



SN-V.431.5.2019.11

Pan Mariusz Zgaiński
Starosta Grodziski
ul. Żwirki i Wigury 1
62 – 065 Grodzisk Wlkp.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 16 ust. 1, 2, 4 w związku z art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092, z późn. zm.) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1464) kontrolerzy:

- 1) Agata Smal – starszy specjalista Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu – kierownik zespołu kontrolującego;
- 2) Paulina Pawlak – referent prawny Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu;
- 3) Julia Duda – inspektor wojewódzki Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu,
- 4) Milena Kamieniecka – inspektor wojewódzki Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu,

przeprowadzili, na podstawie upoważnienia znak KN-II.0030.277.2019.1, w dniach od 26 sierpnia 2019 r. do 25 października 2019 r. kontrolę w Starostwie Powiatowym w Grodzisku Wlkp., ul. Żwirki i Wigury 1, 62-065 Grodzisk Wlkp.

Przedmiot kontroli obejmował gospodarowanie przez Starostę Grodziskiego nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz wykonywanie innych zadań zleconych w zakresie gospodarki nieruchomościami.

Kontrolą objęto okres od 29 września 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

W związku z powyższym, na podstawie art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą w Starostwie Powiatowym w Grodzisku Wlkp. były prowadzone sprawy należące do 11 z 17 obszarów przewidzianych do objęcia kontrolą. Poszczególne obszary zostały ocenione w następujący sposób:

l.p.	Nazwa obszaru	Ocena cząstkowa
1	Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa	Pozytywna
2	Zbywanie nieruchomości Skarbu Państwa	Pozytywna
3	Nabywanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa	Pozytywna
4	Użyczenie nieruchomości Skarbu Państwa	Pozytywna

5	Użytkowanie wieczyste	Pozytywna
6	Wykonywanie, ograniczanie, pozbawianie praw do nieruchomości oraz zwrot nieruchomości	Pozytywna z nieprawidłowościami
7	Ustalanie i wypłata odszkodowań za nieruchomości, w tym za nieruchomości zajęte pod drogi publiczne	Pozytywna
8	Przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	Pozytywna
9	Monitoring zaleceń	Pozytywna
10	Należności za nieruchomości udostępniane z zasobu	Pozytywna
11	Ujawnianie	Pozytywna

**Mając na uwadze powyższe
oceniłam pozytywnie**

gospodarowanie przez Starostę Grodzkiego nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i wykonywanie przez niego innych zadań zleconych w zakresie gospodarki nieruchomościami

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości oraz przyczyny i skutki ich powstania:

- w zakresie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa:

- 1) **brak wskazania przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w odniesieniu do 4 działek będących przedmiotem użyczenia, co stanowi naruszenie art. 23 ust. 1c pkt 4 ugn.**

- w zakresie użytkowania wieczystego:

- 2) **mała liczba aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego dla nieruchomości Skarbu Państwa ze stawką 3%**

Analiza przekazanych przez podmiot kontrolowany materiałów (wg stanu na dzień rozpoczęcia kontroli) wykazała, że przeprowadzono 60 aktualizacji dla nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, dla których stawka procentowa wynosi 3%, z czego:

- 2 aktualizacje miały miejsce po 2015 r.
- 35 aktualizacji miało miejsce w latach 2013 – 2015
- 21 aktualizacji miało miejsce w latach 2010 – 2012
- 2 aktualizacje miały miejsce w roku 2009 lub wcześniej.

Jedynie 3,3% aktualizacji zostało przeprowadzonych po roku 2015. Ten procent powinien być wyższy, bowiem nieruchomości ze stawką 3% generują największe dochody spośród wszystkich nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Przy założeniu stałego wzrostu wartości nieruchomości ze stawką 3% i stałej skuteczności dochodzenia należności przy wzroście wysokości należności, należy uznać, że zbyt rzadkie dokonywanie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego negatywnie wpływa na wysokość dochodów osiągniętych z tych nieruchomości, tzn. nie powoduje wzrostu dochodów, który miałyby miejsce w przypadku dokonania aktualizacji, co w konsekwencji prowadzi do naruszenia art. 12 ugn.

- w zakresie wykonywania, ograniczania, pozbawiania praw do nieruchomości oraz zwrotu nieruchomości:

3) rejestracja spraw pod błędnym symbolem klasyfikacyjnym 6852

Wyjaśnienia kontrolowanego:

Ad 1

Starosta Grodziski wyjaśnił, iż rzeczywiście w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa przez pomyłkę nie wpisano przeznaczenia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dwóch nieruchomości, które zostały oddane w użyczenie jednostce organizacyjnej Powiatu Grodziskiego. W odniesieniu do pozostałych nieruchomości wskazanych w ww. ewidencji wymagania określone w art. 23 ust. 1c pkt 1 i 3 ugn zostały spełnione. Brak ten został uzupełniony.

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Potwierdzają one istnienie przedmiotowej nieprawidłowości. Braki zostały uzupełnione w następstwie ich wskazania przez organ kontroli. Ocenie podlega wersja ewidencji przekazana przez podmiot kontrolowany w czasie czynności kontrolnych w jednostce.

Ad 2

Starosta Grodziski wyjaśnił, iż w kontrolowanym okresie przeprowadził aktualizacje opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości w stosunku do 32 z 40 użytkowników wieczystych, dla których opłata z tytułu użytkowania wieczystego naliczana jest wg stawki 3%, z czego dla 19 użytkowników wieczystych opłata została wypowiedziana w 2014 r.

Starosta Grodziski wskazuje, iż w przypadku gdy nowa opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego przewyższa co najmniej dwukrotnie dotychczasową opłatę roczną, to aktualizację można przeprowadzić w praktyce nie częściej niż raz na 6 lat, bowiem w takiej sytuacji opłata roczna w trzecim roku od aktualizacji jest równa kwocie wynikającej z tej aktualizacji (opłata zaktualizowana) oraz że aktualizacja kończy się wraz z momentem ustalenia nowej opłaty, określanej mianem zaktualizowanej. A zatem w odniesieniu do nieruchomości, dla których nastąpił opisywany wzrost wartości, fakt doręczenia wypowiedzeń w 2014 r. powoduje, że następna aktualizacja jest możliwa dopiero w 2020 r.

Ponadto Starosta Grodziski wskazał, że „co roku wysokość dotacji przyznawanej przez Wojewodę Wielkopolskiego jest inna. Mimo, że Starosta przed rozpoczęciem danego roku budżetowego wnioskuje o ściśle określonej kwotę przeznaczoną na ten cel – nigdy jeszcze nie otrzymał tej kwoty. Wysokość przyznanej dotacji jest zawsze mniejsza od wnioskowanej i w dodatku musi zostać wykorzystana nie tylko na dokonanie aktualizacji opłat z ww. tytułów, ale również na utrzymanie nieruchomości Skarbu Państwa wchodzących w skład zasobu, którym gospodaruje Starosta Grodziski oraz regulowanie stanów prawnych nieruchomości.”

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Organ nie zgadza się z interpretacją art. 77 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2a ugn zastosowaną przez Starostę Grodziskiego, bowiem art. 77 ust. 1 ugn wprost wskazuje, iż wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata. Wobec powyższego wszystkie opłaty wypowiedziane w 2014 r. dla których wypowiedzenie zostało doręczone użytkownikom wieczystym w 2014 r., mogły zostać ponownie zaktualizowane w 2017 r., a nowa opłata zacząć obowiązywać od 1 stycznia 2018 r. Art. 77 ust. 2a ugn w żaden sposób nie wpływa na częstotliwość przeprowadzania aktualizacji, bowiem art. 77 ust. 1 ugn nie przewiduje żadnych wyjątków od zawartej w nim zasady. Art. 77 ust. 2a ugn zakłada co

prawda stopniowe dochodzenie do wysokości zaktualizowanej opłaty, ale jest ona określana już w wypowiedzeniu opłaty. Data doręczenia wypowiedzenia wyznacza zarówno moment wejścia w życie zaktualizowanej opłaty jak i przesądza o możliwości ponownego zaktualizowania opłaty. W przypadku, gdy wzrost opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wymaga rozłożenia na raty, to rok, w którym zaktualizowana opłata osiąga swoją docelową wysokość jest rokiem, w którym opłata roczna ponownie może zostać wypowiedziana.

Odnośnie wysokości przyznanej dotacji należy zauważyć, że niezwłocznie po uchwaleniu ustawy budżetowej na dany rok i przekazaniu informacji o przyznanych kwotach dotacji dla jst, Wojewoda Wielkopolski kieruje pismo do wszystkich jst z informacją, iż występuje do Ministra Finansów o przyznanie dodatkowych środków z rezerwy celowej (poz. 41 na Uzupełnienie wydatków na gospodarkę nieruchomościami) na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa - na różne tytuły wydatków, w tym również na aktualizacje opłat.

W roku 2018 Starosta Grodziski występował o środki z rezerwy celowej w kwocie 8.000 zł tylko i wyłącznie na regulowanie stanów prawnych i dotacja w takiej wysokości została przekazana.

