

**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA  
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

**I N F O R M A C J A**  
**O WYNIKACH KONTROLI**

**WYWŁASZCZANIA I ZWROTU NIERUCHOMOŚCI**

**WARSZAWA**

**KSR I – 41008/2001**

**MAJ 2002 r.**

**Nr ewid. 25/2002/P/01/086/KSR**

---

## SPIS TREŚCI

	Str.
<b>I. CZĘŚĆ OGÓLNA .....</b>	<b>3</b>
1. Charakterystyka kontroli.....	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności.....	5
3. Wnioski.....	13
<b>II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA. ....</b>	<b>14</b>
1. Charakterystyka stanu prawnego.....	14
2. Uwarunkowania ekonomiczno – organizacyjne.....	20
3. Istotne ustalenia kontroli.....	22
3.1. Organizacja urzędów w zakresie gospodarki nieruchomościami.....	22
3.2. Ewidencja nieruchomości zasobu Skarbu Państwa. ....	23
3.3. Postępowanie w sprawach o wywłaszczenie nieruchomości. ....	24
3.3.1. Zawieranie umów cywilnoprawnych. ....	24
3.3.2. Procedury związane z wszczęciem i prowadzeniem postępowania wywłaszczeniowego. ....	28
3.3.3. Decyzje o wywłaszczeniu nieruchomości. ....	32
3.3.4. Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. ....	36
3.4. Realizacja celów publicznych określonych w decyzjach wywłaszczeniowych. ....	40
3.5. Zwroty wywłaszczonych nieruchomości. ....	40
3.5.1. Wszczęcie i przeprowadzenie postępowania o zwrot nieruchomości.....	40
3.5.2. Decyzje o zwrocie i odmowie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości ....	44
3.5.3. Koszty postępowania o zwrot wywłaszczonych nieruchomości...	50
3.6. Inne ustalenia kontroli. ....	52
<b>III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ     PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI .....</b>	<b>56</b>

### Załączniki:

- Nr 1 - Wykaz kontrolowanych jednostek.
- Nr 2 - Wykaz aktów prawnych.

## I. CZĘŚĆ OGÓLNA

### 1. Charakterystyka kontroli.

**Temat:** Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości.

**Numer:** P/01/086

**Rodzaj:** Kontrola planowa, koordynowana.

**Cel kontroli:** Celem kontroli było zbadanie i ocena realizacji przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami przez starostów (prezydentów miast na prawach powiatu) i zarządy gmin w zakresie wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości.

Ocenie podlegały działania związane z:

- wszczynaniem i przeprowadzaniem przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu postępowania wywłaszczeniowego dla nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne,
- ustalaniem wysokości odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości i przyznawaniem nieruchomości zamiennych przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu,
- prawidłowością realizacji decyzji wywłaszczeniowych przez zarządy gmin,
- zwrotem nieruchomości zbędnych na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu,
- pozyskiwaniem nieruchomości na realizację celów publicznych w drodze umów cywilnoprawnych przez zarządy gmin (miast na prawach powiatu).

**Tematyka, czas kontroli, badany okres:** kontrola została przeprowadzona z inicjatywy NIK, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności w jednostkach samorządu terytorialnego i samorządowej jednostce budżetowej stosownie do art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz.U. z 2001r. Nr 85, poz. 937 ze zm.).

Kontrolą objęto lata 1999 – 2000. Kontrola została przeprowadzona w 50 jednostkach, w tym w 46 w ramach kontroli planowej tj. w 19 starostwach powiatowych, w 12 urzędach miast na prawach powiatu (w ramach kontroli w Urzędzie Miasta Poznania przeprowadzono kontrolę w 1 jednostce organizacyjnej Miasta)<sup>1</sup>, w 14 urzędach miasta i gminy oraz w 2 starostwach i 2 urzędach miasta na prawach powiatu w ramach kontroli doraźnej przez Delegatury NIK w Białymstoku i Łodzi.

<sup>1</sup> Prezydent Miasta Poznania upoważnił Dyrektora Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w Poznaniu do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych dotyczących m. in. wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości.

W informacji zostały wykorzystane częściowo wyniki kontroli rozpoznawczych przeprowadzonych przez Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego w Starostwie Powiatowym w Warszawie oraz w 2 urzędach miast na prawach powiatu tj. w Radomiu i Tychach (kontrolą objęto okres 1999 – I kwartał 2000 r.).

Kontrola planowa została przeprowadzona w okresie od 20 lipca 2001r. do 8 stycznia 2002 r.

Tematyka kontroli obejmowała:

- organizację urzędów w zakresie gospodarki nieruchomościami,
- działania związane z pozyskiwaniem nieruchomości na realizację celów publicznych w drodze umów cywilnoprawnych,
- przestrzeganie procedur związanych z wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego,
- kompletność dokumentacji do wniosków wywłaszczeniowych,
- wydawanie decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, w tym również w sytuacjach szczególnych,
- przestrzeganie obowiązujących zasad ustalania i zapłaty odszkodowań z tytułu wywłaszczenia nieruchomości,
- działania związane z postępowaniem o zwrot wywłaszczonych nieruchomości,
- realizację celów publicznych przez gminę określonych w decyzjach wywłaszczeniowych.

**Uczestnicy kontroli:** Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego oraz Delegatury NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie i we Wrocławiu. Ogółem przeprowadzono 46 kontroli.

## 2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

Podstawowe przesłanki wywłaszczenia określa Konstytucja RP w art. 21 ust. 2, który stanowi, że jest ono dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Istota wywłaszczenia polega na przymusowym odjęciu prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, ograniczeniu tego prawa lub zniesieniu bądź ograniczeniu innego prawa rzeczowego na nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej za stosownym odszkodowaniem.

Wywłaszczenie jest wyjątkiem od ogólnych cywilnoprawnych zasad przenoszenia własności nieruchomości, dlatego też korzystanie przez podmiot władzy publicznej z instytucji wywłaszczenia obwarowane jest wieloma ograniczeniami, które powinny być ściśle przestrzegane.

Również obowiązki organów administracji publicznej związane z instytucją zwrotu wywłaszczonych nieruchomości zostały szczegółowo uregulowane. Organy administracji publicznej winny bezwzględnie przestrzegać tych przepisów, ponieważ podejmując działania niezgodne z przepisami, mogą spowodować nieodwracalne skutki tj. m.in. niemożliwość odzyskania przez byłego właściciela nieruchomości.

\* \* \*

**Z ustaleń kontroli wynika, że pozyskiwanie gruntów pod realizację celów publicznych określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dokonywano zarówno w postępowaniach wywłaszczeniowych jak i w drodze zawierania umów cywilnoprawnych.**

- 1. W latach 1999 - 2000 w 24 jednostkach (spośród 35 skontrolowanych – 68,6 %) wykonujących zadania starosty (starostowie, prezydenci miast na prawach powiatu) rozpatrywano 359 wniosków o wywłaszczenie nieruchomości. W 15 jednostkach wydano 112 prawomocnych decyzji, na podstawie których wywłaszczono nieruchomości o łącznej powierzchni ca 28,6 ha, w tym na rzecz: Skarbu Państwa o powierzchni ca 25,6 ha, jednostek samorządu terytorialnego o powierzchni ca 3,0 ha. Nieruchomości zostały wywłaszczone z przeznaczeniem m.in. pod: zbiorniki wodne – 77,1 % powierzchni ogółem, wały przeciwpowodziowe i regulację rzek – 9,7 % i drogi – 5,7 % (str. 32 - 33).**

**Z ustaleń kontroli wynika, że w 7 jednostkach (5 starostwach i 2 urzędach miast na prawach powiatu) w 29 przypadkach wadliwie prowadzone były postępowania wywłaszczeniowe.**

**Stwierdzono bowiem, że:**

- **prowadzono postępowanie wywłaszczeniowe pomimo niekompletnego wniosku o wywłaszczenie nieruchomości, a więc nie spełniającego wymogów określonych w art. 116 ustawy\*** – w Starostwie Powiatu Sanockiego.

Nie egzekwowano od wnioskodawcy usunięcia braków w treści wniosku, czym naruszono przepis art. 64 kpa zobowiązujący do wezwania wnioskodawcy do usunięcia braków w terminie siedmiu dni, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania (str. 29);

- **w 5 przypadkach nie przestrzegano zasady wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego po upływie dwumiesięcznego terminu, liczonego od dnia zakończenia rokowań, na zawarcie umowy o nabycie praw do nieruchomości, czym naruszono art. 115 ust. 2 ustawy – dotyczyło to 4 jednostek (Starostwa Powiatowe w Dębicy, Głogowie i Zamościu oraz Urzędzie Miasta Krakowa) (str. 30);**
- **w 2 przypadkach nie złożono w sądzie wniosku o ujawnienie w księdze wieczystej postępowania wywłaszczeniowego, co stanowiło naruszenie art. 117 ust. 1 ustawy – dotyczyło to 2 jednostek (Starostwo Powiatowe w Sanoku i Urząd Miasta Krakowa) (str. 31);**
- **w 1999r. w 2 starostwach w 17 przypadkach (Zamość – 4 przypadki, Sokołów Podlaski – 13 przypadków) wywłaszczano nieruchomości mimo nie stwierdzonych praw do spadku osób wywłaszczanych. Zdaniem NIK wydawanie decyzji w powyższych sprawach miało znamiona rażącego naruszenia prawa, a więc zawierało wadę o skutkach nieważności z mocy art. 156 § 1 pkt 2 kpa (str. 31 - 32);**
- **wystąpiły nieprawidłowości dotyczące przeprowadzania rozprawy administracyjnej – w 1 urzędzie miasta na prawach powiatu (Kraków).**

Prezydent Miasta Krakowa w jednym przypadku nie przeprowadził rozprawy administracyjnej, co było niezgodne z przepisem art. 118 ust. 1 ustawy.

**Nie przeprowadzenie rozprawy administracyjnej, pomimo że wymaga tego przepis prawa stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 kpa (str. 31);**

- **wywłaszczono nieruchomości na cel nie spełniający kryterium celu publicznego zgodnie z art. 6 i 112 ustawy - w jednym urzędzie miasta na prawach powiatu (Białystok). W pozostałych jednostkach decyzje o wywłaszczeniu dotyczyły nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne.**

Prezydent Miasta Białegostoku wydał 3 decyzje wywłaszczeniowe z przeznaczeniem nieruchomości na budowę zespołu obiektów sportowych (2 decyzje uchylono Samorządowe Kolegium Odwoławcze, jedna funkcjonuje w obrocie prawnym). W świetle art. 6 ustawy budowa obiektów sportowych nie jest celem publicznym. Tym samym Prezydent naruszył przepis art. 112 ust. 1 ustawy. Zatem decyzja

---

\* ilekroć używane jest pojęcie „ustawa” oznacza to ustawę z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).

Prezydenta podjęta została z rażącym naruszeniem prawa i zawierała wadę o skutkach nieważności z mocy art. 156 § 1 pkt 2 kpa (str. 34).

Działania powyższe należy ocenić jako nielegalne i nierzetelne.

**2. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą zarządy 11 gmin i 11 miast na prawach powiatu, tj. ca 79% skontrolowanych, pozyskiwały grunty pod realizację celów publicznych określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w drodze zawierania umów cywilnoprawnych, zgodnie z art. 114 ust. 1 i 2 ustawy. Pozyskiwanie nieruchomości na cele publiczne w drodze umów cywilnoprawnych jest działaniem prawidłowym i korzystnym. Tylko w jednym przypadku stwierdzono nieprawidłowości.**

- W latach 1999-2000 zarządy kontrolowanych gmin zawarły 183 umowy cywilnoprawne, pozyskały nieruchomości o łącznej powierzchni ca 20,8 ha i wartości ca 5.329 tys. zł. Natomiast zarządy kontrolowanych miast na prawach powiatu zawarły 794 umów cywilnoprawnych, pozyskały nieruchomości o łącznej powierzchni ca 174,1 ha i wartości ca 79.852 tys. zł. Ponadto Prezydent Miasta Łodzi na podstawie 5 umów cywilnoprawnych nabył na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości o powierzchni ca 0,2 ha i wartości ca 26 tys. zł. Nieruchomości nabyte w drodze umów cywilnoprawnych zostały przeznaczone m. in. na drogi – 77,8 % powierzchni nieruchomości nabytych w drodze umów cywilnoprawnych, wysypiska odpadów – 16,4 % powierzchni (str. 24 - 26).

- Nieprawidłowości związane z nabywaniem gruntów w drodze umów cywilnoprawnych stwierdzono w Urzędzie Miasta w Łodzi.

Polegały one na zakupie gruntów niezgodnie z uchwałami Rady Miasta, które upoważniały Zarząd Miasta m.in. do zakupu nieruchomości wg wartości wynikających z szacunków rzeczoznawców majątkowych, tymczasem zakupiono grunty wg cen wynegocjowanych z właścicielami.

Zdaniem NIK takie działanie Zarządu spowodowało, iż ze środków publicznych została wydatkowana niegospodarnie kwota 267.376 zł. (str. 26 - 28).

**3. Kontrola wykazała występowanie nieprawidłowości, w przypadku wywłaszczenia nieruchomości, w zakresie ustalania wysokości odszkodowania oraz jego wypłaty.**

- Stwierdzono, że w okresie 1999-2000 w 15 jednostkach, w których wydano decyzje o wywłaszczeniach, wartość odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości wyniosła ca 739,8 tys. zł, w tym wypłacone przez Skarb Państwa w kwocie ca 357 tys. zł, a przez zarządy gmin w kwocie ca 382,8 tys. zł.

Pomimo, że starostowie jak i prezydenci miast na prawach powiatu ustalając wysokość odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości przestrzegali zasady wynikającej z art. 130 ust. 2 ustawy, iż ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, to w 5 jednostkach (spośród 15 – tj. 33,3%), naruszano przepis art. 130 ust. 1 ustawy, ponieważ wysokość odszkodowania nie była ustalana według stanu i wartości wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji

**o wywłaszczeniu. W toku postępowania w sprawach o wywłaszczenie nie uzyskiwano oceny aktualności wycen nieruchomości na dzień wydania decyzji.**

Starostwie Powiatów w Puławach, Sanoku, Zamościu oraz Prezydenci Miast w Białymstoku i Krakowie ustalili wysokość odszkodowania na podstawie opinii rzeczoznawców majątkowych opracowanych w okresie od 3 do 21 miesięcy przed wydaniem decyzji o wywłaszczeniu. (str. 37-38).

- **W toku kontroli ustalono, że w 5 przypadkach wystąpiły opóźnienia w wypłacie odszkodowania, tj. nieprzestrzegania 14-dniowego terminu wyznaczonego przepisem art. 132 ust. 1 ustawy oraz 4 przypadki nie zwaloryzowania kwoty odszkodowania na dzień zapłaty, czym naruszono przepis art. 132 ust. 3 ustawy (str. 39).**

**4. W latach 1999 – 2000 do 33 spośród 35 skontrolowanych starostw powiatowych (19) i urzędów miast na prawach powiatu (14) wpłynęło 3579 wniosków o zwrot wywłaszczonych nieruchomości, a wydanych zostało 858 prawomocnych decyzji o zwrocie lub odmowie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, co stanowiło 24,0% rozpatrywanych wniosków. Stwierdzono, że postępowania o zwrot wywłaszczonych nieruchomości, w wyniku których wydawano decyzje odmawiające zwrotu, prowadzone były niewłaściwie.**

- Największą liczbę decyzji o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości w stosunku do złożonych wniosków wydali: Starosta Sokołowski, Piotrkowski i Żyrardowski – 100 %, Starosta Sanocki – 77,8 %, Starosta Olkuski – 73,3 %.

Najmniejszą liczbę decyzji w stosunku do złożonych wniosków wydali: Prezydent Miasta Rybnika – 21,3 %, Starosta Poznański – 14,9 %, Prezydent Miasta Poznania – 14,2 %, Prezydent Miasta Krakowa – 12,3 %, Prezydent Miasta Kalisza – 8,8 %, Prezydent Miasta Łodzi – 5,0 % (str. 44 - 46).

- W wyniku kontroli ustalono, że na 275 decyzji odmawiających zwrotu wywłaszczonych nieruchomości odwołano się od 158 decyzji, tj. 57,5%. Organy II instancji w wyniku postępowania odwoławczego wydały 49 decyzji uchylających w całości decyzje o odmowie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, co stanowiło 31,0 % złożonych odwołań (dotyczyło to 13 decyzji wydanych przez 6 starostów i 36 decyzji wydanych przez 5 prezydentów). Przyczynami uchylenia 49 decyzji były wady postępowania polegające m.in. na:

- braku dokumentowania zagospodarowania nieruchomości zgodnie z celem wywłaszczenia,
- stan faktyczny sprawy nie został oparty na wszechstronnