



WOJEWODA POMORSKI

Gdańsk, dnia 30 sierpnia 2021 r.

NSP-II.431.1.2021.BW

Wystąpienie pokontrolne

Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Starostwo Powiatowe w Tczewie Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami (określane dalej jako „Starostwo”), ul. Piaskowa 2, 83-110 Tczew

Przedmiot kontroli:

Realizacja wykonywania przez starostę zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w zakresie:

1. aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego,
2. aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu,
3. przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dokonanych na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2019 r. poz. 1314),
4. opisanym w art. 2 ust. 1, art. 4, art. 66, art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2017).

Okres objęty kontrolą:

od dnia 1 czerwca 2019 r. do dnia 31 maja 2021 r.

Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli:

kontrola planowa, w trybie zwykłym na podstawie:

- art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r. po 1464),
- 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),
- art. 23, art. 71-78, art. 82-88 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.) - zwanej dalej ugn,

- art. 1-5a ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości – zwanej dalej „ustawą o przekształceniu”,
- art. 2 ust. 1, art. 4, art. 66, art. 72 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli:

28 czerwca 2021 r. – 16 lipca 2021 r. (z uwagi na sytuację epidemiologiczną, kontrola prowadzona w trybie zdalnym)

Kierownik jednostki kontrolowanej:

W okresie objętym kontrolą Starostą Tczewskim, wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej (zwanym dalej „Starostą”), był Pan Mirosław Augustyn, wybrany na to stanowisko Uchwałą nr I/4/2018 Rady Powiatu Tczewskiego z dnia 19 listopada 2018 r.

Skład zespołu kontrolującego:

Brygida Wróblewska – kierownik zespołu kontrolującego – ekspert,

Joanna Matuszyńska – inspektor wojewódzki.

Informacje wstępne:

Organizacja i zasady działania Starostwa oraz zakresy spraw załatwianych przez wewnętrzne komórki organizacyjne określone zostały w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Tczewie, przyjętym Uchwałą nr 123/367/2020 Zarządu Powiatu Tczewskiego z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Tczewie. Regulamin Organizacyjny.

W zakresie opisanym w art. 2 ust. 1, art. 4, art. 66, art. 72 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej Starosta nie prowadził żadnych spraw¹. Zadania podlegające kontroli w zakresie gospodarowania przez Starostę nieruchomościami Skarbu Państwa, dotyczące aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd oraz przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zostały przypisane Wydziałowi Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.

¹ Akta kontroli str. 11 – dane przekazane przez Starostę – pismo GG-GN.1710.1.2021 z 18 czerwca 2021 r.

Sprawami objętymi kontrolą zajmowało się 2 pracowników zatrudnionych na stanowisku podinspektora, podległych służbowo Zastępcy Naczelnika Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami².

W okresie objętym kontrolą Starosta wszczął i zakończył następującą liczbę spraw w zakresie³:

- a) aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego – wydano 138 wypowiedzeń,
- b) aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu – nie wydano żadnej decyzji,
- c) przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości – nie wydano żadnej decyzji.

Ustalenia:

Ocena działalności Starostwa w zakresie objętym kontrolą została dokonana na podstawie kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności. Ocenę uzasadniają następujące ustalenia:

1. Aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego

1.1. Stan aktualizacji

Organ kontrolowany został zobowiązany pismem z dnia 28 maja 2021 r., nr NSP-II.431.1.2021.BW do przygotowania dołączonej do pisma tabeli pn. Skorowidz działek Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste⁴.

W przekazanym przez Starostę w dniu 18 czerwca 2021 r. i 6 lipca 2021 r. zestawieniu nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa⁵ znajdują się 1032 pozycje o łącznej powierzchni 730,0372 ha. Każda pozycja odpowiada jednej aktualizacji, co oznacza, że w przypadku kiedy działka oddana jest w użytkowanie wieczyste w części (udział), ta sama działka ujęta jest w zestawieniu w kilku pozycjach. W odpłatne użytkowanie wieczyste oddanych zostało 538 działek (co odpowiada 757 aktualizacjom) o łącznej powierzchni 292,7215 ha. Z zestawienia można odczytać, w którym roku została przeprowadzona ostatnia aktualizacja, co przedstawia się w następujący sposób:

² Akta kontroli str. 78-81 i 82-84 – zakresy czynności

³ Akta kontroli str. 11, 17-18 i 19 – dane przekazane przez Starostę

⁴ Akta kontroli str. 3-4 – zawiadomienie o kontroli

⁵ Akta kontroli str. 12-16 i 51-54 – dane przekazane przez Starostę

Rok ostatniej aktualizacji	Liczba aktualizacji
2007	1 *
2014	4
2016	2
2017	231
2018	192
2019	141
2020	186
Suma:	757 **

* Z wniosku Starosty toczy się postępowanie egzekucyjne prowadzone przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Tczewie⁶,

** W 20 sprawach aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, został złożony wniosek do SKO. 11 z nich jest zakończonych a 9 pozostaje w sądzie.

Ponadto w zestawieniu znajduje się 275 działek stanowiących własność Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 437,3157 ha - oddanych w nieodpłatne użytkowanie wieczyste. Podmiotami zwolnionymi z wnoszenia opłat rocznych za działki oddane w użytkowanie wieczyste są: PKP Energetyka Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (1 działka), PKP Energetyka Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie (5 działek), PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie (46 działek), Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie (212 działek), TK Telekom Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (2 działki), osoby fizyczne, które jednorazowo wniosły opłatę roczną za cały okres trwania prawa (1 działka), lub którym ustanowiono prawo użytkowania wieczystego jako rekompensatę (8 działek).

Z powyższego wynika, że Starosta posiada łącznie 538 działek oddanych w użytkowanie wieczyste, których ustalone opłaty roczne z tego tytułu winny być systematycznie aktualizowane. Konieczność i zasadność przeprowadzania aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego wynika bezpośrednio z przepisów prawa oraz ze zmian wartości nieruchomości gruntowych w czasie. Mając na uwadze, że brak aktualizacji ww. opłat przez długi okres skutkować może niegospodarnością i w konsekwencji uszczupleniem przychodów Skarbu Państwa, przyjęto jako graniczny punkt odniesienia rok 2016.

Ze skorowidza nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste wynika, że w kontrolowanej jednostce w stosunku do 538 działek jest 5 działek, których aktualizacje dokonane były przed rokiem 2016 r., co daje miernik w wysokości niespełna 1%.

Mając powyższe na uwadze, zespół kontrolujący stwierdził, że działania Starosty w zakresie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego są prawidłowe.

⁶ Akta kontroli str. 89 – wyjaśnienia Starosty

Aktualizacja opłat za nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste, tak jak każdy z kontrolowanych obszarów oceniany jest na podstawie ustalonych przed kontrolą mierników, które zostały ujęte i szczegółowo opisane w programie kontroli, znajdującym się w aktach⁷.

W związku z powyższym wykonywanie zadań w zakresie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego oceniono pozytywnie.

1.2. Analiza spraw

W okresie objętym kontrolą Starosta dokonał 138 wypowiedzeń opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego⁸. Spośród tych spraw zespół kontrolujący wybrał 13 spraw w sposób losowy z interwałem (co 10 sprawa)⁹. Podczas analizy spraw, zauważono, że sprawa nr GN.6843.100.2019 została omyłkowo umieszczona w wykazie sporządzonym przez Starostę, ponieważ jest jeszcze niezakończona (obecnie jest w toku postępowania sądowego). W związku z powyższym wskazano do kontroli sprawę nr GN.6843.101.2019.

W 6 skontrolowanych sprawach aktualizacja została przeprowadzona w 2019 r. a w pozostałych 7 sprawach aktualizacja została dokonana w 2020 r.¹⁰

W toku przeprowadzonych czynności kontrolnych, podczas których brano pod uwagę przyjęte dla danego obszaru mierniki, ustalono, że sprawy objęte kontrolą były prowadzone prawidłowo, zgodnie z wymogami ustawowymi narzuconymi zarówno ustawą o gospodarce nieruchomościami jak i kpa.

Oplaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego ustalono na podstawie ważnego operatu szacunkowego, wykonanego przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Nie stwierdzono błędów przy naliczaniu opłaty, zastosowano prawidłową stawkę procentową.

Ponadto nie stwierdzono błędów w doręczaniu korespondencji stronom, w aktach znajdowały się zwrotne potwierdzenia odbioru wypowiedzeń. Ostatnia aktualizacja opłat w skontrolowanych sprawach była przeprowadzona w odstępie czasu od poprzedniej aktualizacji wynoszącym od 3 do 5 lat.

Mając powyższe na uwadze, zespół kontrolujący ocenił gospodarowanie nieruchomościami w tym zakresie pozytywnie.

⁷ Akta kontroli str. 21-29 – Program kontroli

⁸ Akta kontroli str. 17-18 – dane przekazane przez Starostę;

⁹ Akta kontroli str. 20 – wykaz spraw wybranych do kontroli;

¹⁰ Akta kontroli str. 88 – wykaz spraw skontrolowanych w zakresie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego

2. Aktualizacja opłat z tytułu trwałego zarządu

2.1 Stan aktualizacji

Organ kontrolowany został zobowiązany pismem z dnia 28 maja 2021 r. nr NSP-II.431.1.2021.BW do przygotowania dołączonej do pisma tabeli pn. Skorowidz działek Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd¹¹.

W przekazanym przez Starostę w dniu 18 czerwca 2021 r., 22 czerwca 2021 r. i 6 lipca 2021 r. zestawieniu nieruchomości Skarbu Państwa¹², które zostały oddane w trwały zarząd (odpłatny i nieodpłatny) znajduje się łącznie 796 działek o powierzchni 563,1227 ha. Jedna pozycja odpowiada jednej działce.

Z zestawienia można odczytać (w przypadku odpłatnego prawa trwałego zarządu), w którym roku została przeprowadzona ostatnia, obowiązująca aktualizacja, co przedstawia się w następujący sposób:

Rok aktualizacji	ostatniej	Liczba działek
2015		20
2021		1*
Suma:		21

*Ustanowienie odpłatnego trwałego zarządu dla Sądu Rejonowego w Tczewie¹³

Pozostałe, tj. 775 działek o łącznej powierzchni 558,8761 ha, są zwolnione z wnoszenia opłat rocznych, gdyż oddane zostały w trwały zarząd na rzecz: Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z siedzibą w Warszawie (721 działek), Kas Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z siedzibą w Warszawie (3 działki), Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Tczewie (4 działki), Komendy Wojewódzkiej Policji (13 działek), Państwowej Szkoły Muzycznej I stopnia im. Janiny Garści z siedzibą w Tczewie (2 działki), Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Tczewie (4 działki), Sądu Apelacyjnego w Gdańsku (2 działki), Stacji Doświadczalnej Oceny Odmian w Radostowie (1 działka), Zarządu Melioracji Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku (7 działek), Zespołu Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego im. Stanisława Staszica w Swarzędzie (14 działek), Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku (4 działki).

Z powyższego wynika, że Starosta posiada łącznie 21 działek oddanych w odpłatny trwały zarząd, których ustalone opłaty z tego tytułu winny być systematycznie aktualizowane.

¹¹ Akta kontroli str. 3-4 – zawiadomienie o kontroli;

¹² Akta kontroli str. 12-16, 17-18 i 51-54 – dane przekazane przez Starostę

¹³ Akta kontroli str. 89 – wyjaśnienia Starosty

Konieczność i zasadność przeprowadzania aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu wynika bezpośrednio z przepisów prawa oraz ze zmian wartości nieruchomości gruntowych w czasie. Mając na uwadze, że brak aktualizacji ww. opłat przez długi okres skutkować może niegospodarnością i w konsekwencji uszczupleniem przychodów Skarbu Państwa, przyjęto jako graniczny punkt odniesienia rok 2016.

Z ww. zestawienia wynika, że w stosunku do 20 działek opłata była aktualizowana przed 2016 r. (co stanowi ponad 95 % działek oddanych w trwały zarząd z ustalonymi opłatami rocznymi).

Na pytanie zespołu kontrolującego - dlaczego do tej pory nie zaktualizowano opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu działek, dla których obowiązuje aktualizacja dokonana przed rokiem 2016, Starosta w piśmie z dnia 14 lipca 2021 r.¹⁴ wyjaśnił, co następuje: „zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 roku poz. 1990 z późn. zm.) wysokość opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Aktualizacja omawianych opłat nie jest obowiązkowa, więc dopuszczalna jest sytuacja, kiedy następują zmiany wartości nieruchomości, ale mimo to w kolejnych latach opłaty nie są aktualizowane (komentarz do art. 87 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami autorstwa Ewy Bończak-Kucharczyk).”

Jednocześnie Starosta poinformował, że w bieżącym roku zostały podjęte czynności mające na celu aktualizację wysokości opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa - w dniu 22 czerwca 2021 r. zostało podpisane zlecenie na wykonanie przez rzeczoznawcę majątkowego opinii o wartości nieruchomości.

Zespół kontrolujący stwierdził, że działania Starosty przedstawione w powyższych wyjaśnieniach są zgodne z obowiązującymi przepisami, ale jednocześnie uważa, że dokonywanie aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu w dużych odstępach czasu może prowadzić do zmniejszenia przychodów należnych Skarbowi Państwa. Z wyjaśnień nie wynika, czy były przeprowadzane analizy zasadności odstąpienia od przeprowadzenia aktualizacji, a tylko w ten sposób można byłoby jednoznacznie stwierdzić, czy opłata powinna być aktualizowana, czy nie.

Aktualizacja opłat z tytułu trwałego zarządu, tak jak każdy z kontrolowanych obszarów oceniany jest na podstawie ustalonych przed kontrolą mierników, które zostały ujęte i szczegółowo opisane w programie kontroli, znajdującym się w aktach¹⁵. Analiza tego obszaru wskazuje na odstępstwo od przyjętego w ww. dokumencie miernika jako prawidłowego, tj. dopuszczającego 30% niezaktualizowanych opłat przed 2016 r.

¹⁴ Akta sprawy str. 87 - pismo Starosty nr GG-GN.1710.1.2021 z dnia 14 lipca 2021 r.

¹⁵ Akta kontroli str. 21-29 – Program kontroli

W związku z powyższym wykonywanie zadań w zakresie aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

2.2. Analiza spraw

Z otrzymanych od Starosty informacji ¹⁶ wynikało, że w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono żadnych aktualizacji opłaty z tytułu trwałego zarządu. Wobec powyższego odstąpiono od oceny powyższego zagadnienia.

3. Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności

Z otrzymanych od Starosty informacji ¹⁷ wynikało, że w okresie objętym kontrolą nie prowadzono postępowań w zakresie przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wobec powyższego odstąpiono od oceny powyższego zagadnienia.

4. Wykonywanie przez starostę zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w zakresie opisanym w art. 2 ust. 1, art. 4, art. 66, art. 72 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Z otrzymanych od Starosty informacji ¹⁸ wynikało, że w przedmiotowym zakresie Starosta nie prowadził żadnych spraw. Mając powyższe na uwadze odstąpiono od oceny powyższego zagadnienia.

Stwierdzone nieprawidłowości:

Nieprzeprowadzenie aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu przez długi okres.

Ocena kontrolowanej działalności:

Działalność Starostwa w zakresie przeprowadzonej kontroli ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.

Zalecenia/Wnioski:

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy o kontroli, zalecam podjęcie działań mających na celu przeprowadzenie zaległych aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu. Proszę o sporządzenie i przesłanie harmonogramu aktualizacji i jego konsekwentne przestrzeganie.

¹⁶ Akta kontroli str. 19 – pismo Starosty z dnia 22 czerwca 2021 r.

¹⁷ Akta kontroli str. 11 – pismo Starosty z dnia 18 czerwca 2021 r.

¹⁸ Akta kontroli str. 11 – pismo Starosty z dnia 18 czerwca 2021 r.

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli proszę o przedstawienie, w terminie miesiąca od daty otrzymania niniejszego dokumentu: informacji o sposobie wykonania zaleceń, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich