



Olsztyn, 6 października 2025 r.

Wydział Infrastruktury i Nieruchomości  
WIN-III.431.3.2025.KT

Pan  
Andrzej Wiczkowski  
Starosta Ostródzki  
(e-doręczenia)

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

### **Wystąpienie pokontrolne**

Kontrolę przeprowadzono w Starostwie Powiatowym w Ostródzie, ul. Jana III Sobieskiego 5, 14-100 Ostróda, NIP: 741-17-69-651, REGON: 510750605. W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:

- 1) Andrzej Wiczkowski – Starosta Ostródzki od 20 listopada 2018 r. do dnia kontroli;
- 2) Marek Standara – Dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Ewidencji Gruntów od 1 sierpnia 2013 r. do dnia kontroli;
- 3) Iwona Jankowska – starszy inspektor w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami i Ewidencji Gruntów od 1 grudnia 2008 r. do dnia kontroli;
- 4) Lidia Nowicka – starszy inspektor w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami i Ewidencji Gruntów od 6 września 2006 r. do dnia kontroli;
- 5) Mariusz Ignatjuk – inspektor w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami i Ewidencji Gruntów od 10 lipca 2013 r. do dnia kontroli;
- 6) Sylwia Zambrzycka – inspektor w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami i Ewidencji Gruntów od 1 maja 2024 r. do dnia kontroli.

(akta kontroli – Załączniki: 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) Kamil Trocki – starszy inspektor wojewódzki, posiadający legitymację służbową Nr 87/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, przewodniczący zespołu kontrolnego;

- 2) Milena Magdalena Kurowska – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową Nr 74/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;
- 3) Małgorzata Jackiewicz – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową Nr 85/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;

na podstawie pisemnych imiennych upoważnień do kontroli odpowiednio nr: WK-I.0030.505-507.2025 z 29 maja 2025 r. wydanych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (akta kontroli – Załączniki: upoważnienie do kontroli).

Termin kontroli od 30 czerwca 2025 r. do 29 sierpnia 2025 r., w tym:

30 czerwca 2025 r. w jednostce kontrolowanej, w pozostałe dni, czynności kontrolne były przeprowadzane w siedzibie Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego. Kontrolę przeprowadzono na oryginałach dokumentów przekazanych protokolarnie przez jednostkę kontrolowaną w dniu rozpoczęcia kontroli w jednostce kontrolowanej, tj. w dniu 30 czerwca 2025 r.; 1, 18, 19, 29 sierpnia 2025 r. zwrócono się do jednostki kontrolowanej o wyjaśnienie kontrolowanych zagadnień. 14 sierpnia i 4 września 2025 r. otrzymano pisemną odpowiedź w tym zakresie.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 1/2025.

Zakres kontroli:

- **przedmiot kontroli:** realizacja przez Starostę Ostródzkiego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm., zwana dalej jako ugn), w szczególności:
  - 1) ewidencja zasobu i innych nieruchomości Skarbu Państwa,
  - 2) sprzedaż nieruchomości,
  - 3) zamiana oraz darowizna nieruchomości,
  - 4) oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste,
  - 5) oddawanie nieruchomości w trwały zarząd i jego wygaszanie,
  - 6) zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem,
  - 7) udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa w drodze umów obligacyjnych: dzierżawa, najem, użyczenie,
  - 8) aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste i z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami Skarbu Państwa,

- 9) prawidłowość wydawania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów.
- **okres objęty kontrolą:** od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2024 r. – w zakresie zagadnienia dotyczącego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów oraz od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2024 r. – w pozostałym zakresie.

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 2025 r. poz. 428), w związku z art. 23 ugn oraz ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2025 r. poz. 6, zwana dalej jako ustawa przekształceniowa).

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

Poniżej przedstawia się wyniki przeprowadzonej kontroli w poszczególnych zagadnieniach.

### **1. Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa.**

Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa prowadzone jest w programie MIENIE 4, natomiast pomocniczo wykorzystywany jest program Ewopis. Rejestracja transakcji z obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa odbywa się w programie RESPONS (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Ostródzkiego z 7 sierpnia 2025 r., pkt 11).

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

Kontroli ewidencjonowania podlegał cały zasób nieruchomości Skarbu Państwa z powiatu ostródzkiego. 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 ugn).

Według danych z ewidencji nieruchomości, na dzień 31 grudnia 2024 r., na terenie powiatu ostródzkiego, Skarb Państwa był właścicielem 2573 działek o łącznej powierzchni 1329,4091 ha, w tym:

- w bezpośrednim władaniu Skarbu Państwa było 1598 działek o łącznej powierzchni 376,5155 ha,
- w trwałym zarządzie – 35 działek o łącznej powierzchni 395,6961 ha,
- w użytkowaniu wieczystym – 898 działek o łącznej powierzchni 481,3170 ha,
- w dzierżawie – 37 działek o łącznej powierzchni 73,6543 ha,
- w najmie – 3 działki o łącznej powierzchni 1,7263 ha,
- w innej formie (np. w użyczeniu) – 2 działki o powierzchni 0,4999 ha (akta kontroli – Załączniki nr: 1.1 i 1.2 do programu kontroli).

Powyższe dane nie są zgodne z danymi wykazanymi w rocznym sprawozdaniu Starosty Ostródzkiego za rok 2024 z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa, przedłożonego Wojewodzie zgodnie z art. 23 ust. 1a ugn.

W wyniku kontroli ustalono, że:

- 1) nie wszystkie nieruchomości są oznaczone według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej;
- 2) w 100% przypadków zawarta jest informacja o powierzchni;
- 3) w 17 przypadkach brak jest informacji o przeznaczeniu działki w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (ewentualnie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy);
- 4) w stosunku do wszystkich działek oddanych w użytkowanie wieczyste bądź w trwały zarząd zawarta jest informacja o dacie ostatniej aktualizacji opłaty rocznej bądź o zwolnieniu z tego tytułu;
- 5) w stosunku do wszystkich nieruchomości została zawarta informacja o roszczeniach oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych bądź ich braku.

Zespół kontrolny stwierdza, że nieruchomości zasobu Skarbu Państwa nie są ewidencjonowane pod kątem wszystkich wymaganych ustawowo informacji.

