



Olsztyn, 24 lutego 2020 r.

IGR-VIII.431.6.2019

**Szanowny Pan
Maciej Romanowski
Starosta Elbląski**

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

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Wydziale Geodezji Kartografii, Katastru i Nieruchomości Starostwa Powiatowego w Elblągu, ul. Saperów 14A 82-300 Elbląg, NIP: 578-25-24-428 REGON: 170753615.

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

1. Maciej Romanowski – Starosta Elbląski od dnia 5 grudnia 2014 r. do dnia kontroli,
1. Piotr Kubicki – Naczelnik Wydziału Geodezji Kartografii, Katastru i Nieruchomości od dnia 01.01.1999 r. do dnia kontroli,
2. Małgorzata Licznarska – podinspektor ds. gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości od dnia 01.01.1999 r. do dnia kontroli,
3. Daniela Meller – podinspektor ds. gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości od dnia 01.01.1999 r. do dnia kontroli,
4. Adam Bąkowski - inspektor ds. gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości od 8.07.2016 r. do dnia kontroli,
5. Krzysztof Kowalczyk – młodszy referent ds. gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości od 5.01.2016 r. do 5.07.2016 r.,
6. Sylwia Przysasz - Biernacka – inspektor ds. gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w Wydziale Geodezji Kartografii, Katastru i Nieruchomości od 1.01.1999 r. do 9.06.2016 r.,
7. Anetta Siólkowska – inspektor ds. ewidencji gruntów i budynków w Wydziale Geodezji Kartografii, Katastru i Nieruchomości od dnia 13.03.2006 r. do 17.03.2019 r.
8. Teresa Romanowska – podinspektor ds. ewidencji gruntów i budynków w Wydziale Geodezji Kartografii, Katastru i Nieruchomości od 1.01.1999 r. do dnia kontroli (*akta kontroli: str. 35-48*).

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Infrastruktury, Geodezji

i Rolnictwa Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w składzie:

1. Monika Borkowska – inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 105/2018, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, przewodnicząca zespołu kontrolnego;
2. Justyna Stando – inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 37/2019, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;
3. Joanna Aniela Obłoz – inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 32/2018, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;
4. Liliana Klimek – inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 36/2019, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego (*akta kontroli str. 31-34*).

Czynności kontrolne w Starostwie Powiatowym w Elblągu rozpoczęto 25 listopada 2019 r., a zakończono 10 stycznia 2020 r. (w tym: w dniach 25.11.2019 r. i 29.11.2019 r. w jednostce kontrolowanej, w pozostałe dni, tj. od 26.11.2019 r. - 28.11.2019 r., 30.11.2019 r.-10.01.2020 r. w siedzibie Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego poprzez analizę otrzymanych dokumentów. Ponadto w dniach 5.12.2019 r., 19.12.2019 r., 8.01.2020 r. zwrócono się o wyjaśnienie kontrolowanych zagadnień, a w dniach 18.12.2019 r., 30.12.2019 r., 9.01.2020 r. otrzymano pisemne odpowiedzi w tym zakresie.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 10/2019.

Zakres kontroli:

- **przedmiot kontroli:** realizacja przez Starostę Elbląskiego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 65) oraz z ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 1474 ze zm., dalej jako specustawa drogowa) a w szczególności:
 - ewidencja zasobu i innych nieruchomości Skarbu Państwa,
 - prawidłowość prowadzonych postępowań dotyczących ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację inwestycji drogowych, w oparciu o decyzje ZRID,
 - sprzedaż nieruchomości,
 - zamiana oraz darowizna nieruchomości,
 - oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste,
 - oddawanie nieruchomości w trwały zarząd i jego wygaszanie,
 - zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem,
 - udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa w drodze umów obligacyjnych: dzierżawa, najem, użyczenie,
 - aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste i z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa,
 - tryb załatwiania złożonych wniosków o wywłaszczenie oraz prawidłowość formalnoprawna wydawanych decyzji w sprawach wywłaszczeń,
 - ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa.
- **okres objęty kontrolą:** od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2018 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. nr 185, poz. 1092) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2

ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 1464), w związku z art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, ewidencjonują nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości. Kontroli podlegało ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa z 6 gmin powiatu elbląskiego, tj. Gmina Gronowo Elbląskie, Gmina Markusy, Gmina Godkowo, Gmina Rychliki, Miasto i Gmina Młynary oraz Miasto i Gmina Tolkmicko. Działki wykazane zostały w tabeli „*Ewidencja Zasobu Skarbu Państwa*” oraz tabeli „*Nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste*”, sporządzonych przez pracownika Starostwa Powiatowego w Elblągu (*akta kontroli: str. 49-81*).

Przepis art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera katalog elementów składających się na proces ewidencjonowania. Są to:

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

Z przedłożonych dokumentów wynika, że ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa odbywa się w postaci zestawień tabelarycznych prowadzonych przez pracownika Starostwa Elbląskiego w Elblągu. Odrębnie prowadzona jest ewidencja dla nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz trwały zarząd. W prowadzonej tabelarycznie ewidencji dla kontrolowanych gmin zawarte są wszystkie wymagane przepisami dane.

Przykładowo teczka dot. ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa za rok 2016 zawiera:

- zestawienie gruntów Skarbu Państwa w grupie 1.4 (tabelaryczne zestawienie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z podziałem na gminy),
- zestawienie nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym – zwolnione z opłat,
- wypisy skrócone z rejestru gruntów,
- roczne sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami zasobu (art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.),
- zestawienie dot. rozdysponowania nieruchomości Skarbu Państwa (sprzedaż, komunalizacja, wykup, ...),
- zestawienie „*Dochody wykonane Skarbu Państwa 2016 r.*”,
- zestawienie dot. wygaszania trwałego zarządu w 2016 r.,
- „*Ewidencja budynków stanowiących własność Skarbu Państwa (umowy najmu)*”,

- zestawienie dot. umów dzierżaw zawartych na nieruchomościach Skarbu Państwa,
- zestawienie opłat z tytułu trwałego zarządu gruntami Skarbu Państwa,
- zestawienie opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa.

Na podstawie danych z ewidencji nieruchomości ustalono, że na koniec 2018 roku Skarb Państwa był właścicielem ogółem 2521 działek na terenie powiatu elbląskiego o łącznej powierzchni 2749,6012 ha, w tym:

- nie oddane w gospodarowanie (będące w bezpośrednim władaniu Skarbu Państwa) w zasobie pozostaje 624 nieruchomości o łącznej powierzchni 1355,1226 ha,
- w trwałym zarządzie – 1502 działek o łącznej powierzchni 698,2441 ha,
- w użytkowaniu wieczystym – 353 działek o łącznej powierzchni 525,0628 ha,
- w dzierżawie – 35 działek o powierzchni 161,7749 ha,
- najem – 2 działki o powierzchni 0,1347 ha,
- inne (np. użyczenie) – 5 działek o powierzchni 9,2621 ha, (*akta kontroli: tabela - str. 154*).

Podczas kontroli zestawień dot. ewidencjonowania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa zespół kontrolny stwierdził, że znaczna ilość działek posiada wpisany jako „rodzaj użytku” - użytek „dr”. Ponadto w zestawieniach znajdują się działki Skarbu Państwa, które w rubryce „Rodzaj użytku” wpisany mają użytek rolny (np. PsVI, RIVa, PsII, ...) a w rubryce „Przeznaczenie w MPZP/SUiKZP” wpisano np. „S III – strefa rolnicza” lub „tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej”. W związku z powyższym pismem z dnia 5.12.2019 r. zwrócono się do Starosty Elbląskiego o wyjaśnienie, czy w przypadku „nieruchomości drogowych” podejmowane były działania zmierzające do ustalenia, czy działki pozostające w zasobie Skarbu Państwa powinny zostać „skomunalizowane” z mocy prawa na rzecz gminy lub innej jednostki oraz czy w przypadku nieruchomości rolnych podjęto próby ustalenia ich przeznaczenia na dzień 30 czerwca 2000 r. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy wraz z ich rolniczym wykorzystaniem, co wskazywałoby na konieczność potwierdzenia nabycia tych nieruchomości z mocy prawa przez właściwe gminy w trybie art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Z odpowiedzi Starosty Elbląskiego w piśmie z dnia 18.12.2019 r., znak: GN.1710.1.2019.ML, wynika, iż część nieruchomości wymaga skomunalizowania nieruchomości na rzecz właściwych gmin, bowiem z mocy prawa stanowią one własność odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Czynności zmierzające do wyeliminowania z zasobu takich nieruchomości, nie były podejmowane przez organ w okresie kontrolnym.

W ocenie kontrolujących zadanie starosty, jakim jest ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa, wykonywane jest przez Starostę Elbląskiego w sposób niedostateczny. Powyższe działanie uniemożliwia prawidłowe i racjonalne gospodarowanie przez Starostę nieruchomościami Skarbu Państwa, a także naraża Skarb Państwa na koszty związane z ich utrzymaniem.

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

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości jest niewłaściwe stosowanie przepisów art. 21 i art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości jest naruszenie wyżej wymienionych przepisów prawa, poprzez ewidencjonowanie w zasobie Skarbu Państwa nieruchomości, które nie stanowią własności Skarbu Państwa. Uniemożliwia to gospodarowanie nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

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

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

W kontrolowanym okresie tj. 01.01.2016 r. do 31.12.2018 r. nie wszczęto postępowań odszkodowawczych, pomimo wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nr 1/17 znak: AB.6740.1.97.2017.MP (ostatecznej z dniem 11.01.2018 r.). Postępowania administracyjne w sprawach dotyczących ustalenia odszkodowania zostały wszczęte dopiero 08.11.2019 r.

Powyższa decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, została wydana bez nadanego rygoru natychmiastowej wykonalności, co oznacza, że zgodnie z art. 12 ust. 4b ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych z dnia 10 kwietnia 2003 r. (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 1474 ze zm.), decyzja ustalająca odszkodowanie winna być wydana w terminie 30 dni od dnia jej ostateczności. W związku z powyższym należy bezspornie uznać, iż Starosta nie dokonał ustalenia odszkodowania z tytułu przejęcia nieruchomości w terminie prawnie wyznaczonym, a zwłoka wynosiła ok. 22 miesiące.

Na pytanie zespołu kontrolnego, dlaczego postępowanie było wszczęte dopiero po upływie prawie 22 miesięcy od wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej Starosta odpowiedział: „*W związku z zagrożeniem realizacji inwestycji objętej decyzją Starosty Elbląskiego nr 1/17 polegającym na trudnościach w wyłonieniu wykonawcy inwestycji drogowej objętej przedmiotową decyzją (w okresie od stycznia 2018 r. do stycznia 2019 r. odbyło się 6 przetargów – kwota proponowana przez oferentów znacznie przekraczała wartość inwestycji określoną w kosztorysie inwestorskim). Starosta Elbląski rozważał możliwość uchylecia własnej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nr 1/17. Ostatecznie podjęto decyzję o zmniejszeniu zakresu inwestycji oraz o wszczęciu postępowania w sprawie wypłaty odszkodowań*” (akta kontroli – str. 160-157).

Reasumując, kontrolowane zagadnienie ocenia się **negatywnie**

Przyczyną oceny negatywnej kontrolowanego zagadnienia jest beczynność organu o której mowa w art. 37 § 1 k.p.a. w okresie objętym kontrolą w zakresie ustalenia wysokości odszkodowań. Organ dokonał pierwszych czynności związanych ze wszczęciem postępowań ze znaczną zwłoką tj. po upływie 22 miesięcy od dnia ostateczności decyzji ZRID.

Skutkiem pozostawania organu w beczynności było niedotrzymanie terminów wydania decyzji ustalających wysokość odszkodowań, czym naruszył art. 12 ust. 4 b specustawy drogowej. Powyższe może wpływać na ograniczone zaufanie obywateli do organów administracji publicznej.

Sprzedaż nieruchomości.

Kontrolą objęto 100% dokumentacji w tym zakresie. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r. przeznaczono do sprzedaży 9 nieruchomości (14 działek) Skarbu Państwa (akta kontroli str. 218-161). Sprzedaże nastąpiły w trybie bezprzetargowym (4 nieruchomości) oraz w drodze przetargu (1 nieruchomość). Pomimo podjętych czynności zmierzających do sprzedaży nieruchomości, w 4 przypadkach, nie sprzedano nieruchomości, bowiem strony odstąpiły od zakupu przedmiotowych nieruchomości, bądź nie wyłoniono

nabywców w przetargach.

Tryb bezprzetargowy dotyczył sprzedaży nieruchomości na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej - określony w art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami – 8 działek niezabudowanych.

W wyniku kontroli stwierdzono jeden przypadek sprzedaży nieruchomości w systemie ratalnym (4 raty roczne).

Dokumentacja każdorazowej sprzedaży danej nieruchomości zawierała: wniosek strony zainteresowanej kupnem, dokumenty ewidencyjne i odpis z księgi wieczystej prowadzonej dla zbywanej nieruchomości, zaświadczenie z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź ustalenie przeznaczenia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, aktualny operat szacunkowy, zarządzenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego wyrażające zgodę na sprzedaż nieruchomości z zasobu, wykaz zbywanej nieruchomości, protokół rokowań, akt notarialny, a od 1.01.2017 r. informację kierowaną do Wojewody o dokonanej czynności sprzedaży nieruchomości.

Zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce obowiązującą od 1 stycznia 2017 r. starosta sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (od 23 sierpnia 2017 r. – zbycia). Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie starostwa, a także zamieszcza się 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 w siedzibie Starostwa Powiatowego w Elblągu, a informacja o wywieszeniu tych wykazów ogłaszana była w prasie lokalnej „*Dziennik Elbląski*” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez Starostwo Powiatowe w Elblągu. Ponadto od 01.01.2017 r. wykazy przesyłane i zamieszczane były na stronie BIP Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego. Zgodnie zatem z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami spełnione zostały warunki dotyczące podania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Ponadto zawarta jest informacja potwierdzająca, że w okresie wywieszenia wykazów nie zostały zgłoszone roszczenia w stosunku do nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

Od 1 stycznia 2017 r., zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami dodanym przez art. 19 pkt 6 lit d ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. zmieniającym ustawę o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r., poz. 2260), Starosta Elbląski przekazywał wojewodzie informacje o zawartych umowach sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa.

Jak wynika z treści art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku sprzedaży niezbędne

jest też podanie ceny nieruchomości.

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

Łączna kwota uzyskana ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa w kontrolowanym okresie wyniosła 70 330,00 zł. Koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży wyniosły łącznie 10 886,30 zł. Zaznaczyć należy, że w przypadku sprzedaży nieruchomości, każdorazowo koszty sporządzenia operatu szacunkowego były wliczane w cenę nieruchomości.

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

Zamiana i darowizna.

W okresie objętym kontrolą nie dokonano zamiany prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa. Odnotowano natomiast dokonanie trzech darowizn nieruchomości Skarbu Państwa.

Pierwsza z nich dotyczyła nieruchomości położonej w Suchaczu gmina Tolkmicko (1 działka). Przekazanie nastąpiło na rzecz Powiatu Elbląskiego. Celem darowizny było przekazanie jej w trwały zarząd dla Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego w Kamionku Wielkim, na realizację zadań związanych z resocjalizacją wychowanków ośrodka. Starosta Elbląski posiadał wymaganą w tym zakresie zgodę w postaci Zarządzenia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (art. 11 ust 2 i art. 13 ust 2 i 2a, 23 ust 1 pkt. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami na nabycie na własność w drodze darowizny przedmiotowej nieruchomości. (*akta kontroli str. 219-242*).

Druga z darowizn dokonana została na rzecz Gminy Elbląg i dotyczyła nieruchomości z obrębu Nowakowo gmina Elbląg (10 działek) Celem darowizny było przeznaczenie tych nieruchomości na realizację celu publicznego – drogi gminnej (*akta kontroli str.234-225*). Starosta Elbląski posiadał wymaganą w tym zakresie zgodę w postaci Zarządzeń Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (art. 11 ust.2, art. 13 ust.2 i 2a) na nabycie własności w drodze darowizny przedmiotowych nieruchomości.

Trzecia z darowizn dokonana została na rzecz Gminy Gronowo Elbląskie i dotyczyła nieruchomości z obrębu Gronowo Elbląskie gmina Gronowo Elbląskie (1 działka). Celem darowizny było przeznaczenie nieruchomości na realizację zadań własnych gminy tj.:

- gminnego budownictwa mieszkaniowego oraz związaną z tym budownictwem infrastrukturą towarzyszącą – budowa sieci rozpraszającej wraz z urządzeniami i przyłączami do budynku mieszkalnego a także drogi, dojścia, dojazdu, zieleni i mała architektura, sieci wodociągowe, itp. związane bezpośrednio z obiektem budynku mieszkalnego;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli – komisariat policji w części budynku.

Starosta Elbląski posiadał wymaganą w tym zakresie zgodę w postaci Zarządzenia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (art. 11 ust.2, art. 13 ust.2 i 2a i art. 23 ust 1 pkt 7) na nabycie własności w drodze darowizny przedmiotowej nieruchomości (*akta kontroli str. 224-219*).

