 r.²²

W przekazanym przez Prezydenta zestawieniu nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd znajduje się 129 działek o powierzchni 321,9820 ha.

Jednocześnie w piśmie z dnia 8 stycznia 2024 r.²³ Prezydent wyjaśnił, że działka nr [...] nie została oddana w trwały zarząd, zaś znajduje się w użytkowaniu [...] i widniała w ww. zestawieniu omyłkowo. W związku z powyższym analizie poddano 128 działek.

¹⁹ Akta kontroli str. 182-184 – skan zwrotki

²⁰ Akta kontroli str. 96 – skan wypowiedzenia

²¹ Akta kontroli str. 3-4 – zawiadomienie o kontroli

²² Akta kontroli str. 51-55 – uzupełnienie tabeli UW i TZ

²³ Akta kontroli str. 123-164 – wyjaśnienia Prezydenta Miasta Słupska odnośnie pytań do skorowidzów działek oddanych w trwały zarząd

Z zestawienia można odczytać w przypadku odpłatnego trwałego zarządu, w którym roku została przeprowadzona ostatnia, obowiązująca aktualizacja, bądź ustanowiono to prawo, co przedstawia się w następujący sposób:

Rok ostatniej aktualizacji lub ustanowienia prawa	Liczba działek
1994	1
1995	2
1997	9
1998	9
1999	1
2002	2
2003	2
2006	1
2007	2
2009	16*
2010	3
2011	1
2012	3
2013	3
2014	1
2019	6
2020	2
2021	3
2022	3
Suma:	70

*W przypadku 14 działek oddanych dnia 5 lipca 2002 r. w trwały zarząd na rzecz Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśnictwa Ustka, organ podjął w 2009 roku próbę zaktualizowania opłaty rocznej. Jednakże z uwagi na złożone odwołanie i uchyloną przez Wojewodę Pomorskiego decyzję do dnia dzisiejszego nie było skutecznej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu. Prezydent planuje jej przeprowadzenie w 2024 r²⁴.

W zestawieniu znajdowało się także 58 działek oddanych w nieodpłatny trwały zarząd. Działki te zostały oddane na rzecz: Archiwum Państwowego w Koszalinie - Oddział W Słupsku (1 działka), Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (29 działek), Głównego Urzędu Miar w Warszawie. Okręgowy Urząd Miar w Gdańsku. Obwodowy Urząd Miar w Słupsku (2 działki), Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Placówka Terenowa w Słupsku (1 działka), Komendy Głównej Ochotniczych Hufców Pracy w Warszawie. Pomorska Wojewódzka Komenda OHP w Gdańsku (1 działka), Kuratorium Oświaty i Wychowania w Słupsku (1 działka),

²⁴ Akta kontroli str. 123-164 – wyjaśnienia Prezydenta Miasta Słupska odnośnie pytań do skorowidzów działek oddanych w trwały zarząd

Państwowej Szkoły Muzycznej I i II Stopnia im. J. Paderewskiego w Słupsku (1 działka), Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku. Słupski Zakład Obsługi (1 działka - udział 4542/10000) oraz Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku (21 działek).

Z powyższego wynika, że Prezydent posiada łącznie 70 działek oddanych w odpłatny trwały zarząd, których ustalone opłaty z tego tytułu winny być systematycznie aktualizowane.

Konieczność i zasadność przeprowadzania aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu wynika bezpośrednio z przepisów prawa oraz ze zmian wartości nieruchomości gruntowych w czasie. Mając na uwadze, że brak aktualizacji ww. opłat przez długi okres skutkować może niegospodarnością i w konsekwencji uszczupleniem przychodów Skarbu Państwa, przyjęto jako graniczny punkt odniesienia rok 2018.

Jednocześnie na pytanie zespołu kontrolującego, dlaczego do tej pory nie zaktualizowano opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu działek, dla których obowiązuje aktualizacja dokonana przed 2018 rokiem, Prezydent wyjaśnił, że nie wykonano przedmiotowych aktualizacji z uwagi na wysokość dotacji przekazywanych przez Wojewodę Pomorskiego na sporządzenie operatów szacunkowych oraz wysokie wartości części nieruchomości aktualizowanych w latach ubiegłych. Aktualizacje przeprowadzane są w przypadku zmiany wartości nieruchomości (zgodnie z art. 77 pkt 1 oraz art. 87 pkt 1 ugn) a nie w wyniku upływu czasu.²⁵

Aktualizacja opłat za nieruchomości oddane w trwały zarząd, tak jak każdy z kontrolowanych obszarów, oceniany jest na podstawie ustalonych przed kontrolą mierników, które zostały ujęte i szczegółowo opisane w programie kontroli, znajdującym się w aktach sprawy²⁶.

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia, ze skorowidza nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd wynika, że w kontrolowanej jednostce w stosunku do 56 działek opłata roczna była ustalona przed 2018 r., co daje miernik 80%.

W związku z powyższym, stwierdza się, że podejmowane przez Prezydenta w tym zakresie działania w okresie podlegającym kontroli były niewystarczające i wymagają podejmowania dalszych czynności w celu przeprowadzenia zaległych aktualizacji. Dlatego też jego działalność w tym zakresie ocenia się negatywnie.

2.2. Analiza spraw

Z otrzymanych od Prezydenta informacji (zawartych w zestawieniu spraw z dnia 30 listopada 2023 r.²⁷) wynikało, że w okresie objętym kontrolą przeprowadzono

²⁵ Akta kontroli str. 123-164 - wyjaśnienia Prezydenta Miasta Słupska odnośnie pytań do skorowidzów działek oddanych w użytkowanie wieczyste

²⁶ Akta kontroli str. 61-71 – Program kontroli

²⁷ Akta kontroli str. 25-47 - dane przesłane przez Prezydenta w odp. na zawiadomienie o kontroli

2 aktualizacje opłat z tytułu trwałego zarządu. Zespół kontrolujący skontrolował obie sprawy a analizę ich zawarł w Wykazie spraw skontrolowanych w zakresie aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu.²⁸

Po dokonaniu analizy zauważono, że w obu sprawach, nie dopełniono obowiązku określonego w art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) – dalej kpa, zgodnie z którym o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie ustalonym w myśl art. 35 kpa, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin jej zakończenia.

W sprawie nr ZN-BOS-II.6844.5.2021 dotyczącej aktualizacji opłaty z tytułu rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomością dla Aresztu Śledczego w Słupsku, po otrzymaniu pisma Aresztu Śledczego z dnia 15 lipca 2021 r. o wysokości nakładów poniesionych na nieruchomości, następna korespondencja była dopiero w dniu 7 września 2021 r. dotycząca ponownego przedstawienia nakładów oraz w dniu 10 września 2021 r. w kwestii wydania postanowienia o zmianie postanowienia o powołaniu rzeczoznawcy majątkowego.

Natomiast w sprawie w sprawie ZN-BOS-II.6844.7.2022 dotyczącej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomością, dla Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku, po wydaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania w dniu 13 lipca 2022 r. nie zawiadomiono o przesunięciu terminu rozpatrzenia sprawy zgodnie z art. 35 kpa, a dopiero w dniu 20 sierpnia 2022 r. wydano postanowienie o powołaniu rzeczoznawcy majątkowego w celu sporządzenia operatu szacunkowego.

Na zapytanie zespołu kontrolującego w piśmie z dnia 18 grudnia 2023 r.²⁹ o powodach niedopełnienia obowiązku określonego w art. 36 kpa w kontrolowanych sprawach, organ kontrolowany w piśmie z dnia 8 stycznia 2023 r.³⁰ wyjaśnił, że „Nie zawiadomiono o przesunięciu terminu ponieważ zgodnie z art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego sprawy szczególnie skomplikowane powinny zostać zakończone nie później niż w ciągu dwóch miesięcy.”

Wyjaśnienia Prezydenta nie zostały przyjęte przez zespół kontrolujący.

Pomimo powyższego organ kontrolujący zauważył, że w toku postępowania strony postępowania zasadniczo na bieżąco były informowane o jej przebiegu, organ wyznaczał stronie terminy na wniesienie uwag, wniosków i zapewniał możliwość pełnego wglądu do akt sprawy. Pomimo wskazanego naruszenia art. 36 kpa, sprawa zakończona została decyzją wyczerpującą w pełni żądania strony, bez uwag i zastrzeżeń do rozstrzygnięć w decyzjach jak i samego toku postępowania.

W związku z tym, że naruszenie ww. przepisów kpa miało charakter wyłącznie formalny i nie miało wpływu na rozstrzygnięcie decyzji, uznano je za uchybienie. Zespół kontrolujący wykonywanie zadań w powyższym zakresie ocenił pozytywnie z uchybieniami.

²⁸ Akta kontroli str. 99 i 189

²⁹ Akta kontroli str. 121 - pismo do Prezydenta o wyjaśnienia

³⁰ Akta kontroli str. 123-164 - wyjaśnienia Prezydenta Miasta Słupska odnośnie pytań do postępowań odnośnie aktualizacji trwałego zarządu

Biorąc pod uwagę, że zagadnienie aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu zostało ocenione w dwóch obszarach (stan aktualizacji – ocena negatywna, analiza spraw – ocena pozytywna z uchybieniami) powyższe zagadnienie ocenia się w całości pozytywnie z nieprawidłowościami.

3. Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dokonywane jest na podstawie przepisów ustawy o przekształceniu oraz kpa. W okresie objętym kontrolą zostało wszczęte i zakończone decyzją ostateczną jedno postępowanie w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Postępowanie nr ZN.BOS.6826.132022.AD objęto kontrolą a analizę akt sprawy zawarto w Wykazie spraw skontrolowanych w zakresie przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności³¹.

W wyniku analizy akt sprawy, w zakresie poprawności stosowania przepisów kpa, w tym postępowaniu stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku powiadomienia strony o wszczęciu postępowania w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, co stanowi naruszenie art. 61 § 4 kpa. Zasada czynnego udziału strony ma fundamentalne znaczenie w toku postępowania, bowiem okoliczność, że strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, mogłaby stanowić podstawę wznowienia postępowania w trybie art. 145 § 1 pkt 4 kpa.

Ponadto na etapie postępowania brak jest zwrotnego poświadczenia odbioru przez jednego z użytkowników wieczystych postanowienia z dnia 14 września 2022 r. o powołaniu biegłego do wyceny. Korespondencja została skierowana wspólnie do małżonków. W sytuacji, gdy stronami postępowania są małżonkowie, organ winien kierować korespondencję w sprawie do każdego z małżonków osobno. Nieprawidłowym jest wysyłanie korespondencji do małżonków w jednym egzemplarzu, traktując małżeństwo jako jedną stronę postępowania. Bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, że małżonkowie zamieszkują pod tym samym adresem. Wskazać należy, że doręczanie jednego egzemplarza korespondencji dla dwóch osób zamieszkających pod tym samym adresem stanowi naruszenie art. 40 kpa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 711/13 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1137/13). Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/OI 948/09, „każdy z małżonków, którego interesu prawnego dotyczy przedmiot postępowania jest stroną tego postępowania, a więc prawidłowo wszystkie pisma w sprawie powinny być doręczane każdemu z małżonków z osobna”. Pomimo, że w orzecznictwie występują również odmienne poglądy na ten temat, to w ocenie organu kontrolującego pisma powinny być kierowane do każdego z małżonków z osobna, tj. do każdej strony powinny być adresowane odrębnie. Adresując przesyłkę organ musi wymienić jedną osobę jako indywidualnie określonego adresata, wobec którego - jako podmiotu – dokonywana jest czynność doręczenia. Za uznaniem tego poglądu przemawia również argument bezpieczeństwa pisma

³¹ Akta kontroli str. 97 i 190

w obrocie prawnym. Nadrzędnym celem etapu doręczania korespondencji w przedmiotowych sprawach jest skuteczne przekazanie przesyłki każdej ze stron. Każdemu z małżonków, jako stronie postępowania, należy zagwarantować ochronę jego interesu i udział w sprawie.

Dodatkowo w kontrolowanej sprawie dwukrotnie naruszono art. 44 § 4 kpa, w której doręczenie uważa się za dokonane z upływem czternastego dnia przechowywania korespondencji w placówce pocztowej, po wcześniejszym dwukrotnym zawiadomieniu adresata o możliwości odbioru przesyłki w tej placówce. I tak po wydaniu przez Prezydenta zawiadomienia w dniu 21 października 2022 r., stosownie do art. 10 kpa, informującego o sporządzeniu operatu szacunkowego określającego wartość prawa własności nieruchomości i prawa użytkowania wieczystego oraz możliwości zapoznania się z aktami w ciągu 14 dni od dnia jego otrzymania, nie wzięto pod uwagę, że jedna ze stron, do której została wysłana korespondencja (i pierwsze awizowanie nastąpiło w dniu 25 października 2022 r.), miała termin do dnia 8 listopada 2022 r. na jej odebranie z urzędu pocztowego. Dopiero od dnia 9 listopada 2022 r. biegł 14 dniowy termin na zapoznanie się z aktami sprawy. Z uwagi na powyższe nastąpiło przedwczesne wydanie decyzji o przekształceniu prawa użytkowania w prawo własności nieruchomości już w dniu 3 listopada 2022 r.

Następnie w wyniku błędnego odczytania daty otrzymania decyzji z dnia 3 listopada 2022 r. (dla jednego z użytkowników wieczystych) nastąpiło nieprawidłowe naniesienie jej klauzuli ostateczności już w dniu 16 listopada 2022 r., tj. według daty zrzeczenia się w tym dniu prawa do odwołania się przez drugiego użytkownika wieczystego. Nie wzięta została bowiem pod uwagę data otrzymania decyzji przez pierwszego użytkownika wieczystego, do którego korespondencja została po raz pierwszy awizowana w dniu 10 listopada 2022 r. i miał możliwość jej odebrania (domniemanie odebrania) do dnia 24 listopada 2022 r. Dopiero od dnia 25 listopada 2022 r. biegł 14 dniowy termin dla ww. użytkownika wieczystego możliwości wniesienia odwołania od decyzji.

Na zapytanie zespołu kontrolnego w piśmie z dnia 18 grudnia 2023 r.³² o przyczyny takiego stanu rzeczy Prezydent w piśmie z dnia 8 stycznia 2024 r.³³ wyjaśnił, że omyłkowo korespondencja została skierowana wspólnie do małżonków oraz omyłkowo nie wzięto pod uwagę daty doręczenia (domniemania doręczenia).

Mając powyższe na uwadze, zespół kontrolujący ocenił gospodarowanie nieruchomościami w tym zakresie jako pozytywne z nieprawidłowościami.

4. Wykonywanie przez starostę zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w zakresie opisanym w art. 2 ust. 1, art. 4, art. 66, art. 72 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

³² Akta kontroli str. 121 - pismo do Prezydenta o wyjaśnienia

³³ Akta kontroli str. 123-164 - wyjaśnienia Prezydenta Miasta Słupska

Z otrzymanych od Prezydenta informacji wynikało, że w przedmiotowym zakresie Prezydent nie prowadził żadnych spraw.³⁴ Mając powyższe na uwadze odstąpiono od oceny powyższego zagadnienia.

Stwierdzone nieprawidłowości:

Nieprzeprowadzenie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu oraz naruszenie przepisów kpa w zakresie: powiadamiania stron o wszczęciu postępowania, kierowania korespondencji wspólnie do małżonków, braku informowania stron postępowania o terminie załatwienia sprawy oraz przedwczesnego wydania decyzji (nie uwzględniano dat doręczenia – domniemania doręczenia).

Ocena kontrolowanej działalności:

Działalność Urzędu w zakresie przeprowadzonej kontroli ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.

Zalecenia/Wnioski:

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy o kontroli, zalecam:

1. podjęcie działań mających na celu zwiększenie przychodów z nieruchomości Skarbu Państwa, poprzez przeprowadzenie zaległych aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu; proszę o sporządzenie i przesłanie harmonogramu ww. aktualizacji i jego konsekwentne przestrzeganie;
2. przestrzeganie przepisów Kpa w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, szczególnie w zakresie: powiadamiania stron o wszczęciu postępowania, kierowania korespondencji oddzielnie do małżonków, informowania stron postępowania o terminie załatwienia sprawy oraz braku przedwczesnego wydawania decyzji.

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli proszę o przedstawienie, w terminie miesiąca od daty otrzymania niniejszego dokumentu: informacji o sposobie wykonania zaleceń, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania.

Z poważaniem

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz

³⁴ Akta kontroli str. 74-95 – odpowiedź na pismo z dnia 5.12.2023 – informacja o realizacji zadań wynikających z ustawy o Siłach Zbrojnych