W wyniku analizy zestawień ewidencjonowanych nieruchomości Skarbu Państwa (akta kontroli – Załącznik nr 1.2 do programu kontroli) oraz wyjaśnień Starosty (akta kontroli – załączniki pn. odpowiedź Starosty Ostródzkiego z 7 sierpnia 2025 r.) zespół kontrolujący ustalił, że:

- 1) zidentyfikowano 1 działkę, która posiadała błędny zapis dotyczący oznaczenia księgi wieczystej. Z wyjaśnień Starosty Ostródzkiego wynika, że: „zgodnie z operatem ewidencji gruntów i budynków działka ta posiadała urządzoną księgę wieczystą, jednak po zweryfikowaniu zapisów, wskazanej w rejestrze księgi wieczystej, stwierdzono, że działka ta nie figuruje w dziale II tej księgi. Aktualnie podjęto czynności zmierzające do założenia księgi wieczystej dla przedmiotowej nieruchomości” (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Ostródzkiego z 7 sierpnia 2025 r., pkt 16);
- 2) zidentyfikowano 167 działek, które nie są oznaczone według katastru nieruchomości – brak oznaczenia rodzaju użytku gruntowego;
- 3) zidentyfikowano co najmniej 371 działek stanowiących tereny rolne, których charakter rolny wymagałby analizy pod kątem rolniczego przeznaczenia na 30 czerwca 2000 r.;
- 4) zidentyfikowano co najmniej 251 działek stanowiących tereny drogowe (drogi o charakterze gminnym, powiatowym oraz wewnętrznym), których stan prawny powinien być wyjaśniony i uzgodniony z właściwym zarządcą drogi w celu wyłączenia tych działek z zasobu Skarbu Państwa.

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

W ocenie kontrolujących zadanie Starosty, jakim jest ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa, wykonywane jest przez Starostę Ostródzkiego nie w pełni rzetelnie i niezgodnie z art. 23 ust. 1c ugn. Starosta nie posiada pełnej i jednolitej bazy danych o nieruchomościach Skarbu Państwa, co umożliwia gospodarowanie w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Jak ustalono w wielu przypadkach jednostka kontrolowana nie posiada wiedzy na temat użytków gruntowych działek jak i ich przeznaczenia – brak podstawowych elementów ewidencjonowania.

Ustalono, że w zasobie Skarbu Państwa znajdują się działki, które z uwagi na swój charakter rolny i drogowy wymagają uszczegółowienia w celu dalszej regulacji ich stanu prawnego i ewentualnego ich przekazania poszczególnym gminom bądź powiatowi.

**Przyczyną** ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości jest naruszenie przepisu art. 21 ugn oraz art. 23 ust. 1c ugn.

**Skutkiem** powyższych nieprawidłowości jest przede wszystkim brak podstawowych elementów ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa. Skutkuje to brakiem pełnej wiedzy nt. nieruchomości, które mogłyby być wyeliminowane z zasobu Skarbu Państwa. Taki stan naraża Skarb Państwa na dodatkowe koszty związane z utrzymaniem tych nieruchomości oraz utrudnia prawidłowe i racjonalne gospodarowanie przez Starostę.

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest **Dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Ewidencji Gruntów**.

## **2. Sprzedaż nieruchomości.**

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2024 r. zawarto 27 umów sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, tj. w 2022 r. – 5, w 2023 r. – 5, w 2024 r. – 17 (akta kontroli – Załącznik nr 2 do programu kontroli).

W kontrolowanym okresie Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydał łącznie 46 zarządzeń na sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa gospodarowanych przez Starostę Ostródzkiego.

Kontrolą objęto 50% dokumentacji w tym zakresie, tj. co 2 sprawa wykazana w załączniku nr 2 do programu kontroli pt. „Sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa w okresie: 1 stycznia 2022 r. – 31 grudnia 2024 r.”, kontroli podlegało zatem łącznie 14 spraw.

Ustalono, że: w trybie przetargowym (art. 37 ust. 1 ugn) sprzedano 6 nieruchomości, natomiast 8 nieruchomości sprzedano na podstawie art. 198g ugn tj. przepisów epizodycznych dotyczących roszczeń o sprzedaż nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.

Zgodnie z art. 198g ust. 1 ugn użytkownik wieczysty nieruchomości gruntowej w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1463) może wystąpić z żądaniem sprzedaży tej nieruchomości na jego rzecz.

Jak wynika z akt spraw, które objęte były kontrolą, we wszystkich przypadkach kupujący złożył wniosek w określonym terminie wynikającym z wyżej powołanego przepisu. Cenę nieruchomości ustalono zgodnie z art. 198h ust. 1 ugn, czyli przy zapłacie ceny jednorazowo – jako dwudziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży. W 6 przypadkach udzielono bonifikaty w wysokości 90% od ceny nieruchomości, w tym: w 2 przypadkach kupujący ma orzeczoną niepełnosprawność w stopniu umiarkowanym lub znacznym (art. 198k ust. 1 pkt 1 lit. a ugn), w 4 przypadkach kupujący jest członkiem rodziny wielodzietnej w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2023 r. poz. 2424 oraz z 2024 r. poz. 858) i uprawnionej do posiadania Karty Dużej Rodziny (art. 198k ust. 1 pkt 3 ugn). W jednym przypadku cenę sprzedaży nieruchomości rozłożono na 9 rocznych rat.

Dokumentacja prowadzona była zgodnie z obowiązującymi wymogami formalno-prawnymi. W skład dokumentacji wchodziły między innymi: wniosek strony zainteresowanej kupnem, dokumenty ewidencyjne i odpis z księgi wieczystej prowadzonej dla zbywanej nieruchomości, informacja dotycząca przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bądź w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, aktualny operat szacunkowy, zarządzenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego wyrażające zgodę na zbycie nieruchomości z zasobu (jeśli było wymagane), wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, protokół z rokowań, akt notarialny.

