



SN-V.431.5.2021.11

Pan
Stanisław Szczotka
Starosta Krotoszyński
ul. 56 Pułku Piechoty Wlkp. 10
63-700 Krotoszyn

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. z 2020 r. poz. 224) 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, z późn. zm.) kontrolerzy:

- 1) Agata Smal – starszy specjalista w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu – kierownik zespołu kontrolującego;
- 2) Rafał Dobrowolski – referent prawny w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu;
- 3) Milena Kamieniecka – inspektor wojewódzki w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu,

przeprowadzili, działając na podstawie upoważnienia znak KN-II.0030.54.2021.1, w dniach od 6 maja 2021 r. do 6 lipca 2021 r. kontrolę w Starostwie Powiatowym w Krotoszynie, ul. 56 Pułku Piechoty Wlkp. 10, 63–700 Krotoszyn.

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

Kontrolą objęto okres od 14 czerwca 2016 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 Krotoszynie były prowadzone sprawy należące do 14 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 z nieprawidłowościami
2	Zbywanie nieruchomości Skarbu Państwa	Pozytywna

3	Nabywanie	Pozytywna
4	Użytkowanie wieczyste	Pozytywna
5	Trwały zarząd	Pozytywna z nieprawidłowościami
6	Wydzierżawianie nieruchomości Skarbu Państwa	Pozytywna z nieprawidłowościami
7	Wynajmowanie nieruchomości Skarbu Państwa	Pozytywna z nieprawidłowościami
8	Bezumowne korzystanie	Negatywna
9	Wykonywanie, ograniczanie, pozbawianie praw do nieruchomości oraz zwrot nieruchomości	Pozytywna z nieprawidłowościami
10	Ustalanie i wypłata odszkodowań za nieruchomości, w tym za nieruchomości zajęte pod drogi publiczne	Pozytywna z nieprawidłowościami
11	Przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	Pozytywna
12	Monitoring wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli	Pozytywna z nieprawidłowościami
13	Należności za nieruchomości udostępniane z zasobu	Pozytywna
14	Ujawnianie	Pozytywna

Mając na uwadze powyższe

oceniłam pozytywnie z nieprawidłowościami

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

Ze względu na dużą zawartość wrażliwych danych osobowych dokonano wyłączenia części wystąpienia pokontrolnego zawierającego informacje pozyskane podczas kontroli. Wyłączenia dokonał zespół kontrolny na podstawie art. 5 ust. 1 i art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176, z późn. zm.).

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

- w zakresie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa zbadano kompletność danych na próbie spraw obejmujących następujące działki i stwierdzono:

l.p.	Miejscowość, nr działki i pow. działki	Kategoria
1	Koźmin Wlkp., działka nr 760/1 o pow. 0.0188 ha	Użytkowanie wieczyste
2	Tomnice, działka nr 44/2 o pow. 0.0119 ha	Użytkowanie wieczyste
3	Koźmin Wlkp., działka nr 2472 o pow. 0.1158 ha	Użytkowanie wieczyste
4	Krotoszyn, działka nr 671/76 o pow. 0.2105 ha	Użytkowanie wieczyste
5	Biadki, działka nr 9/12 o pow. 2.2100 ha	Użytkowanie wieczyste
6	Krotoszyn, działka nr 1748/1 o pow. 0.2140 ha	Trwały zarząd
7	Krotoszyn, działka nr 6439/1 o pow. 0.5699 ha	Trwały zarząd

l.p.	Miejscowość, nr działki i pow. działki	Kategoria
8	Krotoszyn, działka nr 1046/7 o pow. 0.0163 ha	Trwały zarząd
9	Krotoszyn, działka nr 1044/1 o pow. 0.0045 ha	Trwały zarząd
10	Krotoszyn, działka nr 1044/2 o pow. 0.1694 ha	Trwały zarząd
11	Krotoszyn, działka nr 3457/46 o pow. 0.5520 ha	Bezumowne korzystanie
12	Górka, działka nr 106/9 o pow. 0.6710 ha	Bezumowne korzystanie
13	Rozdrażew, działka nr 137/7 o pow. 0.0333 ha	Bezumowne korzystanie
14	Rozdrażew, działka nr 137/8 o pow. 0.0744 ha	Bezumowne korzystanie
15	Krotoszyn, działka nr 1304/7 o pow. 0.0141 ha	Dzierżawa
16	Długołęka, gm. Kobylin, działka nr 85/4 o pow. 0.1022 ha	Dzierżawa
17	Długołęka, gm. Kobylin, działka nr 85/5 o pow. 0.1459 ha	Dzierżawa
18	Długołęka, gm. Kobylin, działka nr 85/6 o pow. 0.1480 ha	Dzierżawa
19	Krotoszyn, działka nr 4510/2 o pow. 2.0485 ha	Dzierżawa
20	Kobylin, działka nr 93 o pow. 0.0036 ha	Nieruchomości nieudostępniowane
21	Orpiszew, działka nr 333/2 o pow. 0.2400 ha	Nieruchomości nieudostępniowane
22	Bożacin, działka nr 262/2 o pow. 0.0295 ha	Nieruchomości nieudostępniowane
23	Czarny Sad, działka nr 29/7 o pow. 0.1478 ha	Nieruchomości nieudostępniowane
24	Krotoszyn, działka nr 2304/2 o pow. 0.0064 ha	Nieruchomości nieudostępniowane
25	Brzoza, działka nr 102/7 o pow. 0.4400 ha	Najem
26	Wielowieś, działka nr 155/3 o pow. 0.4600 ha	Najem
27	Smolice, działka nr 850/18 o pow. 0.0840 ha	Najem
28	Smolice, działka nr 850/19 o pow. 0.0618 ha	Najem
29	Sroki, działka nr 1/7 o pow. 0.1711 ha	Najem

1) brak wskazania przeznaczenia nieruchomości wynikającego z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w sytuacji jego braku ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do działek ujętych pod pozycją od 11 do 29, co stanowi naruszenie art. 23 ust. 1c pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dalej: ugn;

Starosta Krotoszyński wyjaśnił, że „posiada zestawienie z danymi dotyczącymi przeznaczenia w planie lub kierunków zagospodarowania przestrzennego dla wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, które są udostępnione odpłatnie, niezależnie od formy tego udostępnienia.

Działka pod pozycją 20 jest faktycznie nieużytkiem bez dostępu do drogi publicznej. Natomiast działki z pozycji od 21 do 24 w tabeli są zajęte pod drogi krajowe w zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, faktycznie wyłączone są z obrotu prawnego i zarządza nimi GDDKiA, Starosta nie jest bowiem organem administracji drogowej dla żadnego typu dróg. Ich przeznaczenie planistyczne wynika z funkcji drogowej jaką pełnią.”

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, potwierdzają one istnienie opisanej nieprawidłowości.

- 2) **brak wskazania pełnego oznaczenia wg katastru, tj.:** brak wskazania jednostki ewidencyjnej w odniesieniu do działek ujętych pod nr: 2, 5, 21 – 23, 25 – 29, co stanowi naruszenie art. 23 ust. 1c pkt 1 ugn;

Starosta Krotoszyński wyjaśnił co następuje:

„(...) Na chwilę obecną nie ma w Polsce katastru nieruchomości, co oznacza, że zgodnie z art. 224 ugn „ <<Do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez użyte w niniejszej ustawie pojęcie <<kataster nieruchomości>> rozumie się tę ewidencję.>>

(...) W przepisach rozporządzenia o Ewidencji gruntów i budynków jest mowa o identyfikatorze działki geodezyjnej (zapisanym w złożonym ciągu cyfr, znaków i liter w celu jej przetwarzania w systemie informatycznym).

(...) Ustawodawca nie wyjaśnił co rozumie przez oznaczenie nieruchomości według katastru nieruchomości (Ewidencję gruntów i budynków), ale z uwzględnieniem definicji legalnej w ugn można zauważyć, że chodzi o nr porządkowy nieruchomości w zakresie działki ewidencyjnej, który jest zawarty w dziale I księgi wieczystej. Nigdzie w przepisach ugn, ani w żadnych innych, nie ma określenia, czym jest oznaczenie nieruchomości według Ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości), tym bardziej pełne oznaczenie.

(...) Starosta wyjaśnia, że po wejściu w życie tego rozporządzenia [nowego rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków – przyp. A.S.], wprowadzi jako dodatkowe oznaczenie dla nieruchomości w zakresie każdej działki identyfikatory, wynikłe z treści tego rozporządzenia, które zgodnie z projektem ma wejść w życie 31 lipca 2021 r.

Brak jest też określonej przez ustawodawcę formy jaka powinna mieć ewidencja gruntów prowadzona przez Starostów, w przeciwieństwie np. do szczegółowo określonej w przepisach formy wykazów nieruchomości przekazywanych do KZN. Z tego względu Starosta uważa, że w tym zakresie jego ewidencja jest prawidłowo sporządzona, umożliwia pełną identyfikację nieruchomości, która jest w zasobie.

Co do zarzutu dotyczącego braku jednostki ewidencyjnej, we wspomnianych przepisach brak jest dyspozycji, aby takie dane były. Starosta zwraca też uwagę, że w projektowanej nowelizacji ugn, która wpłynęła już do Sejmu [Druk o znaku DKPL.WK.0610.2.57.2021.JS(10)], planowane jest dodanie w przepisie art. 23 ugn ust. 1 db, który pkt 1 lit „a” stanowi, że Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa opracowuje się na okres 3 lat. Plan zawiera w szczególności (...): wskazanie miejscowości położenia nieruchomości.

Na chwilę obecną, przy standardowym założeniu w wykładni przepisów prawa, że ustawodawca jest racjonalny, można stwierdzić, że jako element opisowy oznaczenia nieruchomości według katastru rozumie on miejscowość, w której jest nieruchomość położona, a więc obręb ewidencyjny, a nie jednostkę ewidencyjną (gminę). Skoro projektowane przepisy znajdują się w jednostce redakcyjnej aktu prawnego dotyczącej kwestii ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa.

Dodatkowo każda miejscowość na terenie Powiatu Krotoszyńskiego, która w Ewidencji gruntów jest osobnym obrębem ewidencyjnym ma unikalną nazwę i nie ma sytuacji, że byłby w tym zakresie problem z ustaleniem faktycznego położenia nieruchomości, na skutek tych samych nazw miejscowości z różnych gmin.

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Wojewoda Wielkopolski podziela stanowisko Starosty Krotoszyńskiego, że zgodnie z art. 224 ugn do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez użyte w niniejszej ustawie pojęcie kataster nieruchomości rozumie się tę ewidencję. Zgodnie z § 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393), czyli aktu obowiązującego w odniesieniu do czynności poddanych kontroli, jednostkami powierzchniowymi podziału kraju dla celów ewidencji są: jednostka ewidencyjna, obręb ewidencyjny i działka ewidencyjna, a jednostką pomocniczą, stosowaną

w przypadku gdy w ewidencji prowadzonej przed wejściem w życie rozporządzenia taka jednostka powierzchniowa była stosowana – ark. mapy. A zatem w przedmiotowym stanie prawnym, w ocenie Wojewody Wielkopolskiego, oznaczenie nieruchomości wg katastru o którym mowa w art. 23 ust. 1c pkt 1 ugn obejmuje dane stosowane przez Starostę Krotoszyńskiego w ewidencji gruntów i budynków do oznaczenia nieruchomości – jednostkę ewidencyjną, obręb, nr działki i ark. mapy, ewentualnie identyfikator działki.

W zakresie nowelizacji ugn należy zauważyć, że nie wprowadza ona zmian w art. 23 ust. 1c ugn, który dotyczy danych jakie powinna ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa.

- w zakresie użytkowania wieczystego:

3) dokonanie 34% aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, dla których stawka procentowa wynosi 3%, 6 lat temu i wcześniej, co stanowi naruszenie art. 12 ugn;

Starosta Krotoszyński wyjaśnił co następuje:

„Starosta zweryfikował powyższe i przede wszystkim stwierdza, że w przedmiotowym okresie 31,85% aktualizacji nieruchomości (liczonych zgodnie z dokonanymi aktualizacjami jako całe księgi wieczyste, a nie działki geodezyjne) podpadało pod sytuację aktualizacji 6 lat temu lub wcześniej, co oznacza, że w okresie ostatnich 5 lat: od 2015 r. (ze skutkiem na 1 stycznia 2016 r.) do 2020 (ze skutkiem na 1 stycznia 2021) Starosta Krotoszyński zaktualizował opłaty roczne dla 68,15 % nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste objętych stawką 3%. Na zasadzie zobrazowania, nawet czysto arytmetycznego, jest to wynikiem co najmniej dobrym.

Na powyższe nakłada się sytuacja w zakresie dostępnych Staroście środków do aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego. I tak np. w budżecie:

- na rok 2018 Starosta otrzymał 42.150,00 zł na utrzymanie nieruchomości Skarbu Państwa (prace remontowe, zabezpieczenie przed zniszczeniem itp.) a 16.000,00 zł na realizację wszystkich pozostałych zadań.

- na rok 2019 Starosta otrzymał 38.000,00 zł na utrzymanie nieruchomości Skarbu Państwa (prace remontowe, zabezpieczenie przed zniszczeniem itp.), a 16.000,00 zł na realizację wszystkich pozostałych zadań.

- na rok 2020 Starosta otrzymał 38.000,00 zł na utrzymanie nieruchomości Skarbu Państwa (prace remontowe, zabezpieczenie przed zniszczeniem itp.), a 20.000,00 zł na realizację wszystkich pozostałych zadań.

Ilość środków możliwych do przeznaczenia na aktualizację opłat rocznych jest zawsze niewystarczająca w stosunku do potrzeb. Dlatego Starosta co roku, w miarę możliwości stara się dokonać przekierowania na ten cel środków z innych działań i występuje również o dodatkowe środki z rezerwy celowej. Te ostatnie jednak są przyznawane najwcześniej w połowie roku, co zmusza do racjonalizacji zamówień w przedmiocie operatów aktualizacyjnych, tak aby przy ograniczonej liczbie wykonawców i czasu zmieścić się z pełną realizacją zamówień i dokonanych wypowiedzeń opłat rocznych w danym roku.

Skoro priorytetem miałyby być aktualizacje, to w ustawie budżetowej powinna być wyszczególniona stała, odpowiednio wysoka kwota z takim przeznaczeniem, obok stałej kwoty na utrzymanie nieruchomości Skarbu Państwa, albo zamiast tej pozycji. Można by wtedy w sposób o wiele lepszy planować takie aktualizacje, a nie jak w obecnej sytuacji miesiącami czekać na środki, których wysokość i tak zmusza do ograniczenia liczby aktualizacji i dużej ostrożności w ich planowaniu.

Uwzględniając więc, po pierwsze, ograniczone środki na ten cel, ograniczoną liczbę rzeczoznawców majątkowych dających rękojmię należytego wykonania wyceny, które pozytywnie przejdą ewentualną weryfikację w SKO i na drodze sądowej, jak też po drugie, ograniczenie

czasowe i konieczność przeprowadzenia procedury uzyskania operatów szacunkowych, ich weryfikację, przygotowanie prawne i formalne właściwych pism zawierających w treści ofertę przyjęcia nowej wysokości opłaty rocznej, wynik ogólny dokonanych aktualizacji jest dobry i w żaden sposób nie świadczy o naruszeniu przepisu art. 12 ugn.

Przepis ten brzmi następująco:

<<Organy, o których mowa w art. 11, działające za Skarb Państwa i jednostkę samorządu terytorialnego, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.>>

Przepis ten w treści, posługujący się zwrotem <<zgodności z zasadami prawidłowej gospodarki>>, jest klauzulą generalną, co w efekcie implikuje pewne konieczne spostrzeżenia i określone zasady interpretacji i wykładni, dotyczące specyfiki tej regulacji.

Przepis ten jako klauzula generalna został wprowadzony dla uniknięcia ryzyka związanego z mechanicznym, dosłownym stosowaniem szczegółowych przepisów regulujących materie gospodarowania, w oderwaniu od przesłanek racjonalizujących działanie organów administracji, w tym wypadku, Starosty.

Inną istotną cechą takiego zwrotu, jak ten zawarty w przepisie art. 12 ugn jest brak wskazanych przez prawodawcę kryteriów ogólnych dla oceny owej prawidłowości. Cecha braku bezpośredniej sytuacyjności oraz braku ukierunkowania oceny nie pozwalają według Starosty na sformułowanie takiego zarzutu, jak zawarty w pkt 3.

Klauzula wymaga bowiem od każdego podmiotu ją stosującego wypowiedzenia oceny, a to, czy będzie ona wyprowadzona z ukształtowanej już normy postępowania mającej uzasadnienie aksjologiczne, czy <<tylko>> z nieusankcjonowanej <<jeszcze>> normatywnie wartości, jest w tym przypadku zagadnieniem niedającym się zweryfikować wobec braku formalnego wyrażenia treściowego normy i dotyczącej jej reguł pozaprawnych. Kryteria zawarte w tej klauzuli są pozaprawne też w tym sensie, że organy administracji publicznej nie znajdują bezpośrednich podstaw oceniania w systemie prawnym, lecz odwołują się do ukształtowanych w danym środowisku ocen.

Problem jednak w niniejszej sprawie jest taki, że brak jest ukształtowanych ocen i kryteriów, które zawiera zarzut z pkt 3.

Dotychczas stosowane przez Starostę kryteria aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego oparte na (1) efektywności finansowej samej aktualizacji, (2) dacie ostatniej aktualizacji i (3) zmianie sposobu korzystania z nieruchomości, który pociąga za sobą wzrost jej wartości, były przez Wojewodę akceptowane. O czym świadczą protokoły z poprzednich kontroli, zarazem brak jest jakichkolwiek przesłanek po stronie Starosty, by przyjąć, że nastąpiła zmiana w tym zakresie. Również przepisy prawa nie uległy zmianie, mało tego brak jest centralnie opracowanych reguł w zakresie gospodarowania przez Starostów zasobami nieruchomości.

Problemy, jakie wynikają z rozumienia zasad prawidłowej gospodarki nieruchomościami oddanymi w użytkowanie wieczyste w zakresie aktualizacji, najlepiej Starosta zilustruje konkretnym przykładem aktualizacji nieruchomości, której stawka procentowa opłaty rocznej wynosi 3%.

Nieruchomość oznaczona działką nr 1049/2 położona w Krotoszynie o pow. 0.0017 ha, była przedmiotem aktualizacji opłaty rocznej w 2007 r. ze skutkiem na 1 stycznia 2008 r. Opłata ta po aktualizacji wynosiła 19,80 zł.

Nieruchomość ta jest kwalifikowana w zakresie aktualizacji jako cechująca się niską efektywnością finansową, co potwierdza obecna sytuacja. W 2021 r. Starosta uzyskał operat szacunkowy do celów aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego dla działki nr 1049/2.

Z treści przedmiotowego operatu wynika, że wartość nieruchomości wynosi 1.743 zł. Oznacza to, że opłata z tytułu użytkowania wieczystego wzrosła z 19,80 zł do 52,29 zł (ale nie od razu, bowiem znajdzie zastosowanie reguła zawarta w przepisie art. 77 ust. 2a ugn – zastosowany będzie trzyletni okres dochodzenia do pełnej wysokości opłaty). Jednocześnie koszt jednostkowy operatu na potrzeby tej aktualizacji wyniósł 430,50 zł brutto. Wzrost opłaty z tytułu użytkowania wieczystego

wyniesie 32,49 zł rocznie. Co oznacza, że koszty samej wyceny nieruchomości na potrzeby aktualizacji zwrócą się po 14 latach.

Tego typu nieruchomość, pozbawiona dodatkowo dostępu do drogi publicznej, bez jakiegokolwiek możliwości wykorzystania na cele publiczne obecnie i w przyszłości, powinna zostać zbyta użytkownikowi wieczystemu, bowiem koszty administrowania i zarządzania nią, w świetle obecnego prawa, przewyższają możliwe do uzyskania dochody z opłaty rocznej i to na przestrzeni wielu lat łącznie.

Sytuacja większości mieszczących się w określonej przez Starostę grupie 31,85% nieruchomości, które były aktualizowane w zakresie opłaty rocznej przy stawce 3% ze skutkiem przed 1 stycznia 2015 r. jest podobna, choć oczywiście nie w każdej sytuacji tak skrajna.

Starosta zwróci też uwagę na jeszcze jeden, inny przykład nieruchomości o relatywnie dużej powierzchni i dużej wartości, ze stawką 3% opłaty rocznej.

W 2011 r. Starosta dokonał aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego działek nr 964/5 i nr 964/6 położonych w Krotoszynie (łącznie pow. 0.2498 ha), na których znajduje się obiekt handlowy. Ich łączna wartość wyniosła wtedy 830.286,00 zł, co dawało wartość 332 zł/m².

W 2015 r. Starosta postanowił dokonać ponownej aktualizacji opłaty rocznej tej nieruchomości, jednak ustalona wartość tej nieruchomości wyniosła 702.413,00 zł. Kierując się więc zasadami prawidłowej gospodarki Starosta odstąpił od dokonania aktualizacji na podstawie tej wyceny, bo spowodowałaby ona uszczuplenie dochodów Skarbu Państwa.

Przedmiotowy obiekt handlowy został w roku 2018 rozbudowany o teren na innych działkach i innej księdze wieczystej (działki nr: 6424/10 i 6424/11). Starosta dokonał aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego tej nieruchomości (w 2018 r. zaktualizowano opłatę dla działek nr: 6424/10, 6424/11, a ostatnia aktualizacja opłaty dla działek nr: 964/5, 964/6 miała miejsce w 2011 r. – przypis A.S.), która doprowadziła do wzrostu opłaty z tytułu użytkowania wieczystego tych działek, jednak w zakresie wartości gruntu za metr kwadratowy, wartość ta wyniosła 320,23 zł, a więc była mniejsza od wartości ustalonej dla działek nr: 964/5 i 964/6 w 2011 r. Pomimo upływu 7 lat nie nastąpił więc wzrost wartości tej nieruchomości, który uzasadniłby aktualizację.

Tego typu dylematy muszą być uwzględnione przy podejmowaniu decyzji o aktualizacji opłat rocznych, nie tylko oczywiście przy stawce 3%.

W ocenie Starosty i przy uwzględnieniu, że aktualizować należy także opłaty z tytułu użytkowania wieczystego dla nieruchomości o innych stawkach procentowych, w tym wynoszących 1%, bo klauzula generalna zasad prawidłowej gospodarki odnosi się także do nich, nie sposób się zgodzić, że sytuacja dotycząca aktualizacji nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w zakresie stawki 3% narusza przepis art. 12 ugn.

Dodatkowo też zasada ta nie powinna być oderwana, od trudnej do przewidzenia zmiany sytuacji prawnej, takiej np. jak likwidacja prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe i decyzja ustawodawcy o rozciągnięciu na nieruchomości Skarbu Państwa stawki procentowej bonifikaty od opłaty przekształceniowej obowiązującej na terenie danej gminy, jeżeli jest ona korzystniejsza, co sprawiło, że na terenie Gminy Krotoszyn obowiązywała Starostę stawka bonifikaty w wysokości 95%, a to zbliżało przedmiotową sytuację do darowizny własności nieruchomości na rzecz osób fizycznych, ale było finansowo korzystniejsze dla użytkownika wieczystego, bo nie odbywało się w drodze umowy – aktu notarialnego, którego koszty ponosi obdarowany.

Starosta wskazuje też, że wysokość dochodów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości, faktycznie zrealizowanych wyniosła:

- w 2017 r. – 1.341.734,00 zł
- w 2018 r. - 1.378.987,01 zł
- w 2019 r. – 1.449.932,07 zł

Nastąpił więc wzrost wpływów z tych opłat pomimo przeprowadzonej likwidacji użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych na cele mieszkaniowe w 2019 r. i ujęcia opłat z tytułu

przekształcenia w innej pozycji. Jednocześnie rok 2020 nie został wskazany (faktyczne dochody tej opłaty wyniosły w tym roku 963.538,63 zł), gdyż ustawowy termin dla wniesienia opłat został przesunięty na 31 stycznia 2021 r., z czego wielu użytkowników wieczystych skorzystało. Nie było więc tożsamej sytuacji z latami poprzednimi.”

Wyjaśnienia złożone przez Starostę Krotoszyńskiego nie zostały uwzględnione. W zakresie sposobu obliczenia procentu aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości ze stawką procentową 3%, w przypadku których ustalenie albo aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego miały miejsce przed 2016 r., wyjaśniam co następuje. Obliczenia zostały wykonane na podstawie przygotowanego przez Starostę Krotoszyńskiego, na potrzeby kontroli, zestawienia nieruchomości będących przedmiotem użytkowania wieczystego, dla których ma zastosowanie 3% stawka opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wg stanu na dzień 6.05.2021 r. Organ kontroli policzył wszystkie wiersze znajdujące się w kolumnie „Data roczna aktualizacji” i ustalił, że wykonano 173 aktualizacje opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego (w tym ustalenie opłaty po raz pierwszy), z czego 59 miało miejsce przed 2016 r. Wobec powyższego należy przyjąć, że 34,10 % aktualizacji, czyli po zaokrągleniu 34% aktualizacji, zostało przeprowadzonych 6 lat temu i wcześniej.

Tabela aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego dla nieruchomości ze stawką 3% które zostały zaktualizowane przed 2016 r.

I.p.	Sygnatura sprawy	Data aktualizacji/ustalenia po raz pierwszy opłaty
1	GG.6843.70.2011	12.12.2011
2	GG.6843.75.2011	21.12.2021
3	GG.6843.141.2015	22.12.2015
4	GG.6843.115.2014	3.12.2014
5	RR.Ka-7.7720-54-1C/05	17.11.2015
6	GG.6843.71.2011	12.12.2011
7	GG.6843.72.2011	12.12.2011
8	GG.6843.73.2015	3.12.2015
9	GG.6843.74.2015	3.12.2015
10	GG.6843.119.2015	14.12.2015
11	GG.6843.154.2013	17.12.2013
12	GG.6843.131.2015	16.12.2015
13	GG.6843.83.2015	14.12.2015
14	GG.6843.68.2014	1.10.2014
15	GG.6843.105.2015	3.12.2015
16	GG.6843.136.2014	9.12.2014
17	GG.7016/99/06	4.12.2006
18	GG.6843.113.2015	3.12.2015
19	GG.6843.126.2015	14.12.2015
20	GG.6843.12.2015	14.12.2015
21	GG.7016-436/07	17.12.2007
22	GG.6843.97.2012	7.12.2012
23	GG.6843.107.2015	7.12.2015
24	GG.7016-421/07	11.12.2007
25	GG.6843.96.2015	3.12.2015
26	GG.6843.97.2015	3.12.2015
27	GG.6843.77.2011	20.12.2011
28	GG.6843.95.2015	3.12.2015
29	GG.6843.93.2012	7.12.2012

I.p.	Sygnatura sprawy	Data aktualizacji/ustalenia po raz pierwszy opłaty
30	GG.6843.114.2015	4.12.2015
31	GG.6843.101.2015	3.12.2015
32	GG.6843.104.2015	14.12.2015
33	GG.7016/96/09	23.12.2009
34	GG.6843.97.2011	20.12.2011
35	GG.6843.115.2015	4.12.2015
36	GG.7016/95/09	23.12.2009
37	GG.6843.64.2011	9.12.2011
38	GG.6843.116.2015	4.12.2015
39	GG.6843.118.2015	4.12.2015
40	GG.6843.82.2015	3.12.2015
41	GG.6843.137.2013	11.12.2013
42	GG.6843.135.2013	11.12.2013
43	GG.7016/149/06	3.01.2007
44	GG.6843.145.2013	17.12.2013
45	GG.6843.142.2014	22.12.2014
46	GG.6843.132.2013	11.12.2013
47	GG.6843.102.2015	3.12.2015
48	GG.6843.99.2015	3.12.2015
49	GG.6843.103.2015	3.12.2015
50	GG.6843.100.2015	3.12.2015
51	GG.6843.118.2013	10.12.2013
52	GG.6843.136.2013	11.12.2013
53	GG.6843.114.2012	19.12.2012
54	GG.6843.130.2015	14.12.2015
55	GG.6843.119.2013	11.12.2012
56	GG.7016/331/08-I.W.	22.12.2008
57	GG.7016/331/08-M.W.	22.12.2008
58	GG.6843.81.2015	3.12.2015

Organowi wiadomo z urzędu, że podnoszony przez kontrolowanego brak środków na aktualizację opłat z tytułu użytkowania wieczystego nie znajduje odzwierciedlenia w faktach. Starosta Krotoszyński w latach 2017-2020 otrzymywał środki z rezerwy celowej na aktualizację opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, każdorazowo w wysokości równej kwocie wnioskowanej. Nie istniały i nie istnieją nadal przeszkody, aby w ramach rezerwy celowej wnioskować i otrzymać na ten cel wyższą kwotę, pozwalającą na zintensyfikowanie aktualizacji opłat rocznych. Rezerwa celowa była przyznawana w okresie 2017-2020: 3 marca 2021 r., 20 maja 2020 r., 20 maja 2019 r., 16 marca 2018 r. i 17 kwietnia 2017 r. Twierdzenie, że środki są przyznawane najwcześniej w połowie roku oraz że są ograniczone, nie polega na prawdzie.

Należy zauważyć, że w ramach użytkowania wieczystego ocenia się zarówno prawidłowość aktualizacji opłat rocznych, jak i częstotliwość aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego ze stawką 3%. Z uwagi na fakt, iż największym źródłem dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa są opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego generowane przez nieruchomości wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej, czyli takie, dla których stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wynosi 3%, Wojewoda Wielkopolski analizuje i ocenia również kwestię częstotliwości aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego dla nieruchomości ze stawką 3%.

Organ kontroli bada, jaki jest w danym Starostwie procent aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego ze stawką 3% przeprowadzonych przed 2016 r. oraz po tej dacie. Należy podkreślić, że gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa jest zadaniem zleconym starosty z zakresu administracji rządowej, dlatego też kontrola Wojewody Wielkopolskiego dotycząca przedmiotowej problematyki jest prowadzona nie tylko w oparciu o kryterium legalności, ale także rzetelności i gospodarności. Praktyczną możliwość zastosowania kryterium gospodarności i rzetelności stwarza klauzula generalna występująca w art. 12 ugn.

W uzasadnieniu przywołanego przez Starostę Krotoszyńskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (DKPL.WK.0610.2.57.2021.JS) klauzula generalna zawarta w art. 12 ugn została wyjaśniona. Wskazano, że „gospodarowanie nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki ma bowiem na celu optymalizację ponoszonych nakładów oraz uzyskiwanych efektów rzeczowych i finansowych, również z uwzględnieniem specyfiki lokalnego rynku nieruchomości.” W uzasadnieniu do projektu nowelizacji podano przykłady nieracjonalnego gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wśród nich znajduje się nieodwołanie darowizny nieruchomości Skarbu Państwa w sytuacji gdy cel, na który nieruchomość została przekazana nie był realizowany, czy brak aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.

Odnosnie do przywołanych przez Starostę Krotoszyńskiego przykładów aktualizacji należy stwierdzić, że na podstawie analizy dwóch przypadków nie sposób wnioskować o ogólnych trendach dotyczących zmian wartości nieruchomości Skarbu Państwa zlokalizowanych na terenie powiatu krotoszyńskiego, będących przedmiotem użytkowania wieczystego, w latach 2016-2021. W zestawieniu nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste ze stawką 3% jedynie cztery działki mają pow. mniejszą niż 50 m² (działki nr: 2058, 1049/2, 671/83 i 96/4), dlatego nie można uznać, że działka nr 1049/2 o pow. 0.0017 ha jest typową działką oddaną w użytkowanie wieczyste ze stawką 3% i na przykładzie tej aktualizacji przesądzać, że aktualizacja opłaty w odniesieniu do większych działek jest niecelowa. Oczywistym jest, że nie opłaca się aktualizować opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego dla niewielkich działek np. garaży, bo w ujęciu kwotowym wzrost opłaty nie będzie spektakularny, a koszt sporządzenia operatu szacunkowego zwróci się dopiero po kilku latach. Z drugiej strony, nawet w przywołanym przez Starostę Krotoszyńskiego przykładzie dotyczącym działki nr 1049/2 o pow. 0.0017 ha, w ujęciu procentowym wzrost wartości był znaczący, o czym świadczy konieczność jego rozłożenia na raty. Zgodnie z art. 77 ust. 2a ugn wzrost opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego podlega

rozłożeniu na raty tylko wówczas, gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej.

Reasumując, Starosta Krotoszyński nie przedstawił danych świadczących o tym, iż w całym okresie objętym kontrolą wartość nieruchomości Skarbu Państwa wykazywała trend spadkowy, co uzasadniałoby ograniczenie liczby aktualizacji. Nie wytrzymują krytyki również argumenty o braku środków finansowych bądź ich późnym uruchomieniu. Niezależnie jednak od powyższego, należy w tym miejscu zgodzić się z organem kontrolowanym, iż ogólny wynik dokonanych aktualizacji jest dobry, co pozwala na pozytywną ocenę kontrolowanego obszaru, w którym – jak wykazano – jest miejsce do poprawy.

- w zakresie trwałego zarządu:

4) niepowoływanie rzeczoznawcy majątkowego w drodze postanowienia, co stanowi naruszenie art. 84 § 1 w zw. z art. 123 k.p.a., w odniesieniu do postępowania dotyczącego:

a) aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu dla:

- Izby Administracji Skarbowej (decyzja z dnia 7.12.2016 r. w zakresie położonej w Krotoszynie działki nr 6439/1),
- Prokuratury Okręgowej w Ostrowie Wlkp. (decyzja z dnia 21.04.2017 r. w zakresie położonych w Krotoszynie działek nr: 1698/8, 1697/1),
- Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu (decyzje z dnia 7.12.2016 r. w zakresie położonych w Krotoszynie działek nr: 1209, 1704, 1698/1 oraz położonej w Kobylinie działki nr 1599/1),
- Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Krotoszynie (decyzja z dnia 5.12.2016 r. w zakresie położonej w Krotoszynie działki nr 4424/6),
- Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Krotoszynie (decyzja z dnia 5.12.2016 r. w zakresie położonych w Krotoszynie działek nr: 787/1, 788/3, 788/5, 912/1, 912/2),
- Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Krotoszynie (decyzja z dnia 5.12.2016 r. w zakresie położonych w Krotoszynie działek nr: 1044/1, 1044/2, 1046/7),

b) ustalenia po raz pierwszy opłaty z tytułu trwałego zarządu dla Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (decyzja z dnia 3.04.2020 r. w zakresie położonej w Górcie działki nr 105/6);

Starosta Krotoszyński wyjaśnił, że z treści art. 87 ust. 2 ugn i 84 §1 k.p.a. wynika, że „*ugn nakłada obowiązek uzyskania opinii rzeczoznawcy majątkowego, przed dokonaniem aktualizacji opłaty rocznej, a art. 84 §1 k.p.a. dotyczy sytuacji, gdy przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego nie jest obowiązkiem organu, a uprawnieniem i organ administracji ma swobodę w korzystaniu z tego środka dowodowego gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga wiadomości specjalnych. I nie jest to zdanie Starosty, tylko element utrwalonego orzecznictwa sądowego. W poprzedniej kontroli w 2016 r. została zwrócona uwaga braku postanowień dowodowych w postępowaniach odszkodowawczych, co Starosta zaczął stosować, natomiast brak było zastrzeżeń, co do stanu i formy aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu.*

Dodatkowo Starosta zwraca uwagę, że wykazana przy sprawie Prokuratury Okręgowej w Ostrowie Wlkp. decyzja z dnia 21.04.2017 r. w zakresie działek nr: 1698/8, 1697/1, jest decyzją Wojewody Wielkopolskiego znak SN-III.7571.1.2017, który utrzymał w mocy decyzję Starosty Krotoszyńskiego z dnia 12 grudnia 2016 r. dotyczącą aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu, nie dopatrując się nieprawidłowości w sporządzonym przez rzeczoznawcę operacie szacunkowym, ani w przeprowadzonej przez Starostę procedurze aktualizacyjnej zakończonej decyzją administracyjną.

Jednocześnie Starosta nie chce prowadzić polemiki w tej sprawie, a przedstawione wyżej wywody są wyjaśnieniami do tych spraw. Skoro Wojewoda uważa, że takie postanowienia powinny być wydawane to Starosta w tego typu sprawach będzie je odtąd wydawał.”

Przedstawione wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego jest uznawany za dowód z opinii biegłego w rozumieniu art. 84 k.p.a. Wobec powyższego, pomimo iż w przypadku aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu sporządzenie operatu jest obligatoryjne, to z uwagi na fakt iż operat szacunkowy spełnia wymogi opinii biegłego w rozumieniu art. 84 k.p.a., to powołanie rzeczoznawcy majątkowego winno mieć postać postanowienia, jak w przypadku każdej innej opinii biegłego.

- w zakresie wynajmowania nieruchomości Skarbu Państwa:

- 5) nieprzekazanie Wojewodzie Wielkopolskiemu informacji o zawartej umowie najmu** w odniesieniu do lokali nr: 1, 2 i 3 zlokalizowanych w budynku przy ul. (...), w Rozdrażewie (umowy z dnia 24.08.2017 r.), co stanowi naruszenie art. 23 ust. 4 ugn;

Starosta Krotoszyński wyjaśnił, „*że pismem z dnia 2 października 2017 r. przekazał Wojewodzie m.in. informację o zawartych umowach najmu tych trzech lokali mieszkalnych, przesyłając także kopie przedmiotowych umów. Wojewoda w oparciu o te decyzje wydał Zarządzenia nr 79/2018 z 19.03.2018 r., nr 80/2018 z 19.03.2018 r., nr 153/2018 z 16.05.2018 r. w przedmiocie wyrażenia zgody na sprzedaż w drodze bezprzetargowej lokali nr 1, 2, 3 położonych w budynku przy ul. (...) w Rozdrażewie na rzecz najemców tych lokali z tytułu zawartych umów najmu na czas nieoznaczony.*

Natomiast jest faktem, że informacja ta nie została przekazana w oznaczonej formie dla tego typu czynności, co wynikało z błędnego przeświadczenia, że w przypadku zbiegu różnych podstaw do przekazania informacji o umowie najmu do Wojewody, wystarczy informacja w takiej formie.

Z obecnej perspektywy czasu pracownicy Starostwa nie zastosowałyby tak niewłaściwej interpretacji realizacji tego obowiązku, jednak wtedy, w 2017 r. było to nowe unormowanie, co spowodowało w tej konkretnej sytuacji błędne przeświadczenie, że taka forma wystarczy.”

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, potwierdzają one istnienie wskazanej nieprawidłowości. Niewłaściwa forma przekazania informacji o zawartych umowach najmu spowodowała, że przesłane dokumenty zostały potraktowane wyłącznie jako uzupełnienie dokumentacji z zakresu sprzedaży nieruchomości lokalowych na rzecz dotychczasowych najemców.

- w zakresie wdzierżawiania nieruchomości Skarbu Państwa:

- 6) nieprzekazanie Wojewodzie Wielkopolskiemu informacji o zawartej umowie dzierżawy** w odniesieniu do położonej w:
- a) Rozdrażewie działki nr 137/3 (umowa z dnia 29.12.2017 r.),
 - b) Rozdrażewie działki nr 137/5 (umowa z dnia 3.08.2017 r.),
- co stanowi naruszenie art. 23 ust. 4 ugn.

Starosta Krotoszyński wyjaśnił, że taka nieprawidłowość miała miejsce. „*Wynikało to z faktu, że sprawami tymi zajmowała się osoba, która została w marcu 2017 r. przyjęta na zastępstwo, za pracownicę znajdującą się na zwolnieniu lekarskim. Osoba ta otrzymała stosowne informacje o realizacji wymogów, dotyczących informowania Wojewody o zawartych umowach dzierżawy. Z uwagi na fakt, że pracownik ten od stycznia 2018 r. trwale zachorował i nie wrócił już do pracy w Starostwie, błędnie nie zweryfikowano, czy dokonał on przedmiotowego zgłoszenia do Wojewody przedmiotowych umów z 2017 r.*

Jednocześnie w sytuacji dużych zmian kadrowych i konieczności zapewnienia właściwej realizacji obowiązku określonego w art. 23 ust. 4 ugn, od połowy 2018 r. informację o każdej

czynności prawnej dokonanej przez Starostę, zgłasza bezpośrednio Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami, lub pracownik przez niego wyznaczony, prowadzący daną sprawę, co jest weryfikowane na bieżąco w ciągu kilku dni. W obecnej sytuacji, poza dwoma przypadkami, nie ma już obecnie możliwości, wobec wypracowanych procedur wewnętrznych, że zawarcie jakiegokolwiek umowy dotyczącej nieruchomości Skarbu Państwa zostałoby niezgłoszone Wojewodzie.”

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, potwierdzają one istnienie wskazanej nieprawidłowości.

- w zakresie bezumownego korzystania

7) brak działań prowadzących do likwidacji bezumownego korzystania, poprzez zawarcie umowy najmu czy dzierżawy albo, gdy ze względu na istniejące zaległości jest to niecelowe, do jego zakończenia w inny sposób, w odniesieniu do:

- a) lokalu mieszkalnego nr 3 położonego w budynku nr 19 zlokalizowanym w Górcie, gm. Kobylin, na działce nr 106/9,
- b) części o pow. 0.0088 ha działki nr 137/7 o pow. całkowitej 0.0333 ha oraz części o pow. 0.0063 ha działki nr 137/8 o pow. całkowitej 0.0744 ha, położonych w Rozdrażewie,
- c) położonej w Krotoszynie przy ul. (...) działki nr 3457/46 o pow. 0.5520 ha.

Ad a

Starosta Krotoszyński wyjaśnił, iż „kończy kompletowanie dokumentacji niezbędnej do wniosku o wyrażenie zgody na najem tego lokalu. Złożenie do Wojewody nastąpi do końca sierpnia 2021 r. Do uzyskania zgody Wojewody na zawarcie kolejnej umowy niezbędna jest wycena lokalu w formie operatu szacunkowego, którą Starosta uzyskał w ramach większego zamówienia na wyceny podobnych nieruchomości, tak aby obniżyć koszty jednostkowe operatu.”

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, potwierdzają one istnienie wskazanej nieprawidłowości. Należy zauważyć, że dopiero zawarcie umowy kończy stan bezumownego korzystania, a samo złożenie wniosku do wojewody o wyrażenie zgody na zawarcie umowy.

Ad b

Starosta Krotoszyński wyjaśnił, iż „istniejący stan bezumownego korzystania jest wynikiem braku zainteresowania, ze strony podmiotu korzystającego z fragmentów tej działki, w przedmiocie zawarcia takiej umowy.

Wynika to z faktu, że przedmiotowa zajętość części działek nr: 137/7 i 137/8 nastąpiła w związku z nieumyślnym przekroczeniem granic terenu przyległego podczas budowy ogrodzenia, a same fragmenty dwóch działek z uwagi na nietypowy podłużny kształt i małą powierzchnię efektywną nie mają istotnego znaczenia dla podmiotu, który z nich korzysta.

Niemniej wobec braku na obecną chwilę woli do zawarcia umowy dzierżawy przez drugą stronę, Starosta pobiera opłaty z tytułu bezumownego korzystania z części tej nieruchomości. Działki te ogólnie nie mają też wielkiego znaczenia gospodarczego i wartości jako nieruchomości, są one pozostałościami po dawnej kolejce wąskotorowej, co potwierdza ich nietypowy kształt.

Jednocześnie sprzedaż tych fragmentów byłaby możliwa po ich wydzieleniu geodezyjnym. Z uwagi na to, że po wydzieleniu geodezyjnym nowe działki, odpowiadające fragmentom objętym bezumownym korzystaniem, miałyby dostęp do drogi publicznej tylko z terenu należącego do podmiotu obecnie z nich korzystającego, procedura sprzedaży musiałaby nastąpić w trybie bezprzetargowym na rzecz tego podmiotu.

Jednak osoby korzystające bez tytułu prawnego, po zapoznaniu się ze wstępnymi i szacunkowymi kosztami transakcji, odrzuciły również możliwość wykupu fragmentów działek nr: 137/7 i 137/8.”

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, potwierdzają one istnienie wskazanej nieprawidłowości.

Ad c

Starosta Krotoszyński wyjaśnił, iż „problemem w zakresie zawarcia umowy dzierżawy, był spór pomiędzy podmiotem korzystającym z nieruchomości, a reprezentantem właściciela – Starostą, co do własności nakładów na działce. Ostatecznie spór ten został zakończony porozumieniem, w efekcie czego Skarb Państwa, reprezentowany przez Starostę Krotoszyńskiego został uznany za właściciela wszystkich nakładów, co potwierdza zawarta umowa.

W sprawie przedmiotowej nieruchomości, w dniu 22.07.2021 r. została bowiem zawarta umowa dzierżawy z podmiotem korzystającym. Umowa została zawarta na okres 3 miesięcy. Do 31 sierpnia 2021 r, Starosta złożył do Wojewody wnioski z niezbędnymi dokumentami w przedmiocie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy dzierżawy, na czas oznaczony trzech lat.”

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, bowiem ocenie podlega stan spraw istniejący w dniu przeprowadzenia czynności kontrolnych na terenie jednostki kontrolowanej, ewentualnie działania starosty podjęte do momentu przesłania przez Wojewodę nieprawidłowości, co w przypadku bezumownego korzystania miało miejsce 16 lipca 2021 r.

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

8) w pismach kierowanych do stron postępowania brak informacji o treści art. 41 k.p.a.
(sprawy o znakach: GG.6821.11.2020, GG.6821.3.2020, GG.6821.3.2016, GG.6821.2.2019, GG.6821.13.2020)

Starosta Krotoszyński przyznał, iż: „(...) takie uchybienie miało miejsce, było ono wynikiem błędnego zastosowania elektronicznych wzorów elementów pism wcześniejszych postępowania, w innych sprawach, z zapomnieniem o jego uzupełnieniu o stosowną treść wynikającą z art. 41 k.p.a.”

9) brak zawiadomienia z art. 36 k.p.a. w przedmiocie przedłużenia terminu do rozpoznania sprawy

a) sprawa o znaku GG.6821.11.2020 (od 1 października 2020 r. do 6 października 2020 r.)

W odniesieniu do powyższego Starosta Krotoszyński wskazał, że: „(...) takie uchybienie miało miejsce, pomijając fakt, że odstęp między terminami jest nieznaczny, to wynikał on z utrudnionego funkcjonowania urzędu, na skutek istniejących obostrzeń związanych z epidemią Covid-19 i nieobecnością pracowników, co powodowało problemy z właściwym prowadzeniem wielu postępowań.”

b) sprawa o znaku GG.6821.3.2016 (od 1 maja 2017 r. do 15 czerwca 2017 r. oraz od 1 stycznia 2018 r. do 14 lutego 2018 r.)

W odniesieniu do powyższego Starosta Krotoszyński przyznał, iż: „(...) takie uchybienie miało miejsce, wynikało z faktu, częstych zmian kadrowych w komórce zajmującej się prowadzeniem tych spraw i brakiem obecności trzech etatowych pracowników (na pięciu ogółem zatrudnionych), przy braku stałego zastępstwa nieobecnych pracowników, co powodowało problemy z właściwym prowadzeniem wielu postępowań.”

c) sprawa o znaku GG.6821.2.2019 (od 25 lipca 2020 r. do 31 sierpnia 2020 r.)

W odniesieniu do powyższego Starosta Krotoszyński przyznał, że *takie uchybienie miało miejsce, było wynikiem błędu pracownika, spowodowanego spiętrzeniem spraw, które były prowadzone w ograniczonym zakresie w okresie od połowy marca 2020 r. do połowy czerwca 2020 r.*

d) sprawa o znaku GG.6821.13.2020 (od 1 grudnia 2020 r. do 10 maja 2021 r.)

Starosta Krotoszyński przyznał, że *takie uchybienie miało miejsce, było ono wynikiem błędu pracownika.*

e) sprawa o znaku GG.6821.15.2020 (od 10 stycznia 2021 r. do 2 lutego 2021 r.)

W odniesieniu do powyższego Starosta Krotoszyński przyznał, iż: *„(...) w aktach sprawy nie ma w ogóle dokumentów dotyczących wydłużenia terminu prowadzenia postępowania. Wnioskodawca złożył wnioski w dniu 9.11.2020 r., a w dniu 10.11.2020 r. wycofał ten wniosek. Sprawa podlegała więc pod umorzenie w trybie art. 105 § 2 Kpa i tylko w przypadku wniesienia sprzeciwu przez drugą stronę w przedmiocie umorzenia (co nie nastąpiło), należało postępowanie prowadzić.”*

f) sprawa o znaku GG.6821.4.2017 (od 28 sierpnia 2017 r. do 11 września 2017 r.)

Starosta Krotoszyński przyznał, że *takie uchybienie miało miejsce, wynikało to z problemów kadrowych i braku stałego zastępstwa nieobecnych pracowników komórki Starostwa zajmującej się tymi sprawami.”*

Przedstawione wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, potwierdzają one istnienie nieprawidłowości. Zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Natomiast art. 36 § 2 k.p.a. wskazuje, iż ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w zakończeniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Okoliczności przytoczone przez Starostę Krotoszyńskiego nie zwalniają organu administracji publicznej od uczynienia zadość obowiązkowi wynikającemu z art. 36 k.p.a.

g) sprawa o znaku GG.6821.1.2020 (od 1 września 2020 r. do 21 września 2020 r.)

Starosta Krotoszyński wskazał, że *„wydał decyzję kończącą postępowanie w dniu 28 sierpnia 2020 r.”*

Przedstawione wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Wojewoda Wielkopolski wskazuje, iż wydanie decyzji z 28 sierpnia 2020 r. w przedmiocie ograniczenia sposobu korzystania z części nieruchomości, na którą powołuje się Starosta Krotoszyński, nie zakończyło postępowania. Następnie została bowiem wydana decyzja z 22 września 2020 r. dotycząca odmowy zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości (pomiędzy nimi upłynęły 24 dni) i dopiero z jej wydaniem sprawa została zakończona, tym bardziej że postępowanie było prowadzone pod jednym znakiem.

10) wskazywanie stronom na początkowym etapie postępowania w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania terminu na zapoznanie się z aktami (sprawy o znakach: GG.6821.11.2020, GG.6821.3.2020, GG.6821.1.2020, GG.6821.2.2019, GG.6821.10.2020, GG.6821.13.2020)

Starosta Krotoszyński wskazał: *„Jeżeli strona ma mieć zapewniony czynny udział w każdym stadium postępowania, to oznacza to także stadium początkowe. W piśmie z (...) obok informacji o wszczęciu postępowania, przekazano stronie także kopię wniosku, by mogła się z nim zapoznać*

i ewentualnie wypowiedzieć, co do jego treści. Nie jest to w tym zakresie w ocenie Starosty żadnym błędem i naruszeniem procedury, a ma ułatwić stronie udział w postępowaniu.”

Przedstawione wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Wojewoda Wielkopolski wyjaśnia, iż strona ma prawo czynnie uczestniczyć w całym toku postępowania, a zatem od chwili wszczęcia postępowania do jego zakończenia decyzją. Wskazywanie zatem na początkowym etapie postępowania terminu na zapoznania się z aktami sprawy może sugerować, że strona nie będzie miała do tego późniejszego prawa co jest sprzeczne z treścią art. 73 § 1 k.p.a.

11) w pouczeniu decyzji brak informacji o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania (sprawa o znaku GG.6821.3.2020)

Starosta Krotoszyński przyznał, że: „(...) w decyzji z dnia 24 sierpnia 2020 r. brak jest informacji o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania. Jest to niewątpliwie uchybienie, ale przedmiotowa decyzja była decyzją negatywną. Starosta odmówił w niej zobowiązania właścicieli nieruchomości do jej udostępnienia przedsiębiorstwu Energa – Operator S.A. w celu przebudowy elektroenergetycznej linii średniego napięcia. Decyzja ta nie generowała żadnych praw i zobowiązań po którejkolwiek stronie postępowania. Z tego względu to uchybienie było pozbawione praktycznego znaczenia. Jednocześnie uprawnienie to ma znaczenie przy decyzjach pozytywnych, uwzględniających wnioski strony, generujących dla niej prawa lub obowiązki. Niemniej Starosta przyznaje, że brak tej informacji był błędem.”

12) zawiadamianie stron o wszczęciu postępowania po znacznym upływie czasu od wpływu wniosku (sprawa o znaku GG.6821.3.2016)

Starosta Krotoszyński wskazał, iż: „Wysłane zawiadomienie o wszczętym postępowaniu nastąpiło po określeniu danych i adresów wszystkich stron postępowania, w tym właścicieli przedmiotowej nieruchomości, objętej wnioskiem Spółki Gaz – System.”

Przedstawione wyjaśnienia potwierdzają istnienie nieprawidłowości. Wojewoda Wielkopolski wskazuje, iż zawiadomienie o wszczęciu postępowania powinno zostać wysłane do podmiotów, które znane są na początkowym etapie postępowania a ewentualne zawiadomienie kolejnych stron w późniejszym etapie po ich ustaleniu.

13) umieszczanie w pouczeniu decyzji z 9 kwietnia 2018 r. w sprawie o znaku GG.6821.3.2016 informacji o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, którą to możliwość wprowadził przepis art. 127a k.p.a. do spraw wszetecznych od 1 czerwca 2017 r.

W odniesieniu do powyższego Starosta Krotoszyński wskazał, że: „Zamieszczenie pouczenia było wynikiem błędnej interpretacji przedmiotowego przepisu, ponieważ pełne ustalenie stron postępowania i ich adresów nastąpiło po tej dacie.”

- w zakresie ustalania i wypłaty odszkodowań za nieruchomości, w tym za nieruchomości zajęte pod drogi publiczne

14) brak postanowienia o powołaniu biegłego w osobie rzeczoznawcy majątkowego

sprawy o znakach: GG.683.18.2020, GG.683.21.2020, GG.683.15.2020, GG.683.8.2018, GG.683.28.2020, GG.683.27.2020, GG.683.39.2020

W odniesieniu do powyższego Starosta Krotoszyński wskazał, iż: „W aktach sprawy jest postanowienie Starosty Krotoszyńskiego (...) w przedmiocie dopuszczenia w sprawie jako dowodu i podstawy do ustalenia odszkodowania opinii rzeczoznawcy majątkowego (...). Dopuszczenie opinii rzeczoznawcy jako dowodu jest równoznaczne z powołaniem do udziału w sprawie rzeczoznawcy w charakterze biegłego, jako autora opinii. Co nie wynika wprost z przepisów, ale

ugruntowanego orzecznictwa sądowego jego opinia w formie operatu szacunkowego ma charakter opinii biegłego.

Brak jest podstawy prawnej do powoływania biegłego w postępowaniu administracyjnym, w którym Starosta nie ma swobody co do podejmowania decyzji, czy powołać biegłego, czy też nie. Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami ustalenie odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości (art. 132 ust. 2).

Jednocześnie wobec treści art. 84 § 1 Kpa – gdzie przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego nie jest obowiązkiem organu, a uprawnieniem organu administracji ma swobodę w korzystaniu z tego środka dowodowego gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga wiadomości specjalnych, zauważyć należy, że przepis ten nie odnosi się więc do spraw, w których istnieje obowiązek uzyskania opinii rzeczoznawcy majątkowego, by ustalić odszkodowanie.

W aktach sprawy jest więc dokument, który określa moment wprowadzenia opinii rzeczoznawcy jako dowodu i samego rzeczoznawcy jako biegłego.”.

Przedstawione wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. W toku postępowania powołanie biegłego w osobie rzeczoznawcy majątkowego powinno nastąpić postanowieniem. Wojewoda Wielkopolski wyjaśnia, iż powołując się na treść art. 123 k.p.a., w toku postępowania organ administracji publicznej wydaje postanowienia. Postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie spraw, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Natomiast zgodnie z art. 84 § 1 k.p.a., gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego (w tym wypadku rzeczoznawcy majątkowego) lub biegłych o wydanie opinii. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych *z okolicznościami sprawy biegły powołany stosownym postanowieniem zapoznaje się w toku postępowania na wyraźne żądanie organu. Jest w zasadzie „włączany” do toczącego się postępowania dopiero z chwilą jego powołania i to powołania w odpowiedniej wymaganej przepisami prawa procesowego formie (a mianowicie w formie postanowienia – dop. własny).* (wyrok WSA w Opolu z dnia 4 grudnia 2013 r. sygn. akt I SA/Op 487/13); sprawy o znakach: GG.683.4.2017, GG.683.9.2017,

Starosta Krotoszyński przyznał, że takie uchybienie w postaci braku jakiegokolwiek postanowienia dotyczącego opinii rzeczoznawcy majątkowego istnieje.

15) znaczny odstęp czasu od uostatecznienia się decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (dalej: „decyzja ZRID”) lub wydania tejże decyzji z rygiorem natychmiastowej wykonalności do momentu zawiadomienia o wszczęciu postępowania odszkodowawczego

- a) sprawy o znakach: GG.683.18.2020, GG.683.21.2020, GG.683.15.2020, GG.683.28.2020,

Starosta Krotoszyński wskazał, że: „Zawiadomienie o wszczęciu postępowania nastąpiło pismem z dnia 03.03.2020 r. Decyzja ZRID została wydana przez Starostę Krotoszyńskiego 25.06.2018 r. Po wniesieniu odwołania przez jedną ze stron Wojewoda wydał w sprawie decyzję ostateczną w administracyjnym toku instancji w dniu 13.12.2019 r. Akta sprawy z informacją, że żadna ze stron nie wniosła skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wpłynęły do Starostwa w dniu 10.02.2020 r. Odstęp czasowy istniał, ale w ocenie Starosty nie był znaczny, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy.”

- b) sprawa o znaku GG.683.28.2020

Starosta Krotoszyński wskazał, że: „Zawiadomienie o wszczęciu postępowania nastąpiło pismem z dnia 16.03.2020 r. Decyzja ZRID została wydana przez Starostę Krotoszyńskiego 25.06.2018 r. Po wniesieniu odwołania przez jedną ze stron Wojewoda wydał w sprawie decyzję ostateczną w administracyjnym toku instancji w dniu 13.12.2019 r. Akta sprawy z informacją, że żadna ze stron nie wniosła skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wpłynęły do Starostwa w dniu

10.02.2020 r. Odstęp czasowy istniał, ale w ocenie Starosty nie był znaczny, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy.”

c) sprawa o znaku GG.683.27.2020

Starosta Krotoszyński wskazał, że: „Zawiadomienie o wszczęciu postępowania nastąpiło pismem z dnia 24.03.2020 r. Decyzja ZRID została wydana przez Starostę Krotoszyńskiego 25.06.2018 r. Po wniesieniu odwołania przez jedną ze stron Wojewoda wydał w sprawie decyzję ostateczną w administracyjnym toku instancji w dniu 13.12.2019 r. Akta sprawy z informacją, że żadna ze stron nie wniosła skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wpłynęły do Starostwa w dniu 10.02.2020 r. Odstęp czasowy istniał, ale w ocenie Starosty nie był znaczny, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy, jak i faktu, że ilość stron uprawnionych do odszkodowania wynosiła 33.”.

d) sprawa o znaku GG.683.39.2020

Starosta Krotoszyński przyznał, że decyzja ZRID została wydana w dniu 29.04.2020 r., stała się ostateczna w dniu 10 lipca 2020 r., a postępowanie zostało wszczęte w dniu 27 listopada 2020 r. więc odstęp czasowy w tym wypadku jest wyraźnie większy niż w określonych wyżej sprawach. Było to spowodowane problemami kadrowymi i wcześniejszym wielomiesięcznym paraliżem pracy urzędu na skutek wprowadzonych obostrzeń w związku z epidemią, co spowodowało konieczność prowadzenia postępowań, które mogły być prowadzone w okresie od połowy marca do połowy czerwca 2020 r. Był to wynik spiętrzenia się wielu spraw i braku możliwości przeprowadzenia normalnej procedury w zaistniałej sytuacji wywołanej epidemią Covid-19.

Przedstawione wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Potwierdzają one istnienie wskazanej nieprawidłowości. Wojewoda Wielkopolski wyjaśnia, iż wprowadzanie terminy na wydanie decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, o których mowa w art. 12 ust. 4b (termin trzydziestodniowy) oraz 4g (termin sześćdziesięciodniowy) ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2018 poz. 1474 – dalej: „specustawa drogowa”), są terminami instrukcyjnymi, których zachowanie w praktyce często bywa utrudnione, to jednak samo wszczęcie postępowania w tych sprawach (jak zresztą w każdych innych), powinno następować niezwłocznie po zaistnieniu ku temu podstaw. W omawianych sprawach taka podstawa aktualizuje się w chwili uzyskania przez decyzję ZRID przymiotu ostateczności lub też w chwili wydania decyzji ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności. Zawiadomienie stron postępowania o jego wszczęciu pozwala na zapewnienie stronom czynnego w nim udziału i realizowania przez nie uprawnień do podejmowania czynności w toku postępowania od chwili jego wszczęcia.

16) brak zawiadomienia z art. 36 k.p.a. w przedmiocie przedłużenia terminu do rozpoznania

a) sprawa o znaku GG.683.4.2017 (pierwsze zawiadomienie wysłano dopiero 23 marca 2018 r., brak również przedłużenia terminu od 1 maja 2018 r. do 6 maja 2018 r.)

Starosta Krotoszyński, potwierdzając zaistnienie nieprawidłowości we wskazanym zakresie przyznał, iż „takie uchybienie istnieje i nie powinno mieć miejsca, wynikało ono z kłopotów kadrowych w tym czasie i trwałej nieobecności w pracy osoby, która pierwotnie prowadziła to postępowanie.”

a) sprawa o znaku GG.683.27.2020 (od 1 lipca 2020 r. do 13 lipca 2020 r.)

W odniesieniu do powyższego Starosta Krotoszyński przyznał, że: „(...) tego typu uchybienie istnieje, jednocześnie postępowanie w sprawie zostało zawieszono postanowieniem z dnia 14 lipca 2020 r. z uwagi na śmierć jednej ze stron postępowania, wyznaczenie nowego terminu byłoby nieefektywne w tym wypadku, ponieważ nie było możliwości kontynuowania postępowania i jego zakończenie pozytywną decyzją.”

b) sprawa o znaku GG.683.39.2020 (od 27 lutego 2021 r. do 9 marca 2021 r.)

Starosta Krotoszyński przyznaje, że „*takie uchybienie miało miejsce i było spowodowane problemami wynikającymi z nieobecności w pracy pracownika zajmującego się przedmiotową sprawą i brakiem możliwości szybkiego przekazania sprawy do zastępczego prowadzenia.*”

- w zakresie monitoringu wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli

17) niewykonanie 5 z 15 zaleceń pokontrolnych

W czasie kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Krotoszynie w 2016 r. zalecono m.in.:

- a) podjęcie działań zmierzających do zawarcia stosownych umów cywilnoprawnych, z podmiotami bezumownie użytkującymi nieruchomości Skarbu Państwa, celem uregulowania korzystania z nieruchomości;
- b) opracowanie szczegółowych procedur windykacji należności pieniężnych Skarbu Państwa pobieranych w Starostwie Powiatowym w Krotoszynie, w tym: postępowanie windykacyjne w trybie egzekucji sądowej oraz postępowanie windykacyjne w trybie egzekucji administracyjnej, z wyznaczonymi terminami poszczególnych działań windykacyjnych;
- c) w postępowaniach wszczynanych z urzędu i na wniosek przestrzeganie terminowości załatwianych spraw, tj. tuż przed upływem najdłuższego z możliwych terminów rozstrzygnięcia sprawy (2 miesiące), strony powinny być zawiadomione o niemożności jej załatwienia w ww. okresie z podaniem skonkretyzowanych przyczyn. Organ ponadto powinien podać nowy termin rozstrzygnięcia, odpowiednio dostosowany do stopnia złożoności sprawy, planowanych czynności procesowych, czy też awizowanych doręczeń;
- d) wszczynając postępowanie administracyjne przy pierwszym doręczeniu organ winien pouczać strony oraz ich przedstawicieli i pełnomocników o treści art. 41 k.p.a., tj. o obowiązku poinformowania o zmianie adresu i konsekwencjach prawnych określonych w art. 41 § 2 k.p.a.;
- e) w toku postępowania administracyjnego powołanie biegłego w osobie rzeczoznawcy majątkowego powinno nastąpić postanowieniem.

W wyniku ponownej kontroli stwierdzono, że nieruchomości Skarbu Państwa opisane w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 15 maja 2017 r. jako stanowiące przedmiot bezumownego korzystania obecnie nie są nim objęte. Z drugiej strony, zarejestrowano trzy nowe przypadki bezumownego korzystania, czyli wskazane zjawisko nie zostało wyeliminowane, a liczba przypadków bezumownego korzystania istniejącego w dniu rozpoczęcia kontroli nie zmniejszyła się w stosunku do liczby spraw wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym.

W zakresie procedury windykacyjnej podmiot kontrolowany wyjaśnił, że „*procedura taka nie została opracowana z uwagi na brak podstaw prawnych do podjęcia takiego aktu. Żaden przepis ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, ustawy z 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym, ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jak też innych i ustaw, które w poszczególnym zakresie odnoszą się do kwestii windykacji należności Skarbu Państwa nie daje Staroście nawet pośredniego upoważnienia do uregulowania procedury windykacyjnej w drodze wewnętrznego aktu, o którym byłaby mowa w zaleceniach pokontrolnych. Sama procedura windykacji należności jest szczegółowo uregulowana w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, a wszystkie działania windykacyjne Starosty, zgodnie z obowiązującym prawem zawsze podejmowane muszą być niezwłocznie, tak aby przerwać bieg terminu przedawnienia roszczenia. Elementem racjonalizującym przedmiotową kwestię jest oczywiście wysokość kwoty roszczenia, ale przepisy prawa nie dają podstawy do podziału należności pod względem ważności, czy terminu dochodzenia z uwagi na ich wysokość i wszystkie wymagalne płatności na rzecz Skarbu Państwa powinny być traktowane tak samo. Dodatkowo w 2017 r. ustawodawca wprowadził do ustawy o gospodarce nieruchomościami przepis art. 12a, który*

w obecnym brzmieniu stanowi, że: *Należności pieniężne z tytułu gospodarowania nieruchomościami mające charakter cywilnoprawny, przypadające Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej albo ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, mogą być umarżane w całości albo w części lub ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty. W przypadkach nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się przepisy art. 56, art. 57 i art. 58 ust. 2-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm).* – ust. 1. *Odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności oraz umarżania należności, o których mowa w ust. 1, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 71 ust. 4 i art. 219, dokonuje starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, za zgodą wojewody.* – ust. 2 *Odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności oraz umarżania należności, o których mowa w ust. 1, w odniesieniu do nieruchomości, określonych w art. 60 ust. 1, dokonuje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.* – ust. 3. *Wojewoda, a w odniesieniu do nieruchomości, określonych w art. 60 ust. 1, minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może wyrazić zgodę na odstąpienie od dochodzenia należności, o której mowa w ust. 1, jeżeli wysokość tej należności wraz z odsetkami nie przekracza kwoty 100 zł.* – ust. 4

Przedmiotowe sprawy związane z dochodzeniami należności Skarbu Państwa zostały więc zindywidualizowane i w każdym przypadku poddane co do możliwej dalszej procedury rozstrzygnięciu Wojewody. Starosta Krotoszyński podjął czynności zmierzające do opracowania procedur windykacji należności Skarbu Państwa, jednakże z uwagi na powyższe odstąpił od ich wdrożenia. Informujemy, że pracownik Wydziału Finansów zajmujący się windykacją należności cywilnoprawnych Skarbu Państwa posiada dodatkowo opracowany skrót postępowania windykacyjnego, który ma mu ułatwić stosowanie przepisów prawa (zał. nr 1 i 2). Nadmieniamy, że do tej pory w Starostwie Powiatowym w Krotoszynie nie odnotowaliśmy należności pieniężnych Skarbu Państwa pobieranych w trybie egzekucji administracyjnej.”

Przedmiotowe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie. Podczas poprzedniej (badaniem objęto okres 2015 r.) kontroli, w obszarze windykacji należności Skarbu Państwa, jednostka otrzymała ocenę pozytywną.

Zalecenie pokontrolne w kontrolowanym obszarze dotyczyły opracowania szczegółowych procedur windykacji należności pieniężnych Skarbu Państwa pobieranych w Starostwie Powiatowym w Krotoszynie, w tym: postępowanie windykacyjne w trybie egzekucji sądowej oraz postępowanie windykacyjne w trybie egzekucji administracyjnej, z wyznaczonymi terminami poszczególnych działań windykacyjnych.

Pismem z dnia 12.06.2017 r. nr GG.680-2.85.2016 Starosta Krotoszyński zadeklarował podjęcie czynności zmierzających do opracowania windykacji należności Skarbu Państwa pobieranych z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa w Starostwie Powiatowym w Krotoszynie, z uwzględnieniem usprawnienia przekazywania informacji w przedmiotowej materii pomiędzy Wydziałami, które uczestniczą w przedmiotowym procesie tj. pomiędzy Wydziałem Finansów oraz Wydziałem Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami.

Aktualnie obowiązujący dokument pn. „Windykacja należności cywilnoprawnych” z dnia 6 października 2017 r., nie stanowi wykonania zaleceń pokontrolnych.

W zakresie spraw dotyczących wykonywania, ograniczania, pozbawiania praw do nieruchomości oraz spraw o zwrot nieruchomości nie zostały zrealizowane zalecenia dotyczące właściwego stosowania art. 36 k.p.a. (terminowość) oraz zalecenia dotyczące pouczenia stron o treści art. 41 k.p.a.

W zakresie ustalania odszkodowań za nieruchomości, w tym odszkodowań za zajęcie nieruchomości pod drogi publiczne nie zostały zrealizowane zalecenia dotyczące właściwego stosowania art. 36 k.p.a. (terminowość).

W zakresie trwałego zarządu w czasie obecnej kontroli stwierdzono 7 przypadków, w których powołanie rzeczoznawcy majątkowego nie nastąpiło w drodze postanowienia.

Biorąc pod uwagę oceny zawarte w wystąpieniu pokontrolnym wnoszę o:

1. uzupełnienie prowadzonej przez Starostę Krotoszyńskiego ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa w celu jej dostosowania do wymogów wynikających z art. 23 ust. 1c ugn, poprzez wskazanie:
 - a) przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
 - b) oznaczenia wg katastru;
2. w zakresie użytkowania wieczystego, zwiększenie częstotliwości aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego dla użytkowników wieczystych ze stawką 3%,
3. w zakresie trwałego zarządu, powoływanie rzeczoznawcy majątkowego w drodze postanowienia;
4. przekazywanie Wojewodzie Wielkopolskiemu informacji o zawartych umowach stosownie do dyspozycji zawartej w art. 23 ust. 4 ugn;
5. podjęcie działań prowadzących do likwidacji bezumownego korzystania poprzez zawarcie umów z podmiotami korzystającymi bezumownie z nieruchomości Skarbu Państwa, a w sytuacji gdy ze względu na istniejące zaległości jest to nieracjonalne, zakończenie bezumownego korzystania w inny sposób;
6. w zakresie postępowań administracyjnych dotyczących wykonywania, ograniczania, pozbawiania praw do nieruchomości oraz zwrotów nieruchomości:
 - a) pouczenie stron oraz ich przedstawicieli i pełnomocników o treści art. 41 k.p.a., tj. o obowiązku poinformowania o zmianie adresu i o konsekwencjach prawnych określonych w art. 41 § 2 k.p.a.,
 - b) przestrzeganie terminowości załatwianych spraw, tj. zawiadamianie stron o niemożności jej załatwienia z podaniem skonkretyzowanych przyczyn. Organ ponadto powinien podać nowy termin rozstrzygnięcia, odpowiednio dostosowany do stopnia złożoności sprawy, planowanych czynności procesowych, czy też awizowanych doręczeń,
 - c) wskazywanie stronom terminu na zapoznanie się z aktami dopiero po zakończeniu gromadzenia dowodów, przed wydaniem decyzji,
 - d) zamieszczanie w pouczeniu decyzji, które zostały wszczęte po 1 czerwca 2017 r., informacji o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania,
 - e) zawiadamianie ustalonych przez organ administracji publicznej stron o wszczęciu postępowania bez zbędnej zwłoki,
 - f) zaniechanie zamieszczania w pouczeniu decyzji wszczętych przed 1 czerwca 2017 r. informacji o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania;
7. w zakresie postępowań administracyjnych dotyczących ustalania i wypłaty odszkodowań za nieruchomości, w tym za nieruchomości zajęte pod drogi publiczne:
 - a) przestrzeganie terminowości załatwianych spraw, tj. zawiadamianie stron o niemożności jej załatwienia z podaniem skonkretyzowanych przyczyn. Organ ponadto powinien podać nowy termin rozstrzygnięcia, odpowiednio dostosowany do stopnia złożoności sprawy, planowanych czynności procesowych, czy też awizowanych doręczeń,
 - b) zawiadamianie o wszczęciu postępowania odszkodowawczego niezwłocznie po zaistnieniu ku temu podstaw (w omawianych sprawach taka podstawa aktualizuje się w chwili zyskania przez decyzję ZRID przymiotu ostateczności lub też w chwili wydania decyzji ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności),
 - c) powoływanie postanowieniem biegłego w osobie rzeczoznawcy majątkowego.

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

Wojewoda Wielkopolski
Michał Zieliński

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