



**Pan**  
**Maciej Wasielewski**  
**Starosta Pleszewski**  
ul. Poznańska 79  
63 – 300 Pleszew

### 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) kontrolerzy:

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

przeprowadzili, działając na podstawie upoważnienia znak KN-II.0030.27.2020.1, w dniach od 17 lutego 2020 r. do 17 kwietnia 2020 r. kontrolę w Starostwie Powiatowym w Pleszewie, ul. Poznańska 79, 63 – 300 Pleszew.

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

Kontrolą objęto okres od 25 października 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 Pleszewie były prowadzone sprawy należące do 11 z 17 obszarów przewidzianych do objęcia kontrolą. Poszczególne obszary zostały ocenione w następujący sposób:

<b>lp.</b>	<b>Nazwa obszaru</b>	<b>Ocena cząstkowa</b>
<b>1</b>	<b>Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa</b>	<b>Negatywna</b>
<b>2</b>	<b>Zbywanie nieruchomości Skarbu Państwa</b>	<b>Pozytywna</b>
<b>3</b>	<b>Nabywanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa</b>	<b>Pozytywna z nieprawidłowościami</b>
<b>4</b>	<b>Użytkowanie wieczyste</b>	<b>Pozytywna z nieprawidłowościami</b>

5	Wydzierżawianie	Pozytywna z nieprawidłowościami
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 z nieprawidłowościami
8	Przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	Pozytywna z nieprawidłowościami
9	Monitoring zaleceń	Pozytywna z nieprawidłowościami
10	Należności za nieruchomości udostępniane z zasobu	Negatywna
11	Ujawnianie	Pozytywna z nieprawidłowościami

**Mając na uwadze powyższe  
oceniłam negatywnie**

**gospodarowanie przez Starostę Pleszewskiego 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. nieujawnienie w ewidencji położonej w Skrzypnie, gm. Czermin, działki nr 417 o pow. 0.1700 ha (dzierżawa),** a co za tym idzie brak informacji o: oznaczeniu katastralnym (naruszenie art. 23 ust. 1c pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dalej: ugn), nr księgi wieczystej (naruszenie art. 23 ust. 1c pkt 1 i 3 ugn), roszczeniach dot. nieruchomości (naruszenie art. 23 ust. 1c pkt 6 ugn), toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych dot. nieruchomości (art. 23 ust. 1c pkt 7 ugn) i przeznaczeniu nieruchomości (naruszenie art. 23 ust. 1c pkt 4 ugn);

Starosta Pleszewski wyjaśnił, iż „*ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa została uzupełniona o działkę nr 417, obręb Skrzypnia.*”

**2. brak nr księgi wieczystej lub wskazania dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości,** w odniesieniu do położonej w :

- 1) Ludwinie, gm. Pleszew, działki nr 8/13 o pow. 1.5600 ha (trwały zarząd),
  - 2) Grabie, gm. Czermin, działki nr 297/6 o pow. 0.0400 ha (nieruchomości nieudostępniowane),
  - 3) Żegocinie, gm. Czermin, działki nr 97 o pow. 0.4500 ha (nieruchomości nieudostępniowane),
  - 4) Tursku, gm. Gołuchów, działki nr 566 o pow. 0.0089 ha (nieruchomości nieudostępniowane),
- co stanowi naruszenie art. 23 ust. 1c pkt 1 i 3 ugn;

Starosta Pleszewski wyjaśnił, iż „*ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa została uzupełniona o nr księgi wieczystej prowadzonej dla działki nr 8/13, obręb Ludwina.*

*Dla działek: nr 297/6 obręb Grab, nr 97 obręb Żegocin, nr 566 obręb Tursko brak jest informacji o prowadzonych księgach wieczystych, Starostwo Powiatowe w Pleszewie nie dysponuje również dokumentem potwierdzającym prawo własności (lub inne prawo rzeczowe) w stosunku do tych działek. Działki te zostały ujęte w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu*

*Państwa, ponieważ według zapisów ewidencji gruntów stanowią przedmiot własności bądź władania Skarbu Państwa.”*

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

**3. brak wskazania przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w sytuacji jego braku – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do położonej w:**

- 1) Ludwinie, gm. Pleszew, działki nr 8/13 o pow. 1.5600 ha (trwały zarząd),
  - 2) Pleszewie, działki nr 738/1 o pow. 0.0914 ha (trwały zarząd),
  - 3) Pleszewie, działki nr 626/10 o pow. 0.0231 ha (trwały zarząd),
  - 4) Pleszewie, działki nr 3014/13 o pow. 0.1461 ha (trwały zarząd),
  - 5) Pleszewie, działki nr 2085/5 o pow. 0.0491 ha (dzierżawa/bezumowne korzystanie),
  - 6) Kowalewie, gm. Pleszew, działki nr 142/1 o pow. 0.4500 ha (dzierżawa),
  - 7) Broniszewicach, gm. Czermin, działka nr 144/1 o pow. 0.0900 ha (dzierżawa),
  - 8) Żegocinie, gm. Czermin, działki nr 97 o pow. 0.4500 ha (nieruchomości nieudostępnione),
  - 9) Tursku, gm. Gołuchów, działki nr 566 o pow. 0.0089 ha (nieruchomości nieudostępnione),
  - 10) Strzyżewie, gm. Dobrzyca, działki nr 66 o pow. 0.1100 ha (nieruchomości nieudostępnione),
- co stanowi naruszenie art. 23 ust. 1c pkt 4 ugn;

Starosta Pleszewski wyjaśnił, iż *„ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa jest sukcesywnie uzupełniana o informacje dotyczące przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bądź studium.”*

- w zakresie dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa:

**4. brak informacji o transakcji** w odniesieniu do wszystkich sześciu zbadanych umów dzierżawy, które zostały zawarte w okresie objętym kontrolą, co stanowi naruszenie art. 23 ust. 4 ugn;

Starosta Pleszewski podniósł, iż *„do Wojewody przesyłane były każdorazowo wykazy nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia zawierające wszystkie istotne dane zawieranych umów dzierżawy, w tym informacje wymienione w art. 23 ust. 4 ugn.”*

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Starosta Pleszewski jest zobowiązany zarówno do publikacji wykazów zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 35 ust. 1 ugn jak informowania o zawartych transakcjach w myśl art. 23 ust. 4 ugn. W odniesieniu do wszystkich sześciu zbadanych umów dzierżawy realizacja obowiązku przewidzianego w art. 23 ust. 4 ugn nie nastąpiła.

- w zakresie użytkowania wieczystego:

**5. stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w szerszym zakresie niż został przewidziany w art. 78 ust. 1 ugn poprzez zawiadomianie o wszczęciu postępowania i zebraniu całego materiału dowodowego,** pomimo iż aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego nie jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu art. 1,

art. 2 i art. 2a ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, w odniesieniu do aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego dla:

- 1) położonej w Pleszewie, ark. mapy 20, działki nr 731/13 o pow. 0.0274 ha,
- 2) położonej w Pleszewie, ark. mapy 32, działki nr 2421/29 o pow. 0.0977 ha,
- 3) położonych w Pleszewie, ark. mapy 32, działek nr: 2423/3, 2433/1, 2433/4 o pow. łącznej 2.6530 ha,
- 4) położonej w Pleszewie, ark. mapy 34, działki nr 3014/22 o pow. 0.2628 ha,
- 5) położonej w Dobrzycy, ark. mapy 2, działki nr 166/2 o pow. 0.0396 ha,
- 6) położonych w Dobrzycy, ark. mapy 2, działek nr: 160/1, 161, 165/2, 165/4, 166/1 o pow. łącznej 0.3074 ha,
- 7) położonej w Dobrzycy, ark. mapy 2, działki nr 181/1 o pow. 0.0500 ha,
- 8) położonych w Lutyni, ark. mapy 1, działek nr: 171/2, 171/3, 171/4, 171/5 o pow. łącznej 0.3000 ha;

Starosta Pleszewski wyjaśnił, iż „zawiadomienie użytkowników wieczystych o wszczęciu postępowania i zebraniu materiału dowodowego w postępowaniach aktualizujących opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego stosowano w celu zapewnienia użytkownikom wieczystym udziału w postępowaniu, w szczególności poprzez możliwość wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego (operatu szacunkowego), zgłaszania wniosków i składania wyjaśnień.

Zawiadamianie użytkowników wieczystych o toczących się postępowaniach wydaje się uzasadnione także z uwagi na umożliwienie użytkownikom uczestniczenia w oględzinach nieruchomości przeprowadzanych przez rzeczoznawcę majątkowego oraz zapewnienie im możliwości zgłaszania ewentualnych wniosków i zarzutów do wycen nieruchomości na etapie przed dokonaniem aktualizacji opłaty rocznej.”

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostają uwzględnione. Organy administracji publicznej są zobowiązane przede wszystkim do przestrzegania obowiązujących przepisów, z których wynika, iż stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego jest ograniczone do kwestii doręczenia wypowiedzeń. Aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego nie jest sprawą administracyjną, co powoduje, że nie stosuje się do niej rozwiązań przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego, chyba że jakiś przepis wyraźnie na to wskazuje.

**6. wysłanie jednego wypowiedzenia do obojga współużytkowników wieczystych zamiast do każdego oddzielnie**, co stanowi naruszenie art. 78 ust. 1 ugn w związku z art. 40 §1 i §3 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, w odniesieniu do wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego z 2016 r., skierowanego do państwa S. i B. Z., które dotyczyło udziału w wysokości ½ cz. w prawie użytkowania wieczystego położonych w Pleszewie, ark. mapy 41, działek nr: 2635/3, 2635/5 o pow. łącznej 0.0329 ha;

Starosta Pleszewski wyjaśnił, iż „jedno wypowiedzenie zostało wysłane do państwa S. i B. Z. z uwagi na to, że dotyczyło ono udziału w prawie użytkowania wieczystego wchodzącego w skład ustawowej majątkowej wspólności małżeńskiej.”

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Art. 78 ust. 1 ugn w zakresie

doręczenia wypowiedzeń odsyła do Kodeksu postępowania administracyjnego. Jeśli małżonkowie są stronami postępowania administracyjnego, to każdy z nich otrzymuje swój egzemplarz pisma urzędowego. Skoro w postępowaniu administracyjnym istnieje wymóg doręczenia pisma każdej ze stron, a kwestia ustawowej wspólności małżeńskiej jest nieistotna i art. 78 ust. 1 ugn zobowiązuje do stosowania rozwiązań przewidzianych w postępowaniu administracyjnym, to należy uznać, że przy doręczaniu wypowiedzeń opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego każdy z małżonków powinien otrzymać swój egzemplarz wypowiedzenia.

- w zakresie nabywania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa:

**7. brak informacji o transakcji** w odniesieniu do położonych w Marszewie działek nr: 38/12, 38/13, 47/1, 47/3, 58/2, 21/13, 22/9, 22/1, 22/7, 22/8, co stanowi naruszenie art. 23 ust. 4 ugn;

Starosta Pleszewski oświadczył, iż *„transakcja dotycząca gruntów położonych w Marszewie (umowa darowizny) została zawarta za zgodą Wojewody Wielkopolskiego wydaną na wniosek Starosty Pleszewskiego. Wniosek Starosty o wyrażenie zgody na zawarcie transakcji zawierał informacje o wszystkich istotnych warunkach transakcji wymienionych w art. 23 ust. 4 ugn (cena, strony umowy, cel darowizny).”*

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Oprócz konieczności uzyskania zgody Wojewody Wielkopolskiego na dokonanie darowizny w drodze zarządzenia Starosta Pleszewski jest zobowiązany do przedłożenia, po sfinalizowaniu transakcji, informacji o której mowa w art. 23 ust. 4 ugn. Wymóg złożenia wniosku o wydanie stosownego zarządzenia oraz informowania o zawartych umowach dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa, są to dwa różne obowiązki spoczywające na staroście, jako organie odpowiedzialnym za gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto należy zauważyć, iż w nie każdym przypadku, w którym jest wydawane zarządzenie dochodzi do zawarcia umowy (np. zarządzenie o odmowie darowizny czy sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego prowadzącego działalność gospodarczą za cenę stanowiącą różnicę pomiędzy wartością prawa własności i prawa użytkowania wieczystego) oraz istnieją przypadki w których istnieje obowiązek informowania o transakcji, ale zawarcie umowy nie wymaga uzyskania zgody wojewody (pierwsza umowa najmu, dzierżawy i użyczenia na czas oznaczony do trzech lat). A zatem obydwie obowiązki dotyczą nieruchomości Skarbu Państwa, ale jak wykazano powyżej ich przedmiot nie jest tożsamy.

- w zakresie ujawniania prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa w księgach wieczystych

**8. przeprowadzenie w okresie objętym kontrolą regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa o pow. łącznej 28.5220 ha, zważywszy iż według sprawozdania z gospodarowania zasobem za rok 2018, według stanu na dzień 31.12.2018 r. powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa wymagająca uregulowania wynosi 218 ha.**

Ze złożonych przez Starostę Pleszewskiego wyjaśnień z dnia 25 marca 2020 r. wynika, iż obecnie do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym kwalifikowane są wszystkie nieruchomości, w stosunku do których ewidencja gruntów i budynków nie podaje numerów ksiąg wieczystych. Oczywistym jest, iż nie wszystkie nieruchomości, dla których w ewidencji

gruntów i budynków nie wskazano oznaczenia księgi wieczystej, stanowią faktycznie własność Skarbu Państwa.

W sprawozdaniu z gospodarowania zasobem za rok 2016, według stanu na dzień 31.12.2016 r., powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa o nieuregulowanym stanie prawnym wynosiła 72 ha, przy czym jak wyjaśnia Starosta Pleszewski do nieruchomości o uregulowanym stanie prawnym w 2016 r. zaliczono również te nieruchomości, w stosunku do których Skarb Państwa był wpisany w ewidencji gruntów jako właściciel, pomimo braku księgi wieczystej. A zatem większość z 218 ha powierzchni nieruchomości wymagających założenia księgi wieczystej, stanowią nieruchomości Skarbu Państwa. Brak założonej księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa skutkuje niemożnością jej odpłatnego udostępnienia i tym samym uzupełnienia dochodów z nieruchomości. A zatem brak działań w zakresie ujawniania stanowi naruszenie zarówno obowiązującego Starostę Pleszewskiego wymogu rzetelnego jaki i gospodarnego działania, a tym samym stanowi naruszenie art. 12 ugn.

Ustalenie rzeczywistego właściciela nieruchomości, w przypadku nieruchomości bez księgi wieczystej i wpisanego jako właściciela Skarbu Państwa (72 ha według stanu na dzień 31.12.2016 r.), następuje w wyniku przeprowadzenia przez Starostę Pleszewskiego postępowania regulacyjnego, a znaczna powierzchnia nieruchomości wymagająca podjęcia takich działań może świadczyć o zaniedbaniach Starosty Pleszewskiego we wskazanym zakresie. Część nieruchomości oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako nieposiadające ani księgi wieczystej ani właściciela, może w rzeczywistości stanowić własność Skarbu Państwa.

Wobec powyższego wyjaśnienia złożone przez Starostę Pleszewskiego nie zostają uwzględnione. Przeprowadzenia regulacji stanu prawnego wymaga pow. ponad 200 ha, jednakże ze względu na widoczną intensyfikację podejmowanych działań, o czym świadczy uregulowanie w okresie objętym kontrolą powierzchni 28.5220 ha, wskazany obszar został oceniony pozytywnie z nieprawidłowościami.

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

**9. w żadnej z kontrolowanych spraw z kategorii 6821 do akt sprawy nie załączono metryki sprawy, co stanowi naruszenie art. 66a § 3 k.p.a.;**

Starosta Pleszewski wyjaśnił, iż system w którym prowadzony był elektroniczny obieg dokumentów generuje metryki w formie elektronicznej i z uwagi na powyższe odstąpiono od dołączania każdorazowo do akt postępowania metryk w formie papierowej.

Wyjaśnienia zostały częściowo uwzględnione. Wojewoda Wielkopolski wskazuje, iż zgodnie z art. 66a § 3 k.p.a. *metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana*. Metryka może być prowadzona zarówno w formie papierowej jak i elektronicznej (art. 66a § 1 k.p.a.), jednak w tym drugim przypadku należy ją wydrukować i załączyć do akt postępowania.

- w zakresie przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności:

**10. nieuporządkowanie, niescalenie akt sprawy**, co stanowi naruszenie § 2 pkt 1 i 15 wraz z § 4 ust. 1 oraz z § 63 ust. 3 instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia 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 (Dz. U. Nr 14, poz. 67 i 140);

Starosta Pleszewski wskazał, iż akta spraw zarejestrowanych pod znakiem 6825 przechowywane są w formie uporządkowanej (wpięte do segregatora, poukładane w sposób chronologiczny).

Wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Wojewoda Wielkopolski wskazuje, iż w kontrolowanych sprawach z ww. kategorii akta były przechowywane w formie nieuporządkowanej, tj. niezespalone i nieulożone w porządku chronologicznym pisma w poszczególnych teczkach.

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

**11. znaczny odstęp czasu od uostatecznienia się decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (dalej: „decyzja ZRID”) lub wydania tejże decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności do momentu zawiadomienia o wszczęciu postępowania odszkodowawczego** (sprawy: NR.683.39.2020; NR.683.37.2020; NR.683.27.2020; NR.683.17.2020);

Starosta Pleszewski, potwierdzając zaistnienie nieprawidłowości we wskazanym zakresie wyjaśnił, iż odstępy czasowe pomiędzy datą nadania klauzuli ostateczności lub wydaniem decyzji ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności (jeśli takowy został nadany) a wszczęciem postępowań w przedmiocie ustalenia odszkodowania, wynikałoby z konieczności uprzedniego zabezpieczenia środków finansowych na zlecenie wycen nieruchomości przejętych pod drogi publiczne. W związku z brakiem środków finansowych na wycenę nieruchomości, organ występował do Wojewody Wielkopolskiego o zabezpieczenie środków, a po ich zabezpieczeniu wszczynane były postępowania administracyjne.

Przedstawione wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Potwierdzają one istnienie wskazanej nieprawidłowości. Wojewoda Wielkopolski wyjaśnia, iż wprawdzie 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 zyskania 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.

**12. brak zastosowania instytucji zawiadomienia o wszczęciu postępowania** (sprawy: NR.683.19.2017, NR.683.14.2017, NR.683.5.2017, NR.683.33.2016), przewidzianej w art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 - dalej k.p.a.), zgodnie z którym *o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie;*

Starosta Pleszewski w odniesieniu do wspomnianego uchybienia wyjaśnił, iż w sprawach z kategorii 683 strony postępowania przed wydaniem decyzji w sprawie zawiadamiane były każdorazowo o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego.

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione i potwierdzają zaistniałą nieprawidłowość. Wojewoda Wielkopolski wskazuje, iż zawiadomienie przewidziane w art. 10 k.p.a. oraz zawiadomienie o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.) to dwa niezależne od siebie obowiązki organu prowadzącego postępowania administracyjne. Ponadto z obowiązku zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania nie zwalnia organu fakt, iż postępowanie wszczynane jest z urzędu (jak to ma miejsce w omawianej kategorii spraw). Zawiadomienie o wszczęciu postępowania powinno zostać przy tym wysłane niezwłocznie po ujawnieniu się ku temu podstaw (*vide: ad 13*).

**13. brak postanowienia o powołaniu biegłego rzeczoznawcy majątkowego** (sprawy: NR.683.12.2016, NR.683.41.2017, NR.683.14.2017, NR.683.33.2016), co stanowi naruszenie art. 123 w zw. z art. 84 § 1 k.p.a.;

Starosta Pleszewski wyjaśnił, iż biegli rzeczoznawcy majątkowi powoływani byli na podstawie umów cywilnoprawnych i nie wydawano w tym zakresie odrębnych postanowień administracyjnych.

Wyjaśnienia organu kontrolowanego potwierdziły istnienie przedmiotowej nieprawidłowości i nie zostały uwzględnione przez kontrolującego. Zgodnie z treścią 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 (wyrok WSA w Opolu z dnia 4 grudnia 2013 r. I SA/Op 487/13).



**14. brak w decyzji informacji o tym, czy zbadano kwestię ewentualnego powiększenia wysokości odszkodowania o 5% wartości nieruchomości w sytuacji w której wywłaszczony wyda nieruchomość najpóźniej w ciągu 30 dni; w aktach sprawy nie ma ponadto żadnego dokumentu świadczącego o tym, iż kwestia ta została w jakikolwiek sposób wyjaśniona przez organ I instancji (sprawy NR.683.12.2016, NR.683.33.2016, NR.683.5.2017, NR.683.14.2017, NR.683.19.2017);**

Starosta Pleszewski wyjaśnił, iż w badanym okresie stosowano procedurę, zgodnie z którą, w przypadku braku żądania strony o powiększenie odszkodowania o 5% bądź oświadczenia strony o wydaniu nieruchomości w ustawowym terminie, przyjmowano, że nie zachodzi przesłanka uzasadniająca zwiększenie odszkodowania. Starosta wskazał, iż procedura ta zgodna była ze stosowaną wówczas wykładnią przepisów ustawy, zgodnie z którą to na stronie ciążył obowiązek wykazania, że nastąpiło dobrowolne wydanie nieruchomości w ustawowym terminie. Obecnie Starosta Pleszewski w każdym przypadku ustala, czy zachodzą przesłanki do zwiększenia odszkodowania.

Przedstawione wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Potwierdzają one istnienie przedmiotowej nieprawidłowości. Ocenie podlegały sprawy przekazane przez podmiot kontrolowany w czasie czynności kontrolnych w jednostce, a fakt, iż Starosta Pleszewski aktualnie w każdej sprawie ustala, czy zachodzą przesłanki do zwiększenia odszkodowania pozostaje bez wpływu na ocenę wskazanego uchybienia. Organ prowadzący postępowanie w zakresie ustalenia odszkodowania za nieruchomość przejętą na podstawie specustawy drogowej każdorazowo ma obowiązek ustalenia z urzędu, czy została spełniona przesłanka warunkująca powiększenie odszkodowania o 5% wartości nieruchomości (art. 18 ust. 1e specustawy drogowej). W żadnym razie nie jest wymagany w tym zakresie wniosek podmiotu uprawnionego. To organ bada, czy nieruchomość została wydana we wskazanym w ustawie terminie czyniąc zadość tym samym zasadzie prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) oraz zasady swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.), szczególnie w odniesieniu do postępowań wszczynanych z urzędu, co do których nie ma zastosowania zasada wyrażona w art. 79a k.p.a. Z uzasadnienia decyzji ustalającej odszkodowanie musi wynikać, iż organ zbadał powyższą kwestię w toku postępowania i na podstawie jakich dowodów uznano ją za udowodnioną lub nie.

**15. brak metryk załączonych do kontrolowanych spraw z kategorii 683, co stanowi naruszenie art. 66a § 3 k.p.a.;**

Starosta Pleszewski wyjaśnił, iż system w którym prowadzony był elektroniczny obieg dokumentów generuje metryki w formie elektronicznej i z uwagi na powyższe odstąpiono od dołączania każdorazowo do akt postępowania metryk w formie papierowej.

Wyjaśnienia zostały częściowo uwzględnione. Wojewoda Wielkopolski wskazuje, iż zgodnie z art. 66a § 3 k.p.a. *metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana*. Metryka może być prowadzona zarówno w formie papierowej jak i elektronicznej (art. 66a § 1 k.p.a.), jednak w tym drugim przypadku należy ją wydrukować i załączyć do akt postępowania.

**16. brak w aktach sprawy kopii decyzji ZRID, która stanowiła podstawę wszczęcia postępowania w przedmiocie ustalenia odszkodowania** (NR.683.27.2020, NR.683.12.2016, NR.683.33.2016, NR.683.5.2017, NR.683.14.2017, NR.683.19.2017, NR.683.41.2017);

Starosta Pleszewski wyjaśnił, iż na podstawie jednej decyzji ZRID prowadzonych było kilkanaście bądź kilkadziesiąt postępowań w sprawie ustalenia odszkodowania, kopia decyzji ZRID dołączono do zbioru spraw w formie odrębnej teczki, z uwagi na to, że nie było celowe wielokrotnie powielanie tej samej decyzji.

Wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Wskazać należy, iż decyzja zezwalająca na realizację inwestycji drogowej każdorazowo stanowi podstawę wszczęcia postępowania odszkodowawczego za przejętą na rzecz podmiotu publicznego nieruchomości. Jednocześnie potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia tej decyzji powinna stanowić pismo w sprawie dotyczącej ustalenia odszkodowania, tak aby w każdej ze spraw móc bez przeszkód ustalić podstawę wszczęcia postępowania administracyjnego.

**17. nieuporządkowanie, niescalenie akt** sprawy (dotyczy spraw: NR.683.39.2020, NR.683.37.2020), co stanowi naruszenie § 2 pkt 1 i 15 wraz z § 4 ust. 1 oraz z § 63 ust. 3 instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia 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 (Dz. U. Nr 14, poz. 67 i 140);

Starosta Pleszewski wskazał, iż akta spraw zarejestrowanych pod znakiem 683 przechowywane są w formie uporządkowanej (wpięte do segregatora, poukładane w sposób chronologiczny).

Wyjaśnienia zostały częściowo uwzględnione. Wojewoda Wielkopolski wskazuje, iż w większości spraw ze wskazanej kategorii akta były przechowywane w formie uporządkowanej, z wyjątkiem spraw o NR.683.39.2020 oraz NR.683.37.2020.

- w zakresie należności za nieruchomości udostępniane z zasobu:

**18. udział zaległości ściąganych w dochodach ogółem stanowi 80,65%;**

**19. nastąpił wzrost poziomu należności ściąganych na przestrzeni 2019 roku o 12,83%;**

Starosta Pleszewski złożył następujące wyjaśnienia:

*„...Zarządzeniem nr 20/18 Starosty Pleszewskiego z dnia 5 września 2018 r. została wdrożona procedura mająca na celu usprawnienie procesu windykacji m. in. należności Skarbu Państwa. Zgodnie z tą procedurą w przypadku nieuiszczenia opłaty przez dłużnika w wymaganym terminie wysyłane jest wezwanie do zapłaty, pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. W razie nieuiszczenia należności przez dłużnika w terminie wskazanym w wezwaniu do zapłaty, zostają one przekazane do radcy Prawnego w celu skierowania do sądu pozwu o zapłatę. Po otrzymaniu z sądu nakazu zapłaty lub wyroku radca Prawny kieruje nakazy do komornika sądowego celem ściągnięcia zaległości z ustawowymi odsetkami.*

W wyniku prowadzonych w 2019 roku przez Starostwo Powiatowe w Pleszewie działań udało się ściągnąć należności od większości zobowiązanych do ich uregulowania. Wysłano łącznie 37 wezwań do zapłaty, co skutkowało wpłatami dokonanyymi przez 20 dłużników, zaś 17 spraw zostało skierowanych do radycy prawnego.

Odnosząc się do problemu windykacji należności SP należy wskazać jaki wpływ na przedstawione przez Panią wskaźniki ma fakt, że w łącznej kwocie zadłużenia główną pozycję stanowią należności od tzw. „dużych dłużników”...wymienionych w tabeli poniżej wobec których trwają postępowania zmierzające do ściągnięcia należności, co jest jednak bardzo utrudnione.

W 2015 r. kwota zaległości wynosiła łącznie 294.016,85 zł, z czego aż 235.849,03 zł przypadało na w/w dłużników. Procentowy udział należności tych dłużników wynosił 80,21 % ogółu należności. Warto podkreślić, iż na koniec 2019 r. udział należności w/w dłużników w łącznej sumie należności wzrósł do 387.262,83 zł i stanowił 86,52% ogółu należności (447.510,14 zł).

Wobec wymienionych w tabeli pięciu dużych dłużników podejmowane są przewidziane prawem działania:

- firma (...) – Radca Prawny wystąpił do Sądu o wystawienie nakazu zapłaty w postanowieniu nakazowym. Za lata 2013 – 2019 uzyskano nakazy zapłaty, następnie sprawy przekazano do komornika sądowego w celu wyegzekwowania należności. Sprawy w toku.

- M. i E. L. – zadłużenie dotyczy lat od 2005 do 2019 r. We wszystkich sprawach skierowano pozwy do Sadu Rejonowego w Pleszewie o wystawienie nakazu w postępowaniu nakazowym. Sprawy skierowano do komornika sądowego w celu wyegzekwowania należności. Za lata 2005 – 2006 oraz 2009 do 2014 uzyskano od komornika postanowienie o umorzeniu postępowania z powodu bezskuteczności egzekucyjnej. W 2019 r. Radca Prawny wznowił postępowanie egzekucyjne do wcześniej umorzonych postępowań.

W chwili obecnej wszystkie należności za lata od 2005 do 2019 roku znajdują się u komornika w celu ich wyegzekwowania. W 2020 roku zostanie przeprowadzona licytacja z nieruchomości, a uzyskana kwota zostanie przeznaczona na poczet całości zaległości.

- firma (...)/firma (...) – zadłużenie dotyczy lat od 2007 do 2019 roku. We wszystkich sprawach uzyskano sądowy nakaz zapłaty, następnie sprawy przekazano do komornika sądowego w celu wyegzekwowania zadłużenia. Za lata 2007 – 2008 oraz za 2010 rok komornik sądowy wydał postanowienie o umorzeniu postępowania z powodu bezskuteczności egzekucyjnej dla należności za lata: 2002, 2007 oraz 2010. Pozostałe sprawy w toku. W 2019 r. złożono wniosek o ustanowienia przez KRS kuratora dla spółki (brak zarządu).

- A. i J. M. – zadłużenie dotyczy od lat 2012 do 2019 r. We wszystkich sprawach uzyskano sądowy nakaz zapłaty. Komornik sądowy prowadzi postępowanie egzekucyjne do wszystkich lat. Sprawy w toku.

Warto również podkreślić, że osiągnane dochody w latach 2015 – 2019 utrzymują się na zbliżonym poziomie. Tymczasem czynnikiem, który w sposób oczywisty rzutuje na efektywność dochodów i dynamikę należności ściąganych jest problem z „dużymi dłużnikami”, od których trudno wyegzekwować zapłatę, a których zobowiązania z roku na rok znacznie wzrastają.”

Pomimo złożonych wyjaśnień, które obrazują aktywność kontrolowanego w obszarze windykacji należności Skarbu Państwa w stosunku do dłużników, w tym „dużych dłużników”, nie zostają one uwzględnione przez kontrolującego.

Efektywność wykonania dochodów jak i dynamika stanu należności ściąganych kształtują się na poziomie, który powoduje, iż skuteczność pobierania należności z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa przez Starostwo Powiatowe w Pleszewie zostaje oceniona negatywnie.

Podkreślić należy, że pomimo prowadzonych działań windykacyjnych, tendencje w kontrolowanym obszarze od czasu ostatniej kontroli za 2015 r. (również ocena negatywna), uległy dalszemu pogorszeniu w zakresie efektywności wykonania dochodów jak i wzrostu należności. Udział zaległości ściąganych w dochodach ogółem kształtował się wówczas na poziomie 52% (2019 r. – 65%). Na powyższe miał wpływ wzrost nominalnej wielkości należności o 52% (2015 r. – 294 tys. zł; 2019 r. – 447 tys. zł). Korzystniej kształtowała się dynamika stanu należności (za 2015 r. – 117%) i wyniosła za 2019 r. –108,88%.

Wartości dochodów i należności osiągnięte przez Starostwo Powiatowe w Pleszewie na przestrzeni lat 2011 – 2019 przedstawiały się następująco:

- poziom należności  
2011 rok - 198 tys. zł,  
2015 rok – 294 tys. zł,  
2019 rok - 447 tys. zł.

- poziom dochodów:  
2011 rok – 584 tys. zł,  
2015 rok - 494 tys. zł,  
2019 rok – 512 tys. zł – niewielki wzrost w stosunku do 2015 r., ale poniżej poziomu z 2011 r.

- wzrost udziału należności w dochodach:  
2011 rok – 12%,  
2015 rok – 52%,  
2019 rok – 65 %.

- zakresie monitoringu wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli:

#### **20. niewykonanie 4 z 12 zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym w 2016 r.**

Po kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Pleszewie w 2016 r. sformułowano 13 zaleceń pokontrolnych, ale jedno z nich dotyczyło trwałego zarządu, a w okresie objętym kontrolą Starosta Pleszewski nie prowadził żadnej sprawy z przedmiotowego obszaru, dlatego uznano, iż nie można ocenić, czy doszło do realizacji przedmiotowego zalecenia.

W wyniku przeprowadzonej obecnie kontroli uznano, iż nie wykonano następujących zaleceń:

- 1) w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, w postępowaniach wszczynanych na wniosek, po zbadaniu formalnej prawidłowości żądania, każdorazowe zawiadomienie wnioskodawcy i pozostałych stron o jego wszczęciu z podaniem przedmiotu postępowania;
- 2) w zakresie dochodzenia należności za udostępnianie nieruchomości z zasobu:
  - szybsze reagowanie na powstałe zaległości w formie wysłania wezwania do zapłaty,
  - w przypadku zaobserwowania regularnego narastania zadłużenia poszczególnych dłużników kierowanie spraw na drogę sądową a następnie do komorniczego postępowania egzekucyjnego,
  - wzmoczenie nadzoru nad sprawami przekazanymi do Radcy Prawnego.

#### Ad 1

W sprawach o znaku JRWA 683 stwierdzono 4 przypadki braku zawiadomienia o wszczęciu postępowania.

#### Ad 2

W piśmie z dnia 21.08.2017 r. nr OR.1710.3.17 Starosta Pleszewski przekazał informację o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych.

*”W zakresie dochodzenia należności za udostępnianie nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa stosowana jest następująca procedura postępowania, mająca na celu szybsze reagowanie na powstałe zaległości oraz wzmoczenie nadzoru nad sprawami przekazanymi radcy prawnemu.*

*W przypadku nieuiszczenia opłaty przez dłużnika w wymaganym terminie wysyłane jest wezwanie do zapłaty (w przypadku opłat, których termin płatności mija 31 marca – wezwanie do zapłaty wysyłane są do dnia 14 kwietnia danego roku). W przypadku nieuiszczenia opłaty w terminie 14 dni od doręczenia dłużnikowi wezwania, sprawa kierowana jest do Sądu z pośrednictwem radcy prawnego. Radca prawny wysyła przedsądowe wezwania do zapłaty dłużnikom, których zobowiązanie nie przekracza kwoty 50 zł oraz dłużnikom, których zobowiązanie przekracza 50 zł, ale co do których istnieje duże prawdopodobieństwo uregulowania zobowiązania. Po rozpatrzeniu sprawy Sąd wydaje nakaz zapłaty, nakazując pozwanemu zapłatę kwoty głównej wraz z ustawowymi odsetkami oraz naliczonymi kosztami sądowymi. W przypadku braku zapłaty radca prawny kieruje sprawę do komornika sądowego celem nadania klauzuli wykonalności. Ponadto pracownik prowadzący ewidencję należności Skarbu Państwa na bieżąco monitoruje stopień realizacji przekazanych radcy prawnemu spraw.”*

W Starostwie Powiatowym w Pleszewie przyjęto Zarządzenie Nr 20/2018 Starosty Pleszewskiego z dnia 5 września 2018 r. w sprawie ustalenia procedur windykacji należności w Starostwie Powiatowym w Pleszewie, w którym określono odpowiedzialności i terminy w zakresie egzekucji i windykacji przedmiotowych należności.

Starostwo Powiatowe posiada 14 wieloletnich dłużników (z czego 5 z zaległościami uznanymi za nieściągalne), których zadłużenie corocznie wzrasta o kolejne naliczenia i odsetki. Zadłużenie ww. podmiotów występowało już podczas poprzedniej kontroli w 2015 r. W stosunku do pozostałych dłużników, którzy występowali w 2015 r. zaległości zostały wyegzekwowane.

Pomimo podejmowanych działań nie osiągnięto jednak spodziewanych rezultatów

oraz nie zatrzymano niekorzystnych tendencji, które kształtują się w tym obszarze od kilku lat.

Biorąc pod uwagę oceny zawarte w wystąpieniu pokontrolnym wnoszę o:

1. uzupełnienie prowadzonej przez Starostę Pleszewskiego ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa w celu jej dostosowania do wymogów wynikających z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez wskazanie:
  - a) oznaczenia nieruchomości wg katastru;
  - b) nr księgi wieczystej, a w przypadku braku księgi wieczystej - wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości;
  - c) przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
  - d) informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości;
  - e) informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych,
2. informowanie Wojewody Wielkopolskiego o zawartych transakcjach dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa, stosownie do wymogu wynikającego z art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
3. w sprawach z zakresu użytkowania wieczystego:
  - a) stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wyłącznie w zakresie jaki został przewidziany w art. 78 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
  - b) wysyłanie wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego do każdego z małżonków będących użytkownikami wieczystymi (współużytkownikami wieczystymi) z osobna,
4. zintensyfikowanie działań w zakresie ujawniania prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa w księgach wieczystych;
5. w sprawach administracyjnych:
  - a) zawiadamianie strony o wszczęciu postępowania administracyjnego;
  - b) powoływanie biegłego rzeczoznawcę majątkowego w drodze postanowienia;
  - c) załączanie metryki do każdej ze spraw;
  - d) prowadzenie akt w uporządkowany sposób, tj. zespalande i układanie w porządku chronologicznym pism w poszczególnych teczkach;
6. w sprawach dotyczących ustalania odszkodowań za nieruchomości, w tym odszkodowań za zajęcie nieruchomości pod drogi publiczne:
  - a) 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 rygiorem natychmiastowej wykonalności);
  - b) badanie kwestii ewentualnego powiększenia wysokości odszkodowania o 5% wartości i dawanie temu wyraz w treści decyzji oraz w aktach sprawy;
  - c) załączanie do akt sprawy kopii decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, która stanowiła podstawę wszczęcia postępowania w przedmiocie ustalenia odszkodowania,
7. w zakresie należności za nieruchomości udostępniane z zasobu:
  - a) intensyfikację działań windykacyjnych w zakresie należności ściągalnych, w celu niedopuszczenia do ich wzrostu w okresie roku budżetowego;
  - b) prowadzenie zintensyfikowanych działań w zakresie należności uznanych przez Starostwo Powiatowe w Pleszewie za nieściągalne, pod kątem możliwości zastosowania form przewidzianych przez art. 12a ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w przypadku wystąpienia przesłanek do ich zastosowania.

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.

z up. Wojewody Wielkopolskiego  
Aneta Niestrawska  
I Wicewojewoda Wielkopolski (-)

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