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

Na podstawie akt kontroli stwierdzono, że dla nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w kontrolowanym okresie każdorazowo były sporządzane wykazy nieruchomości, które podawano do publicznej wiadomości na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń: Starostwa Powiatowego w Ostródzie. Informacje o wywieszeniu wykazu były zamieszczane w prasie – „Gazeta Ostródzka” oraz „Dziennik Gazeta Prawna”. Ponadto wykazy te przekazywane były Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w celu zamieszczenia ich na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie. Zatem zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn spełnione zostały wszystkie warunki dotyczące podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

Jak wynika z treści art. 35 ust. 2 ugn 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 ugn, 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 ugn. W przypadku sprzedaży niezbędne jest też podanie ceny nieruchomości. W wyniku kontroli stwierdzono, że wykazy sporządzone dla nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży zawierały wszystkie wymagane elementy.

Stwierdza się również, że Starosta Ostródzki, zgodnie z art. 23 ust. 4 pkt 1-3 ugn przekazywał każdorazowo Wojewodzie informacje o zawartych umowach sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa. Zgodnie z ww. przepisem starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje do wojewody informacje o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 13 ugn, zawierające:

- 1) określenie strony umowy lub innej czynności prawnej;
- 2) wartość nieruchomości i cenę nieruchomości;
- 3) w przypadku przetargu albo rokowań, wykaz uczestników przetargu albo rokowań;

Wszystkie te elementy zostały zachowane.

Łączna kwota uzyskana ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa w kontrolowanym okresie wyniosła 1 839 775,36 zł. Koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży wyniosły łącznie 49 199,57 zł.

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

### **3. Zamiana i darowizna.**

W kontrolowanym okresie, nieruchomości Skarbu Państwa z terenu powiatu ostródzkiego nie były przedmiotem zamiany (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Ostródzkiego z 7 sierpnia 2025 r., pkt 2). Wojewoda nie wydawał w tym przedmiocie zgód.

Dokonano natomiast 2 darowizn nieruchomości, w trybie art. 13 ust. 2 i 2a ugn, na rzecz Gminy Łukta i Gminy Morąg. Przedmiotem darowizny była niezabudowana nieruchomość położona w obrębie Bramka, gmina Morąg z przeznaczeniem na siłownię zewnętrzną oraz zabudowana nieruchomość położona w obrębie Wynki, gmina Łukta z przeznaczeniem na świetlicę wiejską.

Dokumentacja spraw zawiera m. in.: uproszczone wypisy z rejestru gruntów, zgody Wojewody na przekazanie w darowiznę nieruchomości Skarbu Państwa, wykazy nieruchomości podlegających darowiznie, ogłoszenia w prasie „Gazeta Olsztyńska”, zaświadczenia o przeznaczeniu nieruchomości, uchwały Rad Gminy o nabyciu nieruchomości do zasobu, operaty szacunkowe określające wartość działek, protokoły zdawczo-odbiorcze, protokoły rokowań, akty notarialne.

Na dzień dzisiejszy na nieruchomości położonej w obrębie Bramka, gmina Morąg, oznaczonej jako działka nr 55, będącej przedmiotem darowizny wybudowana została wiata dla mieszkańców, dokonano nasadzeń roślinności ozdobnej oraz ogrodzono teren nieruchomości. Aktualnie podejmowane są czynności mające na celu uzyskanie dotacji na realizację głównego celu darowizny – siłowni zewnętrznej. Natomiast na nieruchomości położonej w obrębie Wynki, gmina Łukta, oznaczonej jako działka nr 123/3 trwa adaptacja budynku w celu dostosowania go na potrzeby świetlicy.

Po dokonaniu darowizny Starosta dopełnił obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 4 pkt 4 ugn, tj. poinformował Wojewodę o zbyciu w drodze darowizny przedmiotowych nieruchomości oraz ich celu.

Zespół kontrolny ocenia pozytywnie kontrolowane zagadnienie pod względem procedury dokonanych darowizn.

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

### **4. 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 Ostródzkiego z 7 sierpnia 2025 r., pkt 1).

Zespół kontrolny odstąpił zatem od oceny tego zagadnienia.

## **5. Oddawanie nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd i jego wygaszanie.**

Kontrolą objęto wszystkie sprawy z tego zakresu. W badanym okresie wszczęto 7 postępowań dotyczących wygaszania prawa trwałego zarządu jednostkom organizacyjnym (akta kontroli – załącznik nr 5 do programu kontroli). W badanych przypadkach - Starosta Ostródzki wydał 6 decyzji o wygaszeniu prawa trwałego zarządu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz 1 decyzję o wygaszeniu tego prawa przysługującą Izbie Administracji Skarbowej (art. 47 ugn).

W sprawach: GN.6844.2.14.2023.LN, GN.6844.1.11.2022.IJ, GN.6844.1.12.2022.IJ, GN.6844.1.13.2022.IJ, GN.6844.1.12.2023.IJ, GN.6844.1.13.2023.IJ Starosta Ostródzki wydał decyzję o wygaszeniu trwałego zarządu ustanowionego na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na nieruchomości Skarbu Państwa. Postępowania zainicjowane zostały złożonymi 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 ugn.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 ugn 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 orzekających o wygaszeniu trwałego zarządu organ prowadził czynności w zakresie uzyskania możliwości zagospodarowania nieruchomości, w stosunku do których zarząd został wygaszony.

Ponadto jak wynika z dokumentacji ww. spraw, pomimo narzuconego terminu wynikającego z przepisów (art. 47 ust. 2 ugn), tj. „18 miesięcy od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1.” – jednostka kontrolowana wydała decyzję w sprawach w przeciągu najwyżej 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez jednostkę.

Wskazać zatem należy, że decyzje w ww. sprawach wydane zostały z pominięciem warunków procedur określonych w obowiązujących przepisach materialno-prawnych.

Podobnie było w sprawie: GN.6844.2.14.2023.LN, gdzie Starosta Ostródzki wygasił prawo trwałego zarządu przysługujące Izbie Administracji Skarbowej. Decyzja wydana została po 3 miesiącach od złożenia wniosku ww. jednostki o wygaszenie prawa trwałego zarządu. W sprawie tej – w uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że: „Po wygaśnięciu prawa trwałego zarządu Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie, przedmiotowa nieruchomość zostanie przeznaczona do sprzedaży”.

W toku kontroli ustalono, że we wszystkich sprawach Starosta dopełnił obowiązku powiadamiania stron o wszczęciu tych postępowań oraz umożliwienia zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, o którym mowa w art. 61 § 4 i art. 10 § 1 kpa.

Z wyjaśnień Starosty Ostródzkiego wynika, że zagospodarowanie nieruchomości w stosunku do których wygaszono prawo trwałego zarządu nastąpiło dopiero „po zakończeniu postępowań dotyczących wygaszenia trwałego zarządu” (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Ostródzkiego z 7 sierpnia 2025 r., pkt 17).

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

**Przyczyną** powstałych nieprawidłowości jest wydanie decyzji z pominięciem procedur określonych w art. 47 ust. 2 ugn.

**Skutkiem** powyższych nieprawidłowości jest pozostawienie w zasobie Skarbu Państwa niezagospodarowanych nieruchomości, które generują koszty związane z ich utrzymaniem.

Osobą odpowiedzialną za wyżej stwierdzone nieprawidłowości jest **Dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Ewidencji Gruntów**.

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

Z ustaleń dokonanych podczas czynności kontrolnych oraz na podstawie zestawienia wykazu nieruchomości zabezpieczonych (akta kontroli – Załącznik nr 6.1 do programu kontroli), wynika, że na dzień kontroli w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa znajdowało się dziewięć nieruchomości (w tym dwie nieruchomości stanowiły drogi), które wymagały zabezpieczenia.

Z analizy dokumentacji wynika, że Starosta Ostródzki podjął szereg czynności zabezpieczających ww. nieruchomości, m.in. wykonanie częściowej naprawy nawierzchni drogi, prace porządkowe na terenie nieruchomości, usunięcie (wycinki) drzew. Koszt wykonanych prac wyniósł łącznie 110 411,90 zł (akta kontroli – Załącznik nr 6.1 do programu kontroli).

Stwierdzić należy, że Starosta Ostródzki w okresie kontrolowanym podejmował regularne działania zabezpieczające nieruchomości w sposób prawidłowy i rzetelny.

Jednostka kontrolowana wykazała, że w zasobie Skarbu Państwa znajdują się cztery nieruchomości zabudowane, w tym: budynkiem mieszkalnym i 2 budynkami gospodarczymi (nieruchomość w trakcie procedury sprzedaży), budynkiem gospodarczym, budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym i gospodarczym oraz budynkiem handlowo – magazynowym. Z analizy tabeli pn.: „Nieruchomości Skarbu Państwa zabudowane budynkami stanowiącymi własność SP” (akta kontroli – Załącznik nr 6.2 do programu kontroli) wynika, że nieruchomości są w stanie dobrym (2 przypadki) i średnim (2 przypadki). Wszystkie z nich objęte są ubezpieczeniem.

Jedna nieruchomość zabudowana budynkiem handlowo – mieszkalnym została zabezpieczona poprzez zamknięcie budynku kłódkami i postawieniem znaku „nieupoważnionym wstęp wzbroniony”.

Nieruchomość zabudowana budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym i gospodarczym jest przedmiotem umowy najmu. Z wyjaśnień Starosty Ostródzkiego – „Koszty związane

z zabezpieczeniem i ubezpieczeniem nieruchomości (...), pokrywane są z dotacji otrzymywanych corocznie z budżetu Skarbu Państwa na wykonywanie przez Starostę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej” (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Ostródzkiego z 7 sierpnia 2025 r., pkt 21).

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

#### **7. Udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa w drodze umów obligacyjnych: dzierżawa, najem, użyczenie.**

W wyniku kontroli ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2024 r. zawarto 61 umów dzierżawy, 3 umowy użyczenia i 1 umowę najmu (akta kontroli – Załączniki nr: 7.1-7.3 do programu kontroli).

Stosownie do art. 35 ust. 1 ugn, 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.

W myśl art. 35 ust. 2 ugn, 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 ugn.

Jak wynika z treści art. 35 ust. 2 ugn, zakres informacji objętych wykazem, uzależniony jest od rodzaju umowy jaka ma zostać zawarta. W każdym wykazie muszą 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 oddania w dzierżawę lub użyczenie.

W przypadku dzierżawy konieczne jest też podanie wysokości opłat z tego tytułu, terminu wnoszenia opłat i zasad jej aktualizacji.

Zgodnie z art. 23 ust. 4 ugn właściwy starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje do wojewody informacje o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa.

– **dzierżawa nieruchomości**

W kontrolowanym okresie zawarto 61 umów o oddanie nieruchomości Skarbu Państwa w dzierżawę w całości lub w części, w tym: w 2022 r. – 38, w 2023 r. – 15, w 2024 r. – 8 umów (akta kontroli – Załącznik nr 7.1 do programu kontroli).

Kontroli podlegało 25% wszystkich spraw. Umowy dzierżawy zawierano na okres: od 3 miesięcy do 10 lat. W 46 sprawach zawarto umowy, które były pierwszymi umowami, pozostałe stanowiły kolejne umowy zawierane z dotychczasowymi dzierżawcami oraz gdy umowy zawierane były na czas dłuższy niż 3 lata. W tych przypadkach została wyrażona zgoda przez Wojewodę.

W skład dokumentacji spraw wchodziły m. in.: wniosek zainteresowanej strony, wykaz nieruchomości przeznaczonej do oddania w dzierżawę, zaświadczenie Burmistrza Miasta Ostróda/Wójta Gminy Ostróda o przeznaczeniu w dokumentach planistycznych, umowa dzierżawy, wypis z rejestru gruntów, kopia mapy zasadniczej, zarządzenie Wojewody w sprawie wyrażenia zgody na wydzierżawienie nieruchomości - w przypadku gdy umowa dzierżawy dotyczyła okresu dłuższego niż 3 lata lub gdy strony zawierały kolejne umowy, których przedmiotem była ta sama nieruchomość.

Na podstawie kontrolowanych akt stwierdzono, że dla nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy sporządzano wykazy, które podawano do publicznej wiadomości na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Ostródzie. Zamieszczone były one również na stronie internetowej Starostwa: [www.bip.powiat.ostroda.pl](http://www.bip.powiat.ostroda.pl) oraz na stronie BIP Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie oraz w siedzibie urzędu gminy (właściwej ze względu na położenie nieruchomości). Informacje o podaniu do wiadomości publicznej wykazów umieszczano w „Gazecie Ostródzkiej”.

Kontroli podlegało badanie treści wykazu w zakresie kompletności informacji wymienionych w art. 35 ust. 2 ugn. Po ich analizie stwierdzono, że wykazy zawierały wymagane dane i informacje. Wyjątek stanowią 3 wykazy w sprawach: GN.6845.3.1.2022.MI oraz GN.6845.3.2.2023.MI, w których stwierdzono brak wskazania przeznaczenia nieruchomości i zasady aktualizacji czynszu dzierżawnego. W sprawie GN. 6845.1.3.2023.IJ wykaz nieruchomości przeznaczonej do dzierżawy nie zawierał informacji o zasadzie aktualizacji czynszu. W kontrolowanych sprawach z roku 2024 nie stwierdzono nieprawidłowości, o których mowa powyżej.

Na podstawie kontrolowanych akt, zespół kontrolny stwierdził nieprawidłowości polegające na sporządzaniu umów dzierżawy z datą wsteczną ich obowiązywania, tj.:

- w sprawie GN.6845.2.1.2022.LN umowa została zawarta 19 maja 2022 r. z mocą obowiązującą od 1 maja 2022 r.,
- w sprawie GN.6845.3.1.2022.MI umowa została zawarta 10 marca 2022 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r.,
- w sprawie GN.6845.2.5.2024.LN umowa została zawarta 4 listopada 2024 r. od 1 listopada 2024 r.,

- w sprawach GN.6845.2.29.2022.LN, GN.6845.2.21.2022.LN, GN.6845.2.17.2022.LN, GN-6845.2.13.2022.LN, GN-I.6845.2.25.2022.LN umowy zostały zawarte 26 lipca 2022 r. z mocą obowiązującą od 1 lipca 2022 r.,
- w sprawie GN.6845.3.2.2023.MI umowa została zawarta 3 stycznia 2023 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 r.

Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 693 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm., zwana dalej jako kc), przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz.

Umowa w formie pisemnej jest zawierana w dniu jej podpisania i obowiązuje albo od dnia jej podpisania albo włącznie od późniejszej, wskazanej w umowie daty.

Zdaniem zespołu kontrolnego niedopuszczalne było wskazywanie daty wstecznej obowiązywania okresu dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa.

Zespół kontrolujący stwierdził również, że obowiązek przekazywania Wojewodzie informacji o zawartych umowach dzierżawy nie został spełniony w sprawach: GN.6845.3.1.2022.MI, GN.6845.1.3.2023.IJ, GN.6845.3.2.2023.MI, GN.6845.3.7.2023.MI. W pozostałych sprawach Starosta poinformował Wojewodę o zawartych umowach dzierżawy.

#### – użyczenie nieruchomości

W roku 2022 oddano w użyczenie 1 działkę oraz dwa udziały w nieruchomościach, na które zawarto 3 umowy użyczenia (akta kontroli – Załącznik nr 7.2 do programu kontroli).

Nieruchomość Skarbu Państwa zabudowana wiatą śmietnikową, położona w obrębie 9 miasta Ostróda, została po raz pierwszy umową z 5 grudnia 2022 r. nieodpłatnie użyczona Gminie Miejskiej Ostróda z przeznaczeniem na cele związane z działalnością Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ostródzie, znajdującego się w bezpośrednim sąsiedztwie działki. Użyczenie nastąpiło na okres 3 lat, tj. od 01.11.2022 r. do 31.10.2025 r. – zgoda Wojewody nie była wymagana.

Umową z 29 marca 2022 r. użyczono Gminie Morąg udział w niezabudowanej nieruchomości położonej w obrębie Bożęcín, gmina Morąg z przeznaczeniem na usytuowanie wiaty przystankowej, służącej poprawie bezpieczeństwa mieszkańców. Umowa została zawarta na 1 rok, od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. Zgoda Wojewody nie była wymagana.

W kontrolowanym okresie oddano również w użyczenie część nieruchomości Skarbu Państwa, położonej w obrębie Łukta, gmina Łukta z przeznaczeniem na lokalizację pomostu rekreacyjnego. Umowa została zawarta 8 listopada 2022 r. na czas nieoznaczony z Gminą Miejską Łukta.

W skład dokumentacji powyższych spraw wchodziły m. in.: wniosek zainteresowanego podmiotu, zarządzenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego wyrażające zgodę na użyczenie

części nieruchomości do sprawy GN.6850.3.2.2022.MI, wykaz nieruchomości przeznaczonej do użyczenia, wypis z rejestru gruntów.

Kontrola wykazała, że organ podał wykazy nieruchomości do użyczenia do publicznej wiadomości. Były one wywieszone na 21 dni w siedzibie Starostwa Powiatowego w Ostródzie, umieszczone na stronie internetowej [bip.powiat.ostroda.pl](http://bip.powiat.ostroda.pl) oraz na BIP Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie. Ponadto wywieszone zostały na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Miejskiego w Morągu/Urzędu Gminy Łukta. Informacje o zamieszczeniu wykazów zostały podane do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej, tj. w „Gazecie Ostródzkiej”.

Po analizie spraw stwierdzono, że wykazy zawierały wszystkie informacje i dane wymienione w art. 35 ust. 2 ugn.

Zespół kontrolujący stwierdził, że nie został spełniony obowiązek wynikający z art. 23 przekazywania Wojewodzie informacji o zawartych umowach, w sprawie GN.6850.3.1.2022.MI użyczenia części nieruchomości Gminie Morąg. W pozostałych sprawach Starosta informował o oddaniu w użyczenie nieruchomości Skarbu Państwa.

#### – najem nieruchomości

Z ustaleń kontrolnych wynika, że w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2024 r. w Starostwie Powiatowym w Ostródzie zawarto 1 umowę najmu lokalu mieszkalnego wraz z pomieszczeniem gospodarczym, położonego Zabłociu, obręb Samborowo, gmina Ostróda (akta kontroli – Załącznik nr 7.3 do programu kontroli). Umowa ta była pierwszą umową zawieraną od 29 listopada 2024 r. do 29 lutego 2025 r. (z mocą obowiązującą od 1 grudnia 2024 r.), zatem zgoda Wojewody na jej zawarcie nie była wymagana.

Starosta nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 4 ugn, ponieważ nie przekazał Wojewodzie informacji o zawarciu umowy najmu.

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

**Przyczyną** ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości jest brak spełnienia wymagań dotyczących sporządzania wykazów nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy, zawieranie umów dzierżawy z datą wsteczną, a także brak poinformowania Wojewody o czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomości. Powyższe nieprawidłowości wykazane były w poprzedniej kontroli, zatem Starosta nie stosuje się do zaleceń pokontrolnych.

**Skutkiem** powstałych nieprawidłowości jest możliwość roszczeń cywilnych na podstawie art. 58 § 1 kc o stwierdzenie czynności prawnych sprzecznych z przepisami, niepełna informacja podana do publicznej wiadomości o nieruchomości przeznaczonej do oddania w dzierżawę na temat ich przeznaczenia w dokumentach planistycznych oraz informacji o zasadzie ich aktualizacji, a także brak wiedzy Wojewody o zawartych umowach dot. nieruchomości Skarbu Państwa.

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest **Dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Ewidencji Gruntów**.

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

## **8. Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu.**

### **– aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego**

Kontrolą objęto 20% dokumentacji dot. aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego wykazanej w tabelach pt. „Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego”. (akta kontroli – Załącznik nr 8.1 do programu kontroli).

Ilość działek Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, położonych na terenie powiatu ostródzkiego, na ostatni dzień kontrolowanego okresu, tj. na dzień 31 grudnia 2024 r. wynosiła 898 o łącznej powierzchni 481,3170 ha, w tym 111 działek zwolnionych było z opłat (akta kontroli – Załączniki nr: 1.1, 1.3, 8.1 do programu kontroli).

W kontrolowanym okresie łącznie przeprowadzono aktualizację dla 258 działek (67 działek w 2022 r., 141 działek w 2023 r., 50 działek w 2024 r.).

Zgodnie z art. 77 ust. 1 ugn, 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.

Organ wyjaśnił, że przed przystąpieniem do aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, pracownicy samodzielnie dokonują analizy i oceny, które z nieruchomości wymagają nowego oszacowania, posiłkując się analizami rynku nieruchomości dostępnymi w internecie. Głównymi kryteriami doboru nieruchomości przeznaczonych do aktualizacji opłat z tego tytułu są: upływ czasu od ostatniej wyceny oraz jednostkowa cena 1m<sup>2</sup> danego rodzaju nieruchomości w odniesieniu do aktualnie obowiązujących cen rynkowych. Liczba nieruchomości przeznaczonych do aktualizacji jest zależna od wysokości otrzymanej w danym roku dotacji (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Ostródzkiego z 7 sierpnia 2025 r., pkt: 4, 7).

Przyjmując stan aktualizacji na dzień 31 grudnia 2024 r., na podstawie zestawień nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, zespół kontrolujący ustalił, że najstarszą datą niezaktualizowanych opłat jest 1999 r. – dotyczy 1 działki. Ostatnie aktualizacje przeprowadzono dla: 5 działek w 2001 r., 3 działek w 2002 r., 14 działek w 2003 r., 13 działek w 2005 r., 37 działek w 2006 r., 43 działek w 2007 r., 10 działek w 2008 r., 68 działek w 2009 r., 69 działek w 2010 r., 11 działek w 2011 r., 77 działek w 2012 r., 23 działek w 2013 r., 72 działek w 2014 r., 41 działek w 2015 r., 91 działek w 2016 r., 18 działek w 2017 r., 51 w 2018 r., 1 działki w 2020 r.

Mając na uwadze powyższe oraz fakt, że w roku 2021 zaktualizowano opłaty z tytułu użytkowania wieczystego dla 16 działek, łączna ilość działek wymagających dokonania aktualizacji opłat wynosi 513, czyli tylko 35% działek zostało zaktualizowanych.

Na podstawie kontrolowanych akt ustalono, że wypowiedzenia dotychczasowych opłat rocznych, skierowane do użytkowników wieczystych zawierały: informację o wartości nieruchomości, sposób obliczenia nowej wysokości opłaty, informację o miejscu, w którym można zapoznać się z operatem szacunkowym, pouczenie o przysługującym prawie zakwestionowania wypowiedzenia – tj. do złożenia wniosku do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest nieuzasadniona, albo jest uzasadniona w innej wysokości, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wypowiedzenia. Wypowiedzenia zawierały wszystkie wymagane elementy określone w art. 78 ust. 1 ugn.

Kwoty zaktualizowanych opłat były właściwie ustalane na podstawie obowiązującej stawki procentowej od wartości rynkowej danej nieruchomości określonej w operacie szacunkowym. Do operatów szacunkowych, będących dowodem w sprawie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zespół kontrolny nie ma zastrzeżeń. Wypowiedzenia były właściwie doręczane użytkownikom wieczystym. Z ustaleń zespołu kontrolnego wynika, że opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w większości uiszczane są w terminie, w przypadku opóźnienia każdorazowo naliczane są odsetki ustawowe za zwłokę, a zaległe należności podlegają procedurze windykacyjnej.

W 24 przypadkach użytkownicy wieczystości, po otrzymaniu wypowiedzenia dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, złożyli wnioski do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu o ustalenie, że aktualizacja jest nieuzasadniona albo uzasadniona w innej wysokości, w tym 3 sprawy na dzień kontroli prowadzone są przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie, w 16 przypadkach zawarto ugodę przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Elblągu o ustaleniu nowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, w 4 sprawach organ oddalił wniosek, w 1 sprawie stwierdzono Kolegium stwierdziło uchybienie terminu.

Z załącznika nr 8.1 wynika, że wysokość opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego wzrosła z kwoty ok. 358 320 zł przed aktualizacją do kwoty ok. 1 148 009 zł po aktualizacji, co oznacza wzrost dochodów Skarbu Państwa na poziomie trzykrotnym. Łącznie zlecono wykonanie 156 operatów szacunkowych, na podstawie których przeprowadzono aktualizację w kontrolowanym okresie, a koszty ich sporządzenia wyniosły ok. 108 755 zł.

#### – aktualizacja opłat z tytułu trwałego zarządu

Łączna ilość działek Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd na dzień 31 grudnia 2024 r. wynosiła 35 o łącznej powierzchni 395,6961 ha, w tym liczba zwolnionych z opłat wynosiła 5 działek. Odpłatny trwały zarząd dotyczy 7 jednostek organizacyjnych, a łącznie opłaty dotyczą 30 działek (akta kontroli – Załącznik nr 1.4 do programu kontroli).

W myśl art. 87 ust. 1 ugn, wysokość opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się według dotychczasowej stawki procentowej od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty.

Z wyjaśnień Starosty Ostródzkiego wynika, że w kontrolowanym okresie nie przeprowadzono aktualizacji opłat z uwagi na fakt, że znaczna część jednostek sprawujących trwały zarząd

wnosi opłaty w obniżonej wysokości, z uwzględnieniem 90% bonifikaty, zgodnie z zarządzeniami Wojewody. Bonifikaty w połączeniu z zastosowanymi stawkami opłat, które z reguły wynoszą 0,1%-0,3% sprawiają, że wysokość realnej podwyżki opłaty jest znikoma, a koszty aktualizacji, wynikające z konieczności sporządzenia operatów szacunkowych, są niewspółmiernie wysokie w stosunku do uzyskanego z tego tytułu dochodu przypadającego Skarbowi Państwa (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Ostródzkiego z 7 sierpnia 2025 r., pkt 5).

Na podstawie ustaleń kontrolujących, biorąc pod uwagę ostatnie aktualizacje opłat rocznych wszystkich działek znajdujących się w odpłatnym trwałym zarządzie, tj. 1998 r., 2003 r. - 2005 r., 2012 r., 2016 r., 2020 r. wynika, że na dzień 31 grudnia 2024 r. wszystkie opłaty z tytułu trwałego zarządu powinny podlegać aktualizacji.

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

Za nieprawidłowość należy uznać niewystarczającą ilość dokonanych aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz niezaktualizowanie opłat z tytułu trwałego zarządu nawet od ponad 20 lat. Brak udokumentowanego potwierdzenia, że aktualizacja z tytułu trwałego zarządu nieruchomości oraz z tytułu użytkowania wieczystego jest nieuzasadniona, a także planowanie w niewystarczającej ilości aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, nie pozwala ocenić zasadności odstąpienia przez organ kontrolowany od aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu z zachowaniem zasady wyrażonej w art. 87 ust. 1 ugn oraz opłat z tytułu użytkowania wieczystego z zachowaniem zasady wyrażonej w art. 77 ust. 1 ugn. Ponadto należy wskazać, że starosta może wystąpić z wnioskiem o zwiększenie dotacji przyznanych na dany rok, przeznaczonych na aktualizację opłat. W zależności od dostępnych środków finansowych, wojewoda może podjąć decyzję o zwiększeniu wysokości dotacji.

**Przyczyną** nieprawidłowości polegających na niedokonaniu aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego w stosunku do wszystkich nieruchomości wymagających jej przeprowadzenia oraz niedokonaniu aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu w stosunku do nieruchomości oddanych w trwały zarząd było niezastosowanie się do przepisu art. 77 ust. 1 ugn, wskazującego na konieczność dokonania aktualizacji wysokości opłaty w sytuacji, gdy wartość nieruchomości uległa zmianie oraz niestaranne planowanie tych aktualizacji oraz art. 87 ugn.

**Skutkiem** powstałych nieprawidłowości jest wysokość opłat nieadekwatna do wartości nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste i trwały zarząd, a w konsekwencji zmniejszone wpływy odprowadzane do budżetu Państwa.

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest **Dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Ewidencji Gruntów**.

## **9. Prawidłowość wydawania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów.**

Na mocy przepisów ustawy przekształceniowej, z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształciło się z mocy prawa we własność. Organy reprezentujące dotychczasowego właściciela nieruchomości miały wydać do końca 2019 r. z urzędu zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tego gruntu, których powinny określić wysokość i terminy wniesienia opłaty przekształceniowej.

Kontroli podlegało 33% dokumentacji, tj. co 3 sprawa (zaczynając od 1) wykazana w załączniku nr 9.1 do programu kontroli pt. „Wykaz spraw za okres: 1 stycznia 2019 r. – 31 grudnia 2024 r. dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów – zaświadczenia wydawane z urzędu”, oraz 100% dokumentacji wykazanej w załączniku nr 9.2 do programu kontroli pt. „Wykaz spraw za okres: 1 stycznia 2019 r. – 31 grudnia 2024 r. dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów – wszczynane na wniosek”.

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2024 r. w Starostwie Powiatowym w Ostródzie przekształceniem objętych zostało 182 nieruchomości Skarbu Państwa. W 2019 zostało wydanych 184 zaświadczeń, oraz w 2022 r., 2023 r., 2024 r. wydano po 1 zaświadczeniu, które odnosiły się do nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe, a budynki zostały przekazane do użytkowania po 2019 r. – art. 13 ustawy przekształceniowej (akta kontroli – Załączniki nr 9.1 i 9.2 do programu kontroli).

W 89 przypadkach – nowi właściciele nieruchomości zgłaszali do Starosty Ostródzkiego wnioski o zamiarze wniesienia opłaty jednorazowej wraz z wnioskiem o udzielenie bonifikaty (art. 7 ustawy przekształceniowej). Bonifikata wynosiła od 10 do 99%.

Pozostali właściciele – płatności za przekształcenie realizuje zgodnie z zaświadczeniem o przekształceniu.

Jak wskazał Starosta Ostródzki opłaty z tytułu przekształcenia z reguły wpływają terminowo. W przypadku opóźnienia w opłacie każdorazowo naliczane są odsetki ustawowe za zwłokę, a zaległe należności podlegają procedurze windykacyjnej (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Ostródzkiego z 7 sierpnia 2025 r., pkt 10).

Działanie Starosty Ostródzkiego w zakresie realizacji celów ustawy przekształceniowej były w pełni skuteczne. Jak wskazał Starosta proces doboru nieruchomości spełniających kryteria przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, poprzedzony był analizą zapisów w operacie ewidencji gruntów i budynków, księdze wieczystej a także badaniem treści ortofotomapy. W razie potrzeby analizowano dokumenty techniczne dołączane do wniosków o pozwolenie na budowę. W przypadku wątpliwości co do stanu zagospodarowania nieruchomości, a tym samym możliwości jej przekształcenia,

przeprowadzano oględziny nieruchomości, na podstawie których dokonywano ostatecznej oceny przesłanek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Ostródzkiego z 7 sierpnia 2025 r., pkt 9).

Ponadto, Starosta dokonał analizy nieruchomości pozostających w zakresie swoich kompetencji pod kątem spełniania przesłanek określonych w ustawie przekształceniowej. W szczególności badano: faktyczny charakter zabudowy, sposób użytkowania budynków, dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych. W odniesieniu do nieruchomości wskazanych w załączniku nr 1.3. do programu kontroli – nieruchomości Skarbu Państwa oddane w UW, ustalono, że nie spełniają one przesłanek określonych w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy przekształceniowej. Zabudowa znajdująca się na tych gruntach nie ma charakteru mieszkaniowego, czy też brak zabudowy, co wyklucza możliwość uznania ich za „zabudowane na cele mieszkaniowe” w rozumieniu ustawy przekształceniowej (akta kontroli – załącznik pn. odpowiedź Starosty Ostródzkiego z 4 września 2025 r.).

W jednostce objętej kontrolą poziom wydanych zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności na 31 grudnia 2019 r. wyniósł 100%, co oznacza że Starosta Ostródzki wydał wszystkie zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności w terminie.

Jednostka kontrolowana działała skutecznie również w zakresie dotrzymania innych terminów określonych w ustawie przekształceniowej, tj. wydawania zaświadczeń o wniesieniu opłat, o których mowa w art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej, przesyłania zaświadczeń do sądów wieczystoksięgowych.

Sporządzone przez nią dokumenty (tj. zaświadczenie o przekształceniu, informacja o wysokości opłaty jednorazowej, zaświadczenie o wniesieniu opłat lub opłaty jednorazowej) były prawidłowe pod względem formalnym (zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy przekształceniowej) i prawidłowo informowały o wysokości opłaty przekształceniowej.

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

Do projektu wystąpienia pokontrolnego z 16 września 2025 r. – znak: jw. zostały wniesione w dniu 24 września 2024 r. (data wpływu do tut. organu) przez kierownika jednostki kontrolowanej (pismo Starosty Ostródzkiego z 23 września 2025 r. – znak: AN.1710.1.2025) zastrzeżenia dotyczące ustaleń kontrolujących w zakresie:

1. Ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa.
2. Oddawanie nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd i jego wygaszanie.
3. Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu.

Zastrzeżenia zostały oddalone w całości. Stanowisko kierownika komórki do spraw kontroli wobec zastrzeżeń, zostało przekazane Panu Staroście w dniu 1 października 2025 r.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) przeanalizowanie ewidencjonowanego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o charakterze rolnym i sukcesywnie przekazywanie informacji Wojewodzie o zidentyfikowanych nieruchomościach, które z mocy prawa winny zostać przekazane na rzecz odpowiednich miejscowo jednostek samorządu terytorialnego, w trybie art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nie później niż do 31 marca 2026 r.;
- 2) przeanalizowanie ewidencjonowanego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa stanowiących tereny drogowe (drogi o charakterze gminnym, powiatowym oraz wewnętrznym) oraz podjęcie działań w kierunku uregulowania ich stanu prawnego z mocy prawa bądź podjęcie działań w kierunku uzgodnienia z właściwym zarządcą drogi, celem wyeliminowania tego rodzaju działek z zasobu Skarbu Państwa, a także uniknięcia kosztów związanych z zabezpieczeniem takiego rodzaju nieruchomości, nie później niż do 31 marca 2026 r.;
- 3) przeanalizowanie ewidencjonowanego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa pod kątem poprawności zapisów odnośnie oznaczenia działek według ksiąg wieczystych, nie później niż do 31 grudnia 2025 r.;
- 4) stosowanie się do procedur administracyjnych określonych w przepisach w sprawach dotyczących wygaszania prawa trwałego zarządu (art. 47 ust. 2 ugn);
- 5) właściwe określenie daty zawierania umów dzierżawy, która powinna być zawierana w dniu jej podpisania i obowiązywać albo od dnia jej podpisania albo od późniejszej, wskazanej w umowie daty;
- 6) bieżące przekazywanie Wojewodzie informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 4 ugn oraz o udokumentowanie tej czynności w aktach sprawy;
- 7) planowanie i systematyczne przeprowadzanie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu w stosunku do nieruchomości, które ze względu na wzrost wartości lub upływ czasu, takiej aktualizacji wymagają. Przeprowadzanie aktualizacji należy poprzedzić dokonaniem udokumentowanej analizy rynku, która wskaże na zasadność przeprowadzenia aktualizacji;
- 8) przeanalizowanie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste pod kątem spełnienia przesłanek przekształceniowych, o których mowa w art. 1 pkt 2 ust. 3) ustawy przekształceniowej w oparciu o wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego (np. z 12 maja 2022 r., sygn. I OSK 1738/21, z 25 stycznia 2023 r., sygn. I OSK 3270/19), w których mowa o tym, że: Pojęcie „nieruchomości zabudowanej na cele mieszkaniowe” nie może zostać sprowadzone do rozumienia wieczystoksięgowego, należy je rozumieć funkcjonalnie. Zatem tak rozumianą nieruchomością jest nie tylko grunt zabudowany mieszkaniowo i wyodrębniony poprzez założenie księgi wieczystej, ale może być również grunt niezabudowany budynkami mieszkalnymi i posiadający urzędzoną księgę wieczystą, jeżeli jest on związany funkcjonalnie z gruntem

zabudowanym mieszkaniowo. W konsekwencji na podstawie art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o przekształceniu podlegają również grunty niezabudowane budynkami mieszkalnymi, wyodrębnione geodezyjnie, posiadające urzędzoną księgę wieczystą, jeżeli umożliwiają one prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków (nieruchomości zabudowanych mieszkaniowo), a tytuł użytkowania wieczystego do gruntów (nieruchomości) zabudowanych budynkami mieszkalnymi jak i niezabudowanych przysługuje temu samemu podmiotowi (podmiotom). Cechy takiego gruntu może spełniać droga dojazdowa niebędąca drogą publiczną i podjęcie czynności zmierzających do przekształcenia tych nieruchomości w prawo własności.

Proszę Pana Starostę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości oraz o poinformowanie Wojewody, 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/