Dokumentacja dotycząca dokonanych darowizn nie budzi zastrzeżeń zespołu kontrolującego pod względem formalno-prawnym. Z wyjaśnień Starosty – pismo z dnia 09.01.2020 r. (*akta kontroli str. 242-241*) wynika, że cele na jakie nieruchomości zostały darowane są realizowane.

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

Oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

W okresie objętym kontrolą Starosta Elbląski nie oddawał nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste (*akta kontroli str. 242*) Odstąpiono zatem od oceny tego zagadnienia.

Oddawanie nieruchomości w trwały zarząd i jego wygaszanie.

Kontrolą objęto 100 % wszystkich spraw z tego zakresu. W badanym okresie, w kontrolowanej jednostce wszczęto 23 postępowania dotyczące ustanowienia lub wygaszenia prawa trwałego zarządu, z czego 4 sprawy dotyczyły ustanowienia trwałego zarządu, 18 spraw – wygaszenia trwałego zarządu jednostkom i 1 sprawa – uchylenia decyzji o przejściu nieruchomości w trwały zarząd Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na podstawie analizy dokumentów ustalono, co następuje:

Podstawę materialnoprawną postępowań w przedmiocie ustanowienia lub wygaszenia prawa trwałego zarządu stanowiły art. 44, art. 45, art. 47, art. 82, art. 83 ust. 3, art. 90, art. 223 ust. 2 u.g.n., a także art. 18a i art. 22 ustawy z dnia 21.03.1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz.U. z 2013r., poz. 260 z ze zm.) i art. 38a ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 788) oraz art. 531 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 2268 ze zm.).

W kontrolowanym okresie Starosta Elbląski wszczął 2 postępowania w sprawie oddawania nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd na wniosek Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Postępowanie znak: GN.6844.1.5.2017.DM dotyczyło nieruchomości znajdującej się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasów Państwowych Nadleśnictwa Elbląg, zatem ustanowienie trwałego zarządu nastąpiło nieodpłatnie, z mocy prawa na podstawie art. 38a ust. 1 ustawy o lasach. Sprawa znak: GN.6844.1.13.2016 ML dotyczyła nieruchomości zajętej pod drogę ekspresową S-7. W powyższej sprawie odstąpiono od protokolarnego przekazania nieruchomości, bowiem znajdowała się ona we władaniu GDDKiA. Na podstawie art. 83 ust. 3 u.g.n. w tym przypadku nie pobrano opłat rocznych, gdyż za nieruchomości oddane w trwały zarząd pod drogi publiczne nie pobiera się opłat rocznych.

Kolejne dwa postępowania w sprawie ustanowienia trwałego zarządu wszczęto na wniosek Żuławskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu działającego w imieniu Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Dotyczyły nieruchomości zajętych pod urządzenia melioracji wodnych i podstawowych (8 działek). W toku postępowania GN.6844.1.2-1.2017.DM Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu wycofał swój wniosek dotyczący 4 działek, co stanowiło podstawę do wydania przez Starostę Elbląskiego decyzji o umorzenia postępowania zgodnie z art. 105 k.p.a. (*akta kontroli, str. 306*).

W trakcie kontroli ustalono, że decyzje o ustanowieniu trwałego zarządu z 22.09.2017 r., znak: GN.6844.1.2-2.2017.DM i z 5.12.2017 r., znak: GN.6844.1.9.2017 DM, nie zawierają wysokości opłaty za sprawowanie trwałego zarządu i sposobu aktualizacji tej opłaty. W decyzji zawarto natomiast informację, że opłata zostanie ustalona odrębną decyzją (*akta kontroli, str.307-311*).

Na zapytanie kontrolerów dlaczego w decyzjach o ustanowieniu trwałego zarządu nie ustalono opłaty z tytułu trwałego zarządu Starosta Elbląski wyjaśnił: „*Decyzje nr GN.6844.1.2-2.2017.DM i GN.6844.1.9.2017DM w sprawie przekazania w trwały zarząd*

Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego nieruchomości stanowiących między innymi kanały melioracji podstawowej, wały rzeki Tyny oraz wały przeciwpowodziowe, zostały wydane z IV kwartale 2017 r. (w październiku i grudniu 2017 r.). Opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu miały zostać ustalone odrębnymi decyzjami na podstawie operatów szacunkowych, które miały być zlecone w nowym roku budżetowym 2018 r. Jednakże w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, na mocy której trwały zarząd wód, gruntów pokrytych wodami oraz pozostałych nieruchomości, ustanowiony na rzecz regionalnych zarządców gospodarki wodnej oraz marszałków województw - wygasa z dniem wejścia w życie ustawy (art. 531 ustawy) – organ odstąpił od wykonania operatów szacunkowych i naliczenia opłaty z tytułu trwałego zarządu (akta kontroli, str. 550).

Takie załatwienie spraw przez Starostę należy uznać za nieprawidłowe. Niezbędne elementy decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu wymienia art. 45 ust. 2 u.g.n. W punkcie 7 tego przepisu ustawodawca wyraźnie wskazał, że w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu niezbędne jest określenie ceny nieruchomości oddanej w trwały zarząd oraz wysokości opłaty za sprawowanie trwałego zarządu, a w punkcie 8 sposobu aktualizacji tej opłaty, jeżeli ustanawiany jest odpłatny trwały zarząd. Starosta wskazał w kontrolowanych decyzjach, że trwały zarząd jest odpłatny. Zatem pomijając powyższe elementy decyzji naruszył przepisy prawa materialnego.

W latach 2015-2018 Starosta Elbląski wydał 15 decyzji o wygaszeniu prawa trwałego zarządu dla Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie (z powodu nieprzydatności nieruchomości pod pasy drogowe), 1 decyzję dla urzędu Morskiego w Gdyni (z powodu zbędności nieruchomości do wykonywania ustawowych i statutowych działań jednostki), 1 decyzję dla Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie (z powodu zbędności nieruchomości do wykonywania zadań jednostki) oraz 1 decyzję dla Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie RZGW w Gdańsku. Decyzja ta wydana została w trybie art. 531 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne i dotyczyła wygaśnięcia z dniem 1 stycznia 2018 r. trwałego zarządu do 13 działek.

Pod względem formalnym, tryb załatwiania spraw nie budził zastrzeżeń zespołu kontrolującego, organ zawiadamiał strony o wszczęciu postępowania w myśl art. 61 § 4 k.p.a. oraz informował o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji, a więc dochował obowiązku wynikającego z art. 10 k.p.a. Każdorazowo Starosta analizował możliwości zagospodarowania nieruchomości, występując z pismami do odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego o przejęcie nieruchomości do gminnych zasobów nieruchomości.

Odnośnie terminowości załatwienia zbadanych spraw z zakresu wygaśnięcia prawa trwałego zarządu dla wyżej wymienionych jednostek należy zwrócić uwagę na fakt, że 17 decyzji wydanych zostało w trybie przepisu szczególnego – tj. w trybie art. 47 ust. 1 i 2 u.g.n. Przepis art. 47 ust. 2 tej ustawy stanowi, że właściwy organ wydaje decyzję o wygaśnięciu prawa 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. A zatem w świetle powyższego przepisu szczególnego termin wydania decyzji został zachowany. Wskazać jednocześnie należy, że do terminu tego nie ma zastosowania art. 35 k.p.a., co zostało potwierdzone wyrokiem NSA z 4.3.1999 r., I SAB 148/9. Zbędne zatem było wysyłanie przez Starostę Elbląskiego zawiadomień na podstawie art. 36 k.p.a. o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy (dot. m.in. GN.6844.3.9.2015.SPB).

Podsumowując, kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Na przyznaną ocenę ma wpływ przede wszystkim sposób

zakończenia dwóch postępowań w sprawie ustanowienia trwałego zarządu. Decyzje nie zawierają wysokości opłaty za sprawowanie trwałego zarządu i sposobu aktualizacji tej opłaty.

Przyczyną powstałych nieprawidłowości było naruszenie przepisu prawa materialnego wskazującego na elementy decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu (art. 45 ust. 2 u.g.n.).

Skutkiem powstałych nieprawidłowości są niepełne decyzje. Rozstrzygnięcia nie zawierają wszystkich obligatoryjnych elementów i brak jest naliczenia wymaganej przepisami prawa opłaty rocznej za sprawowanie trwałego zarządu.

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

Zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem.

W toku kontroli ustalono, że zabezpieczenia wymagały 2 nieruchomości Skarbu Państwa: działka nr 313 o pow. 0,0181 ha i działka nr 315 o pow. 0,0481 ha. Nieruchomości te zabudowane są budynkiem usługowo-mieszkalnym w zabudowie bliźniaczej po byłym sklepie ogólnospożywczym w Pogrodku.

W stosunku do tych nieruchomości położonych w Pogrodku, gmina Tolkmicko działania zabezpieczające polegały na wykonaniu płotu osłonowego wokół budynku. Ostatnia wizja w terenie w celu sprawdzenia stanu technicznego tych nieruchomości miała miejsce w lutym 2018 r. A w kwietniu 2018 r. dokonano ekspertyzy pod kątem technicznym określającym stan techniczny istniejącego budynku usługowo-mieszkalnego w zabudowie bliźniaczej.

Koszt zabezpieczenia nieruchomości wyniósł 5 535,00 zł.

Nieruchomość jest ubezpieczona. W roku 2018 r. Skarb Państwa poniósł koszty podatku od nieruchomości w kwocie 1 927 zł (*akta kontroli str.375-373*).

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

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

Dzierżawa nieruchomości

W kontrolowanym okresie zawarto 38 umów o oddanie 16 nieruchomości Skarbu Państwa w dzierżawę w całości lub w części, w tym: w 2016 roku – 7 nieruchomości, w 2017 roku – 5 nieruchomości, w 2018 roku – 4 nieruchomości.

Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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. Od 1.01.2017 r. 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.

Z akt spraw wynika, że zostały spełnione przesłanki powyższego przepisu, tj. organ podał do publicznej wiadomości wykazy oraz przekazał je do Wojewody celem umieszczenia na stronie BIP.

W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z art. 35 ust. 2 wykazy powinny zawierać odpowiednio: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości; powierzchnię nieruchomości; opis nieruchomości; przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania; termin zagospodarowania nieruchomości; cenę nieruchomości; wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego; wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy; terminy wnoszenia opłat; zasady aktualizacji opłat; informacje o przeznaczeniu do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie; termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2.

Po analizie wszystkich spraw w tym zakresie, stwierdzono, że wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę we wszystkich sprawach, nie posiadały opisu nieruchomości. Zgodnie z powyższym przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami elementy te obowiązkowo winny znaleźć się w wykazie nieruchomości (*akta kontroli str. 506-402*).

We wszystkich przypadkach w aktach prowadzonych spraw znajdowały się zgody wojewody, jeśli wymagane to było przepisami prawa.

Najem nieruchomości

Z ustaleń kontrolnych wynika, iż w okresie od 01.01.2016 r. do 31.12.2018 r. nie zawierano umów najmu (*akta kontroli str. 401*)

Użyczenie nieruchomości

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. oddano w użyczenie 10 nieruchomości (*akta kontroli str. 400-376*) w tym:

- 3 umowy zostały zawarte na czas nieokreślony;
- 1 umowa została zawarta na okres 25 lat;
- 6 umów zostało zawartych na okres do lat 3.