Ad 3

„(...) sprawy nr GN.6852.1.2016, GN.6852.1.2017, GN.6852.2.2017, GN.6852.1.2018 zostały zarejestrowane pod prawidłowym symbolem klasyfikacji zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych. Wszystkie te sprawy dotyczyły zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości w związku z wystąpieniem siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. (...) wszystkie ww. sprawy dotyczyły czasowego zajęcia nieruchomości w związku z powstaniem stanu faktycznego, który nakazywał szybkie działanie w celu zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. Szkada ta mogła zaistnieć natomiast w każdym momencie a więc wymagało to odpowiedniej reakcji. Decyzje organu zostały więc oparte na informacjach które wskazywały na potrzebę wyjątkowo szybkiego działania”.

Przedstawione wyjaśnienia potwierdzają istnienie nieprawidłowości. Zgodnie z treścią § 4 ust. 6 JRWA, który stanowi: *„Oparcie budowy wykazu akt na systemie klasyfikacji dziesiętnej, o którym mowa w ust. 4 pkt 2, polega na dokonaniu podziału wszystkich zagadnień, którymi zajmuje się dany podmiot, a tym samym całości wytwarzanej i gromadzonej w związku z tym dokumentacji, na maksymalnie dziesięć klas pierwszego rzędu, zwanych dalej „klasami głównymi”. W ramach każdej klasy głównej dokonuje się podziału na klasy drugiego rzędu (minimum – dwie, maksimum – dziesięć). Dalszy podział klas na klasy kolejnych rzędów jest dokonywany analogicznie, aż do stworzenia klasy końcowej, czyli klasy oznaczonej kategorią archiwalną, dla której prowadzi się spis spraw lub w ramach której grupuje się dokumentację bez wymogu rejestracji w ramach spraw.”* **Wykaz akt cechuje się budową logiczną, czyli każda klasa jest rzeczowo i tematycznie powiązana z klasą wyższego i niższego rzędu, przy czym klasa niższego rzędu zawsze wywodzi się z klasy wyższego rzędu. W ten sposób klasa wyższego rzędu mieści w sobie wszystkie zagadnienia przyporządkowane do klas niższego rzędu w ramach tej klasy.**

Ustalono również, że:

- akta prowadzonych postępowań administracyjnych powinny być zespalone i ułożone w porządku chronologicznym. Zgodnie z § 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie JRWA akta sprawy to dokumentacja zawierająca informacje potrzebne przy rozpatrywaniu danej sprawy oraz odzwierciedlająca przebieg jej załatwiania i rozstrzygnięcia. Zgodnie bowiem z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie JRWA dokumentacja powstająca w podmiocie i do niego napływająca jest klasyfikowana i kwalifikowana na podstawie jednolitego rzeczowego wykazu akt, zwanego dalej "wykazem akt", przez oznaczanie, rejestrację i łączenie dokumentacji w akta spraw albo jej grupowanie jako dokumentacji nietworzącej akt spraw. Z powyższych unormowań, właściwych dla postępowania administracyjnego, wynika zatem obowiązek zespalandia akt sprawy (tj. dokumentacji). Nawet w świetle zasady pisemności (zaliczanej przez doktrynę do jednej z zasad techniczno-procesowych), wyrażonej w art. 14 § 1 k.p.a., nie jest możliwe, ażeby akta organu I instancji stanowiły nieuporządkowany „plik” dokumentów;

- do akt prowadzonych postępowań administracyjnych powinna być załączona metryka zgodnie z treścią art. 66a § 3 k.p.a., który stanowi, iż *metryka sprawy, wraz dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana.*

Biorąc pod uwagę oceny zawarte w wystąpieniu pokontrolnym wnoszę o:

1. uzupełnienie prowadzonej przez Starostę Grodzkiego ewidencji nieruchomości Skarbu Państw w celu jej dostosowania do wymogów wynikających z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez każdorazowe wskazywanie przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w sytuacji jego braku w studium;
2. zwiększenie częstotliwości aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego dla użytkowników wieczystych ze stawką 3%;
3. rejestrowanie sprawy pod właściwym symbolem klasyfikacyjnym wynikającym z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67);
4. załączanie metryki do każdej ze spraw;
5. prowadzenie akt w uporządkowany sposób, tj. zespalandie i układanie w porządku chronologicznym pisma w poszczególnych teczkach.

Proszę o przekazanie informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia w terminie dwóch tygodni od daty doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Wojewoda Wielkopolski
Łukasz Mikołajczyk (-)

.....
*(podpis kierownika jednostki
kontrolującej lub pracownika
upoważnionego do podpisywania w jego
imieniu wystąpień pokontrolnych)*