



Wojewoda Warmińsko-Mazurski

Radosław Król

WIN-III.431.1.2026.MK

Olsztyn, 12 sierpnia 2026 r.

Pan

Robert Szewczyk

Prezydent Olsztyna

(e-Doręczenia)

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2026 r. poz. 158) przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Miasta Olsztyna, Plac Jana Pawła II 1, 10-101 Olsztyn, NIP: 7390504751, REGON: 000594169. W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:

- 1) Pan Piotr Grzymowicz – Prezydent Olsztyna w okresie od 4.11.2018 r. do 7.05.2024 r.,
- 2) Pan Robert Szewczyk – Prezydent Olsztyna w okresie od 7.05.2024 r. do dnia kontroli,
- 3) Pan Sławomir Machnik – Dyrektor Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami w okresie od 1.01.1996 r. do 29.07.2019 r.,
- 4) Pan Sławomir Bernat - Zastępca Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami od 30.03.2009 r. do 5.08.2019 r.; Dyrektor Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami od 6.08.2019 r. do 30.11.2022 r.,
- 5) Pani Joanna Kiełbowska - główny specjalista od 15.05.2013 r. do 5.08.2019 r.; Zastępca Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami od 6.08.2019 r. do 30.11.2022 r.; p.o. Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami 1.12.2022 r. do 31.01.2023 r.; Dyrektor Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami od 1.02.2023 r. do dnia kontroli,
- 6) Pani Aneta Konieczna - Zastępca Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami od 1.02.2023 r. do dnia kontroli,
- 7) Pani Grażyna Jaświłek - Kierownik Referatu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa od 1.07.2018 r. do dnia kontroli,
- 8) Pani Ilona Przegrocka - inspektor od 1.05.2015 r. do 31.01.2019 r.; główny specjalista od 1.02.2019 r. do 28.02.2022 r.,

- 9) Pani Monika Wojarska - inspektor od 1.02.2013 r. do 28.02.2022 r.;
główny specjalista od 1.03.2022 r. do dnia kontroli,
- 10) Pani Aneta Olender - inspektor od 1.05.2015 r. do 13.03.2020 r.,
- 11) Pani Dorota Popko - inspektor od 1.05.2015 r. do 28.02.2019 r.,
- 12) Pani Anna Olszewska - inspektor od 21.08.2018 r. do 30.11.2025 r.,
- 13) Pani Sylwia Olszewska - podinspektor od 16.04.2018 r. do 31.10.2022 r.;
inspektor od 1.11.2022 r. do 28.02.2025 r.,
- 14) Pani Magda Klimaszewska - podinspektor od 1.10.2019 r. do 14.03.2021 r.,
inspektor od 15.03.2021 r. do 31.01.2026 r.; główna specjalistka od 1.02.2026 r.
do dnia kontroli,
- 15) Pani Magdalena Jelińska - inspektor od 1.05.2022 r. do dnia kontroli,
- 16) Pani Karolina Chodorowska - inspektor od 1.02.2019 r. do 31.01.2026 r.;
główna specjalistka od 1.02.2026 r. do dnia kontroli,
- 17) Pani Ewa Bąkowska - inspektor od 24.04.2017 r. do 31.03.2021 r.,
- 18) Pani Anita Rosińska - podinspektor od 12.12.2018 r. do 31.01.2020 r.,
- 19) Pani Paulina Szulżycka - podinspektor od 3.04.2019 r. do 31.05.2020 r.,
- 20) Pani Iwona Fysz - podinspektor od 12.09.2022 r. do 13.12.2023 r.,
- 21) Pani Julita Rybacka - podinspektor od 1.10.2023 r. do 30.06.2025 r.,
- 22) Pani Karolina Rapkiewicz - inspektor od 22.09.2026 r. do dnia kontroli.

(akta kontroli: załącznik pn. Informacje o jednostce kontrolowanej, zakresy czynności osób odpowiedzialnych za realizację kontrolowanych zadań).

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości Warmińsko–Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w składzie:

1. Milena Kurowska – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 74/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego, przewodnicząca zespołu kontrolnego;
2. Małgorzata Jackiewicz – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 83/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;
3. Joanna Dawidziona – starszy inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową nr 5/2023, wydaną przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;

na podstawie pisemnych, imiennych upoważnień do kontroli odpowiednio nr: 199-201 z dnia 7 marca 2026 r. wydanych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego *(akta kontroli: 3 załączniki pn. upoważnienie do kontroli)*.

Termin kontroli od dnia 24 marca 2026 r. do dnia 24 czerwca 2026 r. (w tym: 24 marca 2026 r., 22 kwietnia 2026 r. i 19 maja 2026 r. w jednostce kontrolowanej, w pozostałe dni, czynności kontrolne były przeprowadzane w siedzibie Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego. W dniach 24 kwietnia 2026 r., 1 czerwca 2026 r.

i 8 czerwca 2026 r. zwrócono się do jednostki kontrolowanej o złożenie pisemnych wyjaśnień do kontrolowanych zagadnień. Odpowiednio w dniach 20 maja 2026 r. oraz 12 czerwca 2026 r. otrzymano pisemne odpowiedzi w tym zakresie.

(akta kontroli: 2 załączniki pn. Odpowiedź PYTANIA 1 - wyjaśnienia do kontroli, Odpowiedź PYTANIA 2 i 3 - wyjaśnienia do kontroli).

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 3/2026.

Zakres kontroli:

- **przedmiot kontroli:** realizacja przez Prezydenta Olsztyna zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wynikających z:
 - a) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, zwana dalej jako ugn), w szczególności:
 - ewidencja zasobu i innych nieruchomości Skarbu Państwa,
 - 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 nieruchomościami Skarbu Państwa,
 - b) 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, dalej jako „ustawa przekształceniowa”), w zakresie:
 - prawidłowość wydawania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów – w szczególności zgodność z art. 4, art. 7, art. 9, art. 9a, art. 10, art. 13 i art. 24 ustawy przekształceniowej.
- **okres objęty kontrolą:** od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2025 r. – w zakresie zagadnienia dotyczącego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów oraz od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2025 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 2026 r. poz. 158) 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).

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 elektronicznie przy wykorzystaniu programów: TurboEWID 11.0, MSIPMo – Miejski System Informacji Przestrzennej Miasta Olsztyna oraz KSAT 2000i.

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 miasta Olsztyna. 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).

W wyniku kontroli ustalono, że:

- 1) wszystkie nieruchomości są oznaczone według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej;
- 2) w 100% przypadków zawarta jest informacja o przeznaczeniu działki w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (ewentualnie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy);
- 3) 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;
- 4) w stosunku do wszystkich nieruchomości została zawarta informacja o roszczeniach oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych bądź ich braku.

Zespół kontrolny ustalił, że wszystkie ustawowe informacje na podstawie, których dokonuje się ewidencjonowania nieruchomości zostały zachowane. Prawidłowo prowadzona ewidencja bazy nieruchomości wpływa na skuteczne zarządzanie zasobem Skarbu Państwa, w tym tworzenie planu wykorzystania zasobu na potrzeby sprzedaży, komunalizacji, udostępniania w formie dzierżawy, najmu, użyczenia bądź darowizny, ograniczania w sposobie korzystania.

W wyniku analizy zestawień ewidencjonowanych nieruchomości Skarbu Państwa zespół kontrolny ustalił, że:

- 1) zidentyfikowano 4 działki stanowiące tereny rolne, których charakter rolny winien być ustalony na datę 30.06.2000 r. – celem ewentualnego uregulowania stanu prawnego w trybie art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (*akta kontroli: Odpowiedź PYTANIA 1 - wyjaśnienia do kontroli, nr 2*).

- 2) zidentyfikowano 15 działek stanowiących tereny drogowe (wewnętrzne, gminne, wojewódzkie oraz nieurządzone). Jednostka kontrolowana podejmowała w 2019 r. próby wyjaśnienia i uzgodnienia z Gminą Olsztyn sposobu na wyeliminowanie działek drogowych z zasobu Skarbu Państwa. Zgodnie z otrzymanym stanowiskiem gmina może występować z wnioskiem o przekazanie mienia ogólnonarodowego w drodze komunalizacji wówczas, jeżeli jest ono związane z realizacją jej zadań własnych określonych przepisami prawa. Z uwagi więc na fakt, że działki objęte analizą nie spełniają powyższych kryteriów nie występowano z wnioskiem o ich komunalizację (*akta kontroli: Odpowiedź PYTANIA 1 - wyjaśnienia do kontroli, nr 3*).

Według danych z ewidencji nieruchomości, na dzień 31 grudnia 2025 r. Skarb Państwa był właścicielem 1894 działek o łącznej powierzchni 895,9236 ha, w tym:

- w bezpośrednim władaniu Skarbu Państwa było 147 działek o łącznej powierzchni 30,7691 ha,
- w trwałym zarządzie – 302 działki o łącznej powierzchni 167,4223 ha,
- w użytkowaniu wieczystym – 1398 działek o łącznej powierzchni 655,2874 ha,
- w dzierżawie – 22 działek o łącznej powierzchni 36,5827 ha,
- w najmie – 4 działki o łącznej powierzchni 0,0154 ha,
- w innej formie (w użyczeniu) – 21 działki o powierzchni 5,8467 ha

(*akta kontroli – tabele do kontroli (1) i (2) załączniki pn.: Ewidencjonowanie i Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa*).

Powyższe dane są zgodne z danymi wykazanymi w rocznym sprawozdaniu Prezydenta Olsztyna za 2025 r., z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa, przedłożonym Wojewodzie zgodnie z art. 23 ust. 1a ugn.

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

W ocenie kontrolujących zadanie Prezydenta Olsztyna, jakim jest ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa, wykonywane jest przez Prezydenta Olsztyna rzetelnie i zgodnie z art. 23 ust. 1c ugn. Prezydent posiada jednolitą bazę danych o nieruchomościach Skarbu Państwa, co umożliwia gospodarowanie w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Zespół kontrolny stwierdza jednak, że w zasobie Skarbu Państwa nadal znajdują się działki rolne, które wymagają poczynienia dalszych ustaleń pod kątem możliwości uregulowania stanu prawnego z mocy prawa, tj. na podstawie art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli uchybień jest naruszenie przepisu art. 21 ugn.

Skutkiem powyższych uchybień jest posiadanie w zasobie Skarbu Państwa nieruchomości, które winny być wyeliminowane z zasobu z mocy prawa. Powyższe uchybienia mogą spowodować ewentualne koszty związane z utrzymaniem tych nieruchomości.

Osobą odpowiedzialną za opisane uchybienia jest Dyrektor Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.

2. Sprzedaż nieruchomości

Kontrolą objęto 100 % dokumentacji.

Od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2025 r. zbyto 27 działek i 3 udziały w nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa, tj. w 2023 r. – 1 działkę i 1 udział, w 2024 r. – 13 działek i 2 udziały w nieruchomości, w 2025 r. – 13 działek (*akta kontroli – tabela do kontroli załącznik pn.: Sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa w okresie: 1 stycznia 2023 r. – 31 grudnia 2025 r.*).

W trybie bezprzetargowym dokonano zbycia:

- 1) 17 działek i 2 udziałów na rzecz użytkownika wieczystego (art. 37 ust. 2 pkt 5 ugn i art. 198g ugn),
- 2) 1 nieruchomości poprzez przeniesienie prawa własności osobie, której przysługiwało pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34 ugn (art. 37 ust. 2 pkt 1 ugn),
- 3) 1 działki na rzecz użytkownika wieczystego (art. 32 ust. 1 i 1a, art. 37 ust. 2 pkt 2 ugn),
- 4) 1 udziału wynoszącego 432/34560 części w nieruchomości położonej w Poznaniu, na rzecz pozostałych współwłaścicieli nieruchomości (art. 37 ust. 2 pkt 9 ugn),
- 5) 3 działek na rzecz Gminy Olsztyn za cenę niższą niż ich wartość rynkowa (art. 37 ust. 2 pkt 2 ugn i art. 14 ust. 1 ugn) za 100 zł brutto,
- 6) 5 działek na rzecz spółki z o. o. zabudowanych na podstawie zezwolenia na budowę lub których zabudowa została zalegalizowana zgodnie z procedurami przewidzianymi w odrębnych przepisach, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się osoba, która dzierżawi lub użytkuje nieruchomość na podstawie umowy zawartej na co najmniej 10 lat (art. 37 ust. 3 pkt 2 ugn).

W kontrolowanym okresie Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydał łącznie 5 zarządzeń wymaganych w tym zakresie.

Zgodnie z 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 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, cenę nieruchomości (art. 35 ust. 2 ugn).

W wyniku kontroli stwierdzono, że wykazy sporządzone dla nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży zawierały wszystkie wymagane elementy.

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 kontrolowanych spraw, we wszystkich przypadkach nabywcy złożyli wnioski w określonym terminie wynikającym z wyżej powołanego przepisu. Cenę nieruchomości ustalono zgodnie z art. 198h ust. 1 ugn.

Stosownie do powyższego przepisu, w odniesieniu do nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa cenę nieruchomości ustalono:

- 1) w 11 sprawach: w przypadku zapłaty 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;
- 2) w 3 sprawach: w przypadku rozłożenia ceny na raty – jako dwudziestopięciokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży.

W 7 przypadkach udzielono bonifikaty w wysokości 90% od ceny nieruchomości, w tym:

- 1) w 3 przypadkach nabywcy mieli orzeczoną niepełnosprawność w stopniu umiarkowanym lub znacznym (art. 198k ust. 1 pkt 1 ugn);
- 2) w 4 przypadkach nabywcy byli członkami rodziny wielodzietnej w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1512) i uprawnieni do posiadania Karty Dużej Rodziny (art. 198k ust. 1 pkt 3 ugn).

W 4 sprawach cenę nabycia rozłożono na raty.

W skład dokumentacji dotyczącej zbycia nieruchomości wchodzi: wniosek strony zainteresowanej nabyciem, dokumenty ewidencyjne dla zbywanej nieruchomości, informacja dotycząca przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego/w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, operat szacunkowy, zarządzenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego wyrażające zgodę na zbycie nieruchomości z zasobu, wykaz nieruchomości, protokół z rokowań, akt notarialny.

Na podstawie akt kontroli stwierdzono, że dla nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży sporządzane były wykazy nieruchomości, które podawane były do publicznej wiadomości na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta w Olsztynie oraz w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez Urząd Miasta Olsztyna (umolsztyn.bip.gov.pl). Informacja o zamieszczeniu wykazów ogłaszana była w prasie lokalnej „Gazeta Olsztyńska”. Wykazy były przekazywane 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 warunki dotyczące podania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

W myśl art. 23 ust. 4 ugn, 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, zawierające: określenie strony umowy lub innej czynności prawnej, wartość nieruchomości i cenę nieruchomości, w przypadku przetargu albo rokowań, wykaz

uczestników przetargu albo rokowań, w przypadku darowizny nieruchomości lub innych nieodpłatnych rozporządzeń podstawowe warunki umowy albo innej czynności prawnej, w szczególności cel.

O umowach dotyczących zbycia nieruchomości, organ został powiadomiony zgodnie z art. 23 ust. 4 ugn. Jedynie w przypadku sprawy GN-III.6840.2.27.2024.B Wojewoda został poinformowany o zawarciu umowy sprzedaży w toku kontroli, pismem z 25.03.2026 r. W związku z tym, że był to incydent, należy uznać go za uchybienie, bowiem nie miał on wpływu na prawidłowo przeprowadzoną procedurę zbycia.

Łączna kwota uzyskana ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa w kontrolowanym okresie wyniosła 15 617 990,48 zł. Koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży wyniosły łącznie 1 771,20 zł.

Reasumując kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie**.

3. Zamiana i darowizna

W kontrolowanym okresie nie miały miejsca zamiany i darowizny nieruchomości Skarbu Państwa z terenu miasta Olsztyna (*akta kontroli: Odpowiedź PYTANIA 1 - wyjaśnienia do kontroli, nr 24*). Zespół kontrolny odstąpił od oceny tego zagadnienia.

4. Oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste

W okresie objętym kontrolą nie oddawano nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste (*akta kontroli: Odpowiedź PYTANIA 1 - wyjaśnienia do kontroli, nr 6*). Zespół kontrolny odstąpił od oceny tego zagadnienia.

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

W badanym okresie wszczęto łącznie 6 postępowań dotyczących: ustanawiania trwałego zarządu (4 decyzje), wygaszania prawa trwałego zarządu (1 decyzja) oraz przekazania tego prawa między jednostkami organizacyjnymi (1 decyzja), tj. stwierdzającej wygaśnięcie trwałego zarządu z jednoczesnym ustanowieniem trwałego zarządu na rzecz innej jednostki (*akta kontroli – tabela do kontroli załącznik pn.: Oddawanie nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd i jego wygaszanie*).

Kontrolą objęto 100 % spraw z tego zakresu.

Podstawę wydawania decyzji w zakresie ustanawiania trwałego zarządu stanowią przepisy art. 45 ust. 1 ugn. Wszystkie kontrolowane decyzje wydane w tym trybie zawierały wymagane ustawowo informacje wymienione w art. 45 ust. 2 ugn.

Ustanowienie trwałego zarządu następowało odpłatnie, na czas nieoznaczony, przy ustaleniu stawki 0,1 % (nieruchomości oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa) na rzecz Sądu Rejonowego w Olsztynie i Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie, 0,3 % ceny nieruchomości (za nieruchomości oddane na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych, działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, a także na siedziby organów władzy i administracji publicznej niewymienionych w art. 60 ust. 1) na rzecz Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Olsztynie i Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Olsztynie oraz 1% (za pozostałe nieruchomości) na rzecz Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Olsztynie.

W myśl art. 45 ust. 3 ugn, objęcie nieruchomości w trwały zarząd następuje na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.

W aktach każdej z kontrolowanych spraw dotyczących ustanowienia trwałego zarządu znajduje się protokół zdawczo-odbiorczy, dodatkowo protokół fizycznego przekazania-przejęcia. W sprawie GGN.III.6844.2.10.2025.A odstąpiono od protokolarnego przejęcia i przekazania udziału w nieruchomości między jednostkami, ponieważ przedmiotowy udział znajdował się już we władaniu jednostki – Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Olsztynie.

Stosownie do art. 47 ust. 1 ugn, jednostka organizacyjna sprawująca trwały zarząd może zgłosić właściwemu organowi wniosek o wydanie decyzji o wygaśnięciu tego zarządu do całej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się dla niej zbędna. Złożenie wniosku powinno być poprzedzone uzyskaniem zgody organu nadzorującego jednostkę organizacyjną.

Zgodnie zaś 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.

W kontrolowanym okresie, Prezydent Olsztyna wydał decyzję o wygaszeniu prawa trwałego zarządu Krajowemu Centrum Hodowli Zwierząt w Warszawie do udziału wynoszącego 65/1000 części w działce położonej przy ul. Niepodległości w Olsztynie. Przedmiotowy udział w nieruchomości stał się zbędny dla jednostki na wykonywanie zadań statutowych. Wygaszenie trwałego zarządu poprzedzone zostało uzyskaniem zgody organu nadzorującego jednostkę organizacyjną oraz po uzyskaniu przez Prezydenta możliwości zagospodarowania nieruchomości w ciągu 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku.

Jak wynika z ustaleń zespołu kontrolnego, wygaszenie trwałego zarządu nastąpiło w drodze decyzji wydanej przed upływem 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku (ok. dwóch miesięcy). Przejęcie udziału w nieruchomości od zarządcy nastąpiło na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.

Stosownie do art. 48 ust. 1 ugn, właściwy organ może orzec, w drodze decyzji, o przekazaniu trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi na ich wniosek, złożony za zgodą organów nadzorujących te jednostki.

Decyzją z 26.05.2025 r. nastąpiło wygaszenie Głównemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska w Warszawie trwałego zarządu do udziału wynoszącego 4/100 części w nieruchomości położonej przy ul. Osińskiego w Olsztynie, przy jednoczesnym ustanowieniu trwałego zarządu na czas nieoznaczony na rzecz Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Olsztynie. Wygaszenie prawa trwałego zarządu zostało poprzedzone zgodą organu nadzorującego.

W toku kontroli ustalono, że w sprawach dotyczących ustanawiania i wygaszania prawa trwałego zarządu, Prezydent powiadamiał strony o wszczęciu tych postępowań oraz o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, o których mowa w art. 61 § 4 i art. 10 § 1 k.p.a. Informował również strony o przedłużeniach terminu związanego z rozpatrzeniem spraw.

W kontrolowanym zagadnieniu nie stwierdzono nieprawidłowości ani uchybień.

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

6. Zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem

Podczas kontroli ustalono, że na obszarze Olsztyna znajdują się 4 nieruchomości lokalowe z jednym miejscem postojowym, stanowiące własność Skarbu Państwa, które nie wymagają podejmowania działań zabezpieczających przed uszkodzeniem lub zniszczeniem. Wszystkie zostały objęte ubezpieczeniem, na 3 z nich zawarto umowy najmu. Powyższymi nieruchomościami administruje Zakład Lokali i Budynków Komunalnych w Olsztynie. Nieruchomość lokalowa wraz z miejscem postojowym położona przy ul. Wyzwolenia 16 nie jest objęta żadną umową z uwagi na fakt, że istniejące obciążenie hipoteczne nieruchomości oraz toczące się postępowanie sądowe dotyczące zakresu zobowiązania zabezpieczonego hipoteką, uniemożliwiają oddanie jej w najem (*akta kontroli: Odpowiedź PYTANIA 1 - wyjaśnienia do kontroli, nr 14*).

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 2025 r. zawarto umowy dzierżaw oraz najmu.

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.

Zgodnie z art. 23 ust. 4 ugn, 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, zawierające:

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

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

Dzierżawa nieruchomości

W kontrolowanym okresie zawarto 47 umów o oddanie nieruchomości Skarbu Państwa w dzierżawę w całości lub w części, w tym: w 2023 r. – 9, w 2024 r. – 16, w 2025 r. – 22 (*akta kontroli – tabela do kontroli załącznik pn.: Dzierżawa nieruchomości Skarbu Państwa – umowy zawarte w okresie: 1 stycznia 2023 r. – 31 grudnia 2025 r.*).

Umowy dzierżawy zawierano na okres: od 1 dnia do 3 lat. W 19 sprawach zawarto umowy, które były pierwszymi umowami. W 28 sprawach, zawierane były kolejne umowy z dotychczasowymi dzierżawcami, na zawarcie których wyrażona została zgoda przez Wojewodę.

Kontroli podlegało 20 wybranych spraw wykazanych w załączniku pn.: Dzierżawa nieruchomości Skarbu Państwa – umowy zawarte w okresie: 1 stycznia 2023 r. – 31 grudnia 2025 r.

W skład dokumentacji spraw wchodziły m. in.: wniosek zainteresowanej strony, wykaz nieruchomości przeznaczonej do oddania w dzierżawę, opinia Wydziału Urbanistyki i Architektury o przeznaczeniu w dokumentach planistycznych, umowa dzierżawy, dokumenty ewidencyjne, zarządzenie Wojewody w sprawie wyrażenia zgody na wydzierżawienie nieruchomości - w przypadku, 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 poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta oraz w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym pod adresem: umolsztyn.bip.gov.pl. Zamieszczone były one również na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie. Informacja o zamieszczeniu wykazów ogłaszana była w prasie lokalnej „Gazeta Olsztyńska”.

Po analizie wykazów nieruchomości stwierdzono, że wykazy zawierały wymagane dane i informacje, zgodnie z art. 35 ust. 2 ugn.

W toku kontroli ustalono, że Prezydent nie poinformował o obowiązku wynikającym z art. 23 ust. 4 ugn, w sprawach: GGN.III.6845.2.1.2024.B, GGN.III.6845.2.26.2025.B, GGN.III.6845.2.34.2025.B, GGN.III.6845.2.31.2025.B. Informacja o powyższych czynnościach została przekazana Wojewodzie pismem z 25.03.2026 r. (po rozpoczęciu kontroli).

Powyższe uchybienia nie miały wpływu na procedurę zawarcia umów dzierżawy.

Użyczenie nieruchomości

W kontrolowanym okresie nieruchomości Skarbu Państwa nie były przedmiotem oddania w użyczenie (*akta kontroli: Odpowiedź PYTANIA 1 - wyjaśnienia do kontroli, nr*

15). Wojewoda nie wydawał też zgód w tym zakresie. Odstąpiono zatem od oceny zagadnienia w tej części.

Najem nieruchomości

W 2025 r. oddano w najem:

- umową z 20.05.2025 r. pomieszczenie gospodarcze o powierzchni 4,92 m² położone w przy ul. Piłsudskiego, na rzecz osoby fizycznej;
- umową z 26.06.2025 r. pomieszczenie gospodarcze o powierzchni 11,34 m² położone przy ul. Piłsudskiego na rzecz osoby fizycznej;
- umową z 29.10.2025 r. garaż o powierzchni 13,4 m², położony przy ul. Piłsudskiego na rzecz osoby fizycznej (*akta kontroli – tabela do kontroli załącznik pn.: Najem nieruchomości Skarbu Państwa – umowy zawarte w okresie: 1 stycznia 2023 r. – 31 grudnia 2025 r.*).

Wszystkie umowy zostały zawarte na czas oznaczony. Umowy te były pierwszymi umowami, zawieranymi na 3 lata, zatem zgoda Wojewody na ich zawarcie nie była wymagana. Wojewoda Warmińsko-Mazurski nie wyrażał zgody na najem nieruchomości z terenu miasta Olsztyna.

Wykazy nieruchomości przeznaczonych do najmu podawane były do publicznej wiadomości na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta oraz w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez Urząd Miasta Olsztyna pod adresem: um.olsztyn.bip.gov.pl. Informacja o zamieszczeniu wykazów ogłaszana była w prasie lokalnej „Gazeta Olsztyńska”. Ponadto wykazy te były przekazywane Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w celu zamieszczenia ich na stronie Biuletynu Informacji Publicznej.

Wykazy nieruchomości przeznaczonych pod najem spełniały wymagania określone w art. 35 ust. 2 ugn.

Zespół kontrolujący stwierdził, że obowiązek przekazania Wojewodzie informacji o zawartych umowach najmu nie został spełniony w przypadku jednej ze spraw, tj. GGN.III.6845.2.39.2025.B. Powyższa informacja została przekazana Wojewodzie pismem z 25.03.2026 r. (po rozpoczęciu kontroli). Powyższe uchybienie nie miało wpływu na zawarcie umowy najmu.

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

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

Aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego

Ilość działek Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, położonych na terenie miasta Olsztyn, na ostatni dzień kontrolowanego okresu, tj. na dzień 31 grudnia 2025 r. wynosiła 1398 o łącznej pow. 655,2874 ha, w tym 114 działek zwolnionych było z opłat. Z analizy zestawienia wynika, że zwolnienia z dokonywania opłat dotyczą działek oddanych w użytkowanie wieczyste osobom prawnym, którym zwolnienie z opłat rocznych przysługuje na mocy ustaw szczególnych. Ponadto w stosunku do jednej działki użytkownik wieczysty zapłacił opłatę z góry za cały okres użytkowania

wieczystego, a w stosunku do 2 działek – nabycie nastąpiło w ramach rekompensaty za mienie pozostawione poza granicami państwa.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 u.g.n. wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty.

W kontrolowanym okresie łącznie przeprowadzono aktualizację opłat dla 281 działek w stosunku do 1281 pozostających w odpłatnym użytkowaniu wieczystym (16 działek w 2023 r., 160 działek w 2024 r., 105 działek w 2025 r.). W stosunku do jednej działki odstąpiono od aktualizacji opłaty z uwagi na niewielką różnicę między obowiązującą opłatą roczną wynoszącą 13 172,78 zł, a nową opłatą ustaloną na podstawie operatu szacunkowego z dnia 31 października 2025 r. tj. 13 452 zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta Olsztyna, uwzględniono ryzyko związane z możliwością zakwestionowania wysokości zaktualizowanej opłaty w toku postępowania odwoławczego, którego wynik mógłby skutkować ustaleniem opłaty rocznej na poziomie niższym niż obowiązujący przed dokonaniem aktualizacji (*akta kontroli: Odpowiedź PYTANIA 1 - wyjaśnienia do kontroli, nr 22*). Zespół kontrolny uznaje jednak ww. odstąpienie od aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za nieprawidłowość. W związku ze stwierdzoną zmianą wartości nieruchomości została spełniona przesłanka do dokonania aktualizacji opłaty rocznej. Okoliczności wskazane przez Prezydenta nie stanowią podstawy do odstąpienia od jej aktualizacji. W związku z powyższym w kontrolowanym okresie aktualizacji poddano około 22% działek Skarbu Państwa będących przedmiotem odpłatnego użytkowania wieczystego.

Analiza otrzymanego zestawienia działek, w stosunku do których przeprowadzono aktualizację opłat rocznych wykazała, że aktualizacją opłat objęto nieruchomości, których ostatnia aktualizacja lub ustalenie opłaty miało miejsce w latach: 1991, 1993-1994, 1996, 1998-2011, 2014, 2016 (*akta kontroli – tabela do kontroli załącznik pn.: Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (2023 r., 2024 r., 2025 r.)*).

Na podstawie analizy danych zawartych w tabeli „Nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste na dzień 31 grudnia 2025 r.” (*akta kontroli – tabela do kontroli załącznik pn.: Nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste na dzień 31 grudnia 2025 r.*) zawierającej informację o roku ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ustalono, że na dzień 31 grudnia 2025 r. aktualizacji opłaty z uwagi na upływ 3 lat od daty poprzedniej aktualizacji wymagało około 1000 działek, których ostatnie aktualizacje opłat przeprowadzone były przed 2022 rokiem, lub ustalenie opłaty nastąpiło przed tą datą, co oznacza, że w kontrolowanym okresie wykonano tylko około 28% wymaganych aktualizacji. Zatem na koniec kontrolowanego okresu aktualizacji wymagało około 72% działek Skarbu Państwa będących przedmiotem odpłatnego użytkowania wieczystego. Najstarsze aktualizacje opłat (bądź ustalenie opłaty) zostały dokonane w roku 1997 (1 działka), 1998 (1 działka), 2000 (4 działki), 2001 (7 działek).

W toku czynności kontrolnych zwrócono się do Prezydenta Olsztyna z pytaniem czy przed przeprowadzeniem aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa prowadzone było badanie rynku w celu ustalenia, czy wartość nieruchomości uległa zmianie, a jeżeli tak, to w jakiej formie. Jednocześnie w przypadku, gdy zlecono przeprowadzenie analizy rynku, wniesiono o przesłanie

dokumentu potwierdzającego ten fakt. W odpowiedzi na powyższe Prezydent Olsztyna wyjaśnił, że przed przystąpieniem do aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego „dokonano analizy postępowań dotyczących aktualizacji opłat prowadzonych w latach ubiegłych z uwzględnieniem daty ostatniej aktualizacji oraz zmian sytuacji na rynku nieruchomości. Na tej podstawie ustalono, że w stosunku do nieruchomości, dla których ostatnia aktualizacja przypadła przed rokiem 2011 nastąpił wzrost wartości nieruchomości uzasadniający podjęcie procesu aktualizacji. Dlatego też stosownie do posiadanych środków finansowych oraz możliwości kadrowych Referatu Gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Państwa proces aktualizacji opłat jest sukcesywnie realizowany” (*akta kontroli: Odpowiedź PYTANIA 1 - wyjaśnienia do kontroli, nr 19*). Jednocześnie Prezydent Olsztyna nie przedłożył żadnego dokumentu, w związku z powyższym zespół kontrolny uznał, że jednostka kontrolowana nie dysponuje dokumentacją potwierdzającą przeprowadzenie analizy wzrostu cen wartości nieruchomości.

Głównym kryterium doboru nieruchomości do przeprowadzenia aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego był upływ czasu od ostatniej aktualizacji (*akta kontroli: Odpowiedź PYTANIA 1 - wyjaśnienia do kontroli, nr 17*).

Niniejszą kontrolą objęto 31 losowo wybranych spraw zgodnie z tabelą pn. „Aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego”, w tym: 5 spraw z 2023 r., 16 spraw z 2024 r., 10 spraw z 2025 r.

We wszystkich kontrolowanych sprawach aktualizacje były dokonywane po upływie długiego czasu od poprzedniej aktualizacji lub ustalenia opłaty, a dokonana aktualizacja wyraźnie wskazała na duże różnice w opłatach pomiędzy obecną, a poprzednio ustaloną opłatą.

Na podstawie akt poddanych kontroli 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 Olsztynie 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 u.g.n.

Kwoty zaktualizowanych opłat były właściwie ustalane na podstawie obowiązującej stawki procentowej od wartości rynkowej danej nieruchomości określonej w operacie szacunkowym.

W przypadku, gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższała dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej, Prezydent Olsztyna prawidłowo stosował zasady zawarte w przepisie art. 77 ust. 2a u.g.n. i rozkładał opłaty na części.

Z ustaleń zespołu kontrolnego wynika, że „część opłat z tytułu użytkowania wieczystego nie jest uiszczana terminowo. W celu wyegzekwowania należności, po upływie terminu płatności, wystawiane jest wezwanie do zapłaty, a następnie – wobec braku wpłat – akta dłużnika przekazywane są do Wydziału Prawnego tut. Urzędu celem wyegzekwowania zaległości na drodze postępowania sądowego” (*akta kontroli: Odpowiedź PYTANIA 1 - wyjaśnienia do kontroli, nr 20*).

Na podstawie analizy zestawienia spraw dotyczących przeprowadzenia aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego ustalono, że w 71 przypadkach sprawy rozstrzygało Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie, co stanowi około 29,34% wszystkich spraw z tego zakresu. W 26 przypadkach sprawy zakończyły się zawarciem ugody przed SKO, w 3 przypadkach SKO oddaliło wnioski użytkowników wieczystych, w 3 przypadkach zostały zawarte ugody przed Sądem, w 4 przypadkach Sąd ustalił nową opłatę, w 2 przypadkach po uznaniu przez SKO wniosku za zasadny Sąd umorzył postępowanie, 33 spraw jest nadal w toku.

Z tabel zawierających wykaz nieruchomości objętych aktualizacją opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (2023 r., 2024 r., 2025 r.) wynika, że opłaty z tytułu użytkowania wieczystego tych nieruchomości wzrosły z kwoty 3 493 377,46 zł przed aktualizacją do kwoty 7 480 608,94 zł po aktualizacji, tj. o około 214%, co znacząco wpływa na wzrost dochodów Skarbu Państwa z tego tytułu. Łączny koszt wykonania operatów szacunkowych wyniósł 83 750,70 zł.

Zdaniem zespołu kontrolującego operaty szacunkowe sporządzone na potrzeby dokonania aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nie budzą zastrzeżeń.

Aktualizacja opłat z tytułu trwałego zarządu

Łączna ilość działek Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd na dzień 31 grudnia 2025 r. wynosiła 302 działek o łącznej powierzchni 167,4223 ha, w tym liczba zwolnionych z opłat działek na ten sam dzień wynosiła 179. Zatem w odpłatnym trwałym zarządzie znajdowały się 123 działki (*akta kontroli – tabela do kontroli załącznik pn.: Aktualizacja opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu (2023 r., 2024 r., 2025 r.)*).

W myśl art. 87 ust. 1 u.g.n. 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.

Na podstawie ustaleń kontrolujących, biorąc pod uwagę ostatnie daty aktualizacji opłat rocznych (bądź ustalenia opłat) dla wszystkich działek oddanych w odpłatny trwały zarząd, tj. 1998-2001, 2003-2007, 2009-2011, 2013-2014, 2016-2017, 2019-2025, wynika, że na dzień 31 grudnia 2025 r. wszystkie opłaty z tytułu trwałego zarządu powinny podlegać aktualizacji, z wyjątkiem udziału 69/1000, w stosunku do którego w 2025 r. ustalono opłatę.

W kontrolowanym okresie Prezydent Olsztyna odstąpił od aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu. W odpowiedzi na zapytanie zespołu kontrolującego w powyższej kwestii Prezydent wyjaśnił, że analiza postępowań dot. aktualizacji opłat z lat poprzednich wykazała, że sporządzenie operatów szacunkowych dla tego celu wiąże się z poniesieniem znacznych kosztów, niewspółmiernych do możliwych do osiągnięcia efektów finansowych. W szczególności dotyczy to nieruchomości, dla których opłaty zostały ustalone przy zastosowaniu stawki 0,1%, co powoduje, że nawet istotny wzrost wartości nieruchomości przekłada się na niewielki wzrost wysokości opłaty rocznej. Tak więc w ocenie organu podejmowanie czynności aktualizacyjnych w takich przypadkach było ekonomicznie nieuzasadnione i pozostawało w sprzeczności z zasadą racjonalnego oraz gospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Dodatkowo wskazano, że w związku z pogarszającą się sytuacją finansową jednostek organizacyjnych coraz częściej składane były wnioski o udzielenie bonifikat od opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu. W praktyce spowodowało to dalsze ograniczenie realnych wpływów możliwych do uzyskania w wyniku aktualizacji i przemawiało za odstąpieniem od wszczynania kosztownych procedur aktualizacyjnych w kontrolowanym okresie(*akta kontroli: Odpowiedź PYTANIA 1 - wyjaśnienia do kontroli, nr 18*).

Mając jednak na uwadze art. 87 u.g.n. zaleca się podjęcie działań zmierzających do aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu poprzez przeprowadzenie analizy zmian wartości nieruchomości, w szczególności tych, dla których ustalenie lub ostatnia aktualizacja opłaty nastąpiły ponad 15 lat temu, a w przypadku potwierdzenia zmiany ich wartości – dokonanie aktualizacji opłat.

Stwierdza się również, że zalecenia z przeprowadzonej w 2023 r. kontroli dotyczące dokumentowania działań przeprowadzanej okresowo analizy rynku nieruchomości pod kątem wzrostu wartości nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste lub trwały zarząd na podstawie rejestru cen i wartości nieruchomości nie zostały zrealizowane, gdyż brak jest dokumentów zawierających szczegółowe uzasadnienie wytypowania konkretnych nieruchomości do aktualizacji, oraz odstąpienia od dokonania aktualizacji pozostałych opłat.

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

Przyznana ocena wynika z procentowej ilości dokonanych aktualizacji z uwagi na upływ czasu od daty ostatniej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, odstąpienia od aktualizacji opłaty w stosunku do jednej działki oddanej w użytkowanie wieczyste pomimo udokumentowanego wzrostu wartości nieruchomości oraz braku aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu. W stosunku do niezaktualizowanych opłat z uwagi na upływ czasu od daty ostatniej aktualizacji, organ kontrolowany nie dysponuje potwierdzonymi danymi uzasadniającymi odstąpienie od ich dokonania.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości polegających na niedokonaniu aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu w stosunku do wszystkich nieruchomości wymagających jej przeprowadzenia jest niezastosowanie się do przepisów art. 77 ust. 1 i art. 87 ust. 1 u.g.n., wskazujących na konieczność dokonania aktualizacji wysokości opłat w sytuacji, gdy wartość nieruchomości uległa zmianie.

Skutkiem powstałych nieprawidłowości, tj. braku systematycznej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, jest wysokość opłat nieadekwatna do wartości nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz związane z tym mniejsze wpływy do budżetu państwa.

Osobą odpowiedzialną za opisane nieprawidłowości jest Dyrektor Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.

9. Prawidłowość wydawania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych 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. W przypadku gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa – starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej miał wydać

do końca 2019 r. z urzędu zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tego gruntu, których powinien określić wysokość i terminy wniesienia opłaty przekształceniowej.

Kontroli podlegało 46 losowo wybranych spraw wykazanych w załączniku nr 9.1 do programu kontroli pt.: „Wykaz spraw za okres: 1 stycznia 2019 r. – 31 grudnia 2025 r. dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów – zaświadczenia wydawane z urzędu”, oraz 14 losowo wybranych spraw wykazanych 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 2025 r. w Urzędzie Miasta Olsztyna przekształceniem objętych zostało łącznie 180 nieruchomości Skarbu Państwa (z urzędu 131 nieruchomości, na wniosek – 49 nieruchomości).

W kontrolowanym okresie jednostka kontrolowana rozpatrzyła łącznie 3890 zgłoszeń przekształconych użytkowników wieczystych lub współużytkowników wieczystych (zabudowa wielorodzinna) o zamiarze wniesienia opłaty jednorazowej wraz z wnioskiem o udzielenie bonifikaty (art. 7 ustawy przekształceniowej). Zgodnie z ustawą możliwe do uzyskania bonifikaty wynosiły od 10 do 60 % (w zależności od roku wniesienia opłaty jednorazowej po dacie przekształcenia). Najwyższa forma ulgi 99% udzielana była członkom rodzin wielodzietnych, o których mowa w ustawie z 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodzinie (art. 9a ust. 1 pkt 2 ustawy przekształceniowej). W większości przypadków jednostka kontrolowana udzieliła 60 % bonifikaty od opłaty przekształceniowej, bowiem opłata została wniesiona w roku, w którym nastąpiło przekształcenie (2019 r.).

W przypadku wniesienia opłaty jednorazowej, organ każdorazowo wydawał właścicielom zaświadczenie o jej uiszczeniu, służące wykreśleniu z działu III księgi wieczystej dla danej nieruchomości roszczenia o opłatę.

Pozostali właściciele/ współwłaściciele przekształconych nieruchomości dokonują płatności za przekształcenie w formie opłaty rocznej ustalonej w zaświadczeniu o przekształceniu. Opłaty z tytułu przekształcenia, właściciele są zobowiązani do wnoszenia przez ustalony w zaświadczeniu okres, opłata obciąża każdego właściciela nieruchomości, który jest zobowiązany do jej wnoszenia w terminie do 31 marca każdego roku.

Jak wskazała jednostka kontrolowana - część opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności nie jest uiszczana terminowo. W celu wyegzekwowania należności, po upływie terminu płatności wystawiane jest wezwanie do zapłaty, a następnie - wobec braku wpłat - akta dłużnika przekazywane są do Wydziału Prawnego tut. Urzędu celem wyegzekwowania zaległości na drodze postępowania sądowego (*akta kontroli: Odpowiedź PYTANIA 1 - wyjaśnienia do kontroli, nr 9*).

W trzech przypadkach postanowieniem odmówiono wydania zaświadczenia, zaś w dwóch innych przypadkach – postanowienie dotyczyło części nieruchomości.

Zespół kontrolny stwierdza, że działania jednostki kontrolowanej w zakresie realizacji celów ustawy przekształceniowej były w pełni skuteczne. 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 wydano wszystkie zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności w terminie.

Jednostka kontrolowana prawidłowo dokonywała oceny spełniania przez nieruchomości przesłanek przekształcenia, o których mowa w art. 1 ust. 2 oraz art. 1a ustawy przekształceniowej. Działano 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. Sporządzane 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.

Na podstawie kontrolowanych akt, zespół kontrolny stwierdził, że w dwóch przypadkach jednostka kontrolowana nie dopełniła w terminie obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej dotyczącego przesyłania zaświadczeń do sądów wieczystoksięgowych.

W pierwszym przypadku (dot. dz. 352/3) zaświadczenie o przekształceniu zostało wydane 10 kwietnia 2019 r., zaś dostarczone do właściwego sądu wieczystoksięgowego dopiero 30 kwietnia 2019 r.

Drugi przypadek dotyczył sytuacji, w której nowi właściciele działki (dot. dz. nr 14/5) po wydaniem przez organ zaświadczeniu o przekształceniu złożyli oświadczenie o niewykonywaniu działalności gospodarczej na nieruchomości objętej przekształceniem. Konsekwencją powyższego było wydanie przez Prezydenta nowego zaświadczenia zmieniającego okres wnoszenia opłaty przekształceniowej (zmiana z 99 lat na 20 lat). Z analizy księgi wieczystej wynika, że podstawą wpisu ostrzeżenia w dziale III jest pierwsze zaświadczenie.

Jednostka kontrolowana w odpowiedzi na zadane przez zespół kontrolny pytanie odnośnie ww. sytuacji wskazała, że: „Mając powyższe na uwadze (czyt. przepisy ustawy przekształceniowej), organ przekazał w dniu 21 listopada 2019 r. zaświadczenie potwierdzające, że z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, stanowiącej własność Skarbu Państwa, oznaczonej jako działka nr 14/5 przekształciło się z mocy prawa w prawo własności tej nieruchomości. Natomiast, zaświadczenie wydane w dniu 19 grudnia 2019 r. nie stanowiło potwierdzenia przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, miało charakter wtórny, odnoszący się jedynie do zmiany terminu obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej przez nowych właścicieli, co nie stanowi treści wpisu roszczenia w dziale III KW. W związku z powyższym, organ nie był zobowiązany do złożenia tego zaświadczenia do Sądu celem dokonania wpisu”.

Zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy przekształceniowej, organ wydający zaświadczenie ma ustawowy obowiązek przekazania go do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej w terminie 14 dni od dnia jego wydania. Dotyczy to zarówno zaświadczenia pierwotnego, jak i każdego zaświadczenia, które modyfikuje treść publicznoprawnych obowiązków właściciela wpisywanych do KW.

Wpis w dziale III KW nie jest jedynie formalnością. Zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy, wpis ten zabezpiecza roszczenie o opłatę przekształceniową. Wpis ten musi więc odzwierciedlać aktualny i prawdziwy stan prawny oraz finansowy obciążający nieruchomość.

Do ewentualnej dalszej analizy pozostają nieruchomości pozostające w użytkowaniu wieczystym typu: drogi dojazdowe, drogi wewnętrzne, garaże, zabudowane budowlą typu zbiornik na nieczystości, pod kątem spełniania przesłanek określonych art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej. Analizie można poddać funkcjonalność tych nieruchomości, tj. czy są one związane z obsługą nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe.

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

Przyczyną ujawnionych w toku kontroli uchybień jest niewystarczające uwzględnienie wymogów wynikających z art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej.

Skutkiem powyższych uchybień jest brak przesłania zaktualizowanego zaświadczenia dla dz. nr 14/5, tym samym stan prawny ujawniony w księdze wieczystej nie był aktualny. Przekroczenie ustawowego 14-dniowego terminu na przesłanie zaświadczenia, choć w tym konkretnym przypadku krótkie (6 dni), stanowi o zwykłym niedopatrzeniu w początkowym okresie wdrażania ustawy.

Osobą odpowiedzialną za opisane uchybienia jest Dyrektor Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.

Projekt wystąpienia pokontrolnego z 15 lipca 2026 r., znak: WIN-III.431.1.2026.MK zawierający ustalenia kontroli, doręczono jednostce kontrolowanej 15 lipca 2026 r., byłemu kierownikowi jednostki kontrolowanej 29 lipca 2026 r. W wyznaczonym terminie były kierownik jednostki kontrolowanej nie złożył pisemnego oświadczenia odnoszącego się do stwierdzonych nieprawidłowości, za które ponosi odpowiedzialność w okresie objętym kontrolą.

Prezydent Olsztyna pismem z 21 lipca 2026 r., nr GGN.III.0643.5.2026 ustosunkował się do wskazanych w projekcie wystąpienia pokontrolnego uchybień i nieprawidłowości. Jednostka kontrolowana wskazała, że w dniu 16 lipca 2026 r. w oparciu o operat szacunkowy z dnia 31 października 2025 r. dokonano aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jednej z działek w odniesieniu do której uprzednio odstąpiono od aktualizacji opłaty.

Ponadto podniesiono, że działania związane z aktualizacją opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa będą sukcesywnie realizowane, z uwzględnieniem dostępnych środków finansowych oraz możliwości organizacyjnych i kadrowych Referatu Gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Państwa.

Ustosunkowując się do wskazanego uchybienia jakim jest brak przesłania do właściwego sądu zaktualizowanego zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego działki gruntu nr 14/5 w prawo własności wyjaśniono, że przed przystąpieniem do realizacji procesu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów odbyło się spotkanie przedstawicieli Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami z przedstawicielami Sądu Rejonowego w Olsztynie VI Wydziału Ksiąg Wieczystych. Podczas spotkania opracowano zasady sporządzania zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz określono zasady przekazywania tych dokumentów do właściwego sądu wieczystoksięgowego. Prezydent wskazał, że szczegółowa analityka finansowa (ile lat pozostało do spłaty i w jakiej wysokości) prowadzona jest w wewnętrznych rejestrach finansowo-księgowych tut. Urzędu i nie podlega ujawnieniu w publicznym rejestrze, jakim są księgi wieczyste.

Mając na uwadze powyższe ustalenia 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 grudnia 2026 r.
- 2) przeanalizowanie ewidencjonowanego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa stanowiących tereny drogowe i sukcesywnie przekazywanie informacji Wojewodzie o zidentyfikowanych nieruchomościach, których prawo własności, z mocy prawa, powinno zostać potwierdzone na rzecz odpowiednich miejscowo jednostek samorządu terytorialnego, nie później niż do 31 grudnia 2026 r.
- 3) przeprowadzenie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, w stosunku do nieruchomości, które ze względu na upływ czasu oraz wzrost wartości takiej aktualizacji wymagają. W celu oceny zasadności przeprowadzenia aktualizacji opłat dla poszczególnych nieruchomości w danym okresie zaleca się przeprowadzenie analizy rynku nieruchomości. Pozwoli to na racjonalne planowanie aktualizacji oraz właściwe zabezpieczenie środków finansowych na pokrycie kosztów sporządzania operatów szacunkowych.
- 4) przeprowadzenie aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu, w szczególności w odniesieniu do nieruchomości, dla których ustalenie opłaty lub jej ostatnia aktualizacja nastąpiły ponad 15 lat temu. Przed przystąpieniem do przeprowadzenia kolejnych aktualizacji, proszę o przeanalizowanie, czy wszystkie nieruchomości wymagają jej przeprowadzenia w danym okresie.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski

Radosław Król

/dokument podpisano elektronicznie/