Kontrola wykazała, że w jednym przypadku nie został sporządzony wykaz nieruchomości przeznaczonej do oddania w użyczenie, podczas gdy, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązującym w dacie zawarcia umów, w przypadku nieruchomości przeznaczonych do oddania w użyczenie sporządzenie takiego wykazu i podanie go do publicznej wiadomości było obligatoryjne dot. spr. GN.6850.1.2018.ML (*akta kontroli str. 380-379*).

Bowiem zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązującym z dniem 1 września 2017 (ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych ustaw), właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie.

We wszystkich przypadkach w aktach prowadzonych spraw znajdowały się zgody wojewody, jeśli wymagane to było przepisami prawa.

Nie występowano do Wojewody o uzyskanie zgody na zawarcie umów w 5 przypadkach, gdyż zgodnie z art. 23 ust. 7a ustawy o gospodarce nieruchomościami - zgoda wojewody nie jest wymagana gdy umowa zawierana jest na czas oznaczony do 3 lat.

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

Przyczyną powyższych nieprawidłowości jest nieprzestrzeganie przepisów art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez niesporządzenie i niepodanie do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonej do użyczenia.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości jest brak umożliwienia osobom zainteresowanym zgłoszenia wniosków i zastrzeżeń w stosunku do nieruchomości przeznaczonej do użyczenia.

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

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

Ilość działek Skarbu Państwa, które zostały oddane w użytkowanie wieczyste na ostatni dzień kontrolowanego okresu, tj. na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosiła 353 (185 użytkowników wieczystych) o łącznej powierzchni 525,0628 ha, w tym zwolnionych z opłat – 124.

Na podstawie tabeli „*Nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste*” ustalono, że w nieodpłatnym użytkowaniu wieczystym znajdują się nieruchomości oddane Polskim Kolejom Państwowym S.A. oraz Polskiemu Związkowi Działkowców (*akta kontroli: str. 122-82*). Są to osoby prawne, którym zwolnienie z opłat rocznych przysługuje na mocy ustaw szczególnych.

Łączna ilość działek Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosiła 1502 (o łącznej powierzchni 698,2441 ha), przy ogólnej liczbie zarządców 9, w tym liczba zwolnionych z opłat wynosiła 1471 działek. Zatem opłaty roczne powinny być naliczone dla 31 działek.

W trakcie kontroli Starosta Elbląski przedstawił dwie analizy rynku sporządzone przez rzeczoznawcę majątkowego Andrzeja Choraka, na podstawie których odstąpiono od aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz z tytułu trwałego zarządu w latach 2017-2018 (*akta kontroli str. 521, 510, wyjaśnienia pkt 9 str. 552*).

Przedłożona do kontroli analiza rynku z 18 września 2017 r. obejmowała 26 nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, położonych na obszarze gminy Elbląg, miasta i gminy Tolkmicko, miasta i gminy Pasłęk, miasta i gminy Młynary oraz 8 nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd, położonych na terenie gminy Milejewo, Gronowo Elbląskie, miasta i gminy Pasłęk, miasta i gminy Tolkmicko, miasta i gminy Młynary. Wykonana analiza wykazała, że nie nastąpił znaczący wzrost wartości nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste (1,00 zł/1m² – 1,50 zł/1m² w gminach wiejskich oraz 2,00 zł/1m² – 2,50 zł/1m² w gminach miejskich) i oddanych w trwały zarząd.

Analiza rynku z 21 września 2018 r. obejmowała 21 nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz 5 nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd, położonych na obszarze miasta i gminy Pasłęk, miasta i gminy Tolkmicko. Wykonana analiza wykazała, że nie nastąpił wzrost wartości powyższych nieruchomości.

Jak ustalono, podstawowym kryterium doboru nieruchomości przeznaczonych do aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu była data ostatniej przeprowadzonej aktualizacji opłat rocznych oraz przewidywany wzrost opłaty z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu (*akta kontroli str. 551, wyjaśnienia pkt 8*).

Na zapytanie zespołu kontrolnego o powód braku aktualizacji opłat w 2016 r. oraz czy w 2016 r. przeprowadzono analizę zachowań cen na lokalnym rynku nieruchomości oraz zasadności gospodarczej aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa, Starosta Elbląski w piśmie z 18 grudnia 2019 r., znak: GN.1710.1.2019.ML wyjaśnił: „*W 2016 r. organ przeprowadził analizę cen na lokalnym rynku nieruchomości i dokonał oceny zasadności gospodarczej aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu i użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa. Analiza została sporządzona na podstawie rejestru cen i wartości nieruchomości prowadzonego przez Starostę Elbląskiego. Analiza nie została utrwalona w formie dokumentacji. Na podstawie analizy nie stwierdzono istotnego wzrostu cen nieruchomości, co stanowiło podstawę odstąpienia od aktualizacji opłat rocznych*”.(akta kontroli str. 551, wyjaśnienia, pkt 7).

W świetle powyższego zespół kontrolny zaleca by w przyszłości dokonując samodzielnego badania rynku, na podstawie analizy prowadzonego przez Starostę Elbląskiego rejestru cen i wartości nieruchomości, pod względem zasadności zaktualizowania opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, działania powyższe udokumentować, sporządzając odpowiednie adnotacje, dołączając dane z ww. rejestru, szczegółowe uzasadnienie oraz wskazanie konkretnych nieruchomości Skarbu Państwa wytypowanych do aktualizacji. Pozwoli to jednoznacznie ocenić czy istnieje zasadność wykonania aktualizacji opłat oraz ilu nieruchomości dotyczy.

Na podstawie analizy danych, wyjaśnień Starosty oraz wniosków z poprzedniej kontroli ustalono, że na dzień 31.12.2018 r. aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego potencjalnie wymagało ok. 20 działek. Przeprowadzone badania rynku wykazały niewielki wzrost wartości nieruchomości, co stanowiło podstawę do odstąpienia od aktualizacji opłat.

W toku kontroli ustalono, że na dzień 31 grudnia 2018 r. żadna z działek oddanych w trwały zarząd nie wymagała aktualizacji opłaty (akta kontroli str. 552, wyjaśnienia, pkt 5).

Podsumowując należy podkreślić, że Starosta Elbląski systematycznie dokonuje analizy lokalnego rynku pod kątem wzrostu wartości nieruchomości oraz oceny zasadności gospodarczej aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu i użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa. Przeprowadzone w kontrolowanym okresie analizy wykazały niewielki wzrost wartości nieruchomości na terenie powiatu elbląskiego, a koszty sporządzenia operatów znacznie przekroczyłyby zyski z tytułu opłat rocznych.

Mając na uwadze powyższe, kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie**.

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

W okresie objętym kontrolą do Starostwa Powiatowego w Elblągu wpłynęły 33 wnioski o wszczęcie postępowania administracyjnego obejmującego przepisy materialne z rozdziału 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami – Wywłaszczanie nieruchomości (w 2016 r. - 6, w 2017 r. - 16 i w 2018 r. - 11). Postępowania zostały wszczęte na wniosek:

- Polskiej Sieci Elektroenergetycznej (7 wniosków),
- Energa-Operator S.A. (25 wniosków),
- Gminy Rychliki (1 wniosek)

w tym 19 postępowań z art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (ograniczenie nieruchomości poprzez udzielenia zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie urządzeń elektroenergetycznych), 13 postępowań z art. 124b ustawy o gospodarce nieruchomościami

(zobowiązanie właściciela nieruchomości do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontem oraz usuwaniem awarii urządzeń elektroenergetycznych) oraz 1 postępowanie z art. 126 ustawy o gospodarce nieruchomościami (czasowe zajęcie nieruchomości).

Zespół kontrolujący odstąpił od kontroli akt 5 postępowań wymienionych w załączniku nr 11 do programu kontroli, w roku 2016 pod pozycją nr 2 a w roku 2018 pod pozycjami nr 1, 7, 8, 11 w związku z tym, że były one przedmiotem prowadzonych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego postępowań odwoławczych, zakończonych wydaniem ostatecznych decyzji.

Kontrola wykazała, że w sprawie GN.6821.3.2a.2016.ML, GN.6821.3.7.2017.ML, GN.6821.3.6.2017.ML, GN.6821.3.9.2017.ML, GN.6821.3.4.2018.ML, GN.6821.3.5.2018.ML, GN.6821.3.12.2018.ML, inwestor wycofał wniosek o wydanie decyzji w trybie art. 124 ust. 1 i art. 124b ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W sprawie GGN.III.6821.3.10.2017.2018.ML organ odmówił ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, ponieważ uznał, iż planowana inwestycja nie stanowi celu publicznego o znaczeniu lokalnym, gdyż budowa przyłącza kablowego niskiego napięcia dla jednego podmiotu nie stanowi działania o znaczeniu lokalnym czy ponadlokalnym. (*akta kontroli str. 545-540*).

W sprawie oznaczonej numerem GN.6821.3.2.2016.ML stwierdzić należy, iż nastąpiło prawidłowe wydanie decyzji w trybie art. 126 ustawy o gospodarce nieruchomościami z zachowaniem ustawowego 7 dniowego terminu od dnia otrzymania wniosku.

Pozostałe kontrolowane sprawy zakończyły się wydaniem decyzji, w trybie art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości lub w trybie art. 124b ustawy o gospodarce nieruchomościami zobowiązującej właściciela nieruchomości do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontem oraz usuwaniem awarii urządzeń elektroenergetycznych.

Na podstawie kontroli stwierdzono w sprawach: GN.6821.3.2.2017, GN.6821.3.7.2017.ML, GN.6821.3.11.2017.ML, GN.6821.3.15.2017.ML, nieprawidłowe, czyli niezgodne z przepisami k.p.a. doręczanie pism w toku postępowania.

W niniejszych postępowaniach, w których właścicielami nieruchomości były małżeństwa korespondencja wysyłana była w sposób niepoprawny, tj. wysyłano jedno pismo/decyzję którego adresatem było małżeństwo. Wyjaśniając powyższy sposób doręczania organ kontrolowany pismem z dnia 27 grudnia 2019 r. znak: GN.1710.1.2019.ML wskazał: *„Organ w powyższych sprawach wysyłał i adresował korespondencje na małżeństwo z uwagi na przyjęte stanowisko w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak również ze względów ekonomicznych. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym dominujący jest pogląd, że doręczanie przesyłki zaadresowanej wspólnie do obojga małżonków do rąk jednego jest skuteczne również wobec drugiego małżonka, chyba że zakwestionuje on i podważy sposób doręczania (wyrok NSA z 17 maja 2012 r. sygn.. akt I OSK 764/11, wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 stycznia 2015 r. sygn.. akt II SA/Kr 1562/14, wyrok WSA w Opolu z 24.10.2013 r. sygn.. akt II SA/Op 336/13). W powyższych sprawach żaden ze współmałżonków nie zakwestionował sposobu doręczania korespondencji. Wysyłanie korespondencji do każdego ze współmałżonków osobno w sytuacji gdy zamieszkują pod jednym adresem jest ekonomicznie nieuzasadnione”* (*akta kontroli str. 156 wyjaśnienia pkt. 2*).

Wyjaśnić należy, iż doręczanie jednego pisma czy decyzji obojgu małżonkom należy uznać za nieprawidłowe, gdyż jest sprzeczne z przepisami k.p.a. Zgodnie z art. 40 § 1 k.p.a. korespondencja winna być wysyłana każdej stronie postępowania oddzielnie, a gdy strona działa przez przedstawiciela – temu przedstawicielowi. Stroną postępowania jest zaś każda

osoba fizyczna, której interesu prawnego lub obowiązku dotyczy to postępowanie (art. 28 k.p.a.). Zatem stroną postępowania nie może być małżeństwo, ale każde z małżonków osobno, w związku z czym pisma należy doręczać każdemu z nich, nawet jeżeli mieszkają pod tym samym adresem.

Wskazać także należy, że w dwóch kontrolowanych sprawach błędnie została ustalona ostateczność decyzji. W sprawie GN.6821.3.2.2017 decyzja została wydana 26.07.2017 r., odebrana 31.07.2017 r. przez stronę postępowania a jej ostateczność ustalono na 16.08.2017 r. Datę tą błędnie uznano, za dzień ostateczności decyzji, bowiem czternastym dniem na wniesienie odwołania był dzień 14.08.2017 r. a więc decyzja stała się ostateczna dnia 15 sierpnia 2017 r. Natomiast w sprawie nr GN.6821.3.4.2017 decyzja z dnia 10.08.2017 r., a jej ostateczność ustalono na 31.08.2017 r. Nieprawidłowe oznaczenie daty ostateczności decyzji nie skutkuje jednak wadliwością samej decyzji, wydanej zgodnie z obowiązującymi przepisami (*akta kontroli str. 538-539*).

W pozostałym zakresie, tryb załatwiania spraw nie budził zastrzeżeń zespołu kontrolującego, organ zawiadamiał strony o wszczęciu postępowania w myśl art. 61 § 4 k.p.a. oraz stosował zawiadomienia o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy zgodnie z art. 35 i 36 k.p.a. Informował także strony postępowania administracyjnego o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji, a więc dochował obowiązku wynikającego z art. 10 k.p.a. Prawidłowo również, w sprawie znak: GN.6821.3.2.2018.ML ze względu na nieuregulowany stan prawny nieruchomości, Starosta Elbląski zastosował art. 114 ust 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiadomienie o zamiarze wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, decyzji i innych czynnościach organu nastąpiło w formie publicznego obwieszczenia (*akta kontroli str. 551*).

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

Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości jest naruszenie przepisów k.p.a. o doręczeniach (art. 40 k.p.a.), poprzez łączne doręczanie korespondencji stronom postępowania (małżeństwu).

Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości jest brak możliwości weryfikacji przez organ faktu potwierdzenia odbioru korespondencji przez wszystkie strony postępowania tj. przez każdego małżonka z osobna, przez co organ jest pozbawiony pewności ze strony postępowania (każdy małżonek z osobna) brały udział w postępowaniu tj. zostały zawiadomione o toczącym się postępowaniu i możliwości brania czynnego w nim udziału oraz odwołania się od podjętej decyzji.

Osobą odpowiedzialną za wyżej stwierdzone nieprawidłowości jest Naczelnik Geodezji Kartografii, Katastru i Nieruchomości.

Ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa.

Ustawą z dnia 7 września 2007 r. o ujawnianiu w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1460) nałożono na starostów obowiązek złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa.

Na dzień zakończenia obowiązków wynikających z wyżej wymienionej ustawy, według informacji wygenerowanej z systemu IPE, na terenie powiatu elbląskiego wszystkie nieruchomości posiadały założone księgi wieczyste.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że na dzień zakończenia obowiązków wynikających z ustawy z dnia 7 września 2007 r. Starosta wywiązał się z obowiązków nałożonych omawianą ustawą o ujawnianiu w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Na zapytanie zespołu kontrolującego czy w kontrolowanym okresie w zasobie Skarbu Państwa pozostawały nieruchomości wymagające uregulowania stanu prawnego poprzez założenie księgi wieczystej w trybie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego - Starosta Elbląski pismem z dnia 18 grudnia 2019 r., znak: GN.1710.1.2019.ML poinformował o braku nieruchomości, które wymagały w kontrolowanym okresie (2016 r., 2017 r., 2018 r.) uregulowania stanu prawnego.

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

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. niezwłoczne wszczynanie postępowań dotyczących ustalenia wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację inwestycji drogowych w oparciu o decyzje ZRiD, z uwzględnieniem zasady wyrażonej w art. 12 ust. 4 b i 4g specustawy drogowej,
2. przestrzeganie przepisu art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez sporządzanie i podawanie do publicznej wiadomości każdorazowo wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania nieruchomości w użyczenie,
3. przestrzeganie przepisów art. 35 ust 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez ujęcie każdorazowo w wykazach wszystkich obowiązkowych elementów które winny znaleźć się w wykazie,
4. zwrócenie uwagi na przestrzeganie art. 45 ust 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez ujmowanie w decyzji o ustanawianiu trwałego zarządu wszystkich jej elementów wskazanych w tym przepisie,
5. właściwe określanie terminów ostateczności decyzji administracyjnych wydawanych przez Starostę,
6. przestrzeganie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w prowadzonych postępowaniach dotyczących wywłaszczenia nieruchomości.

W dniu 31 stycznia br. wystąpiono do Starosty Elbląskiego o przeanalizowanie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, pod kątem możliwości skomunalizowania na rzecz odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, nieruchomości Skarbu Państwa w trybie art. 5 ust. 1. ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 32, poz.191 ze zm.). Starosta dokonał stosownej analizy, przesyłając przy piśmie z dnia 10.02.2020 r. wykaz nieruchomości Skarbu Państwa stanowiących drogi wraz ze wskazaniem osoby władającej daną nieruchomością, według stanu na dzień 27 maja 1990 r.

W związku z powyższym odstępuję od wnoszenia zaleceń pokontrolnych dotyczących zagadnienia *Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa*.

Jednakże proszę Pana Starostę o podjęcie działań w stosunku do powyższych zaleceń dot. pozostałych zagadnień kontrolowanych, mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni, od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń.

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

Artur Chojecki

**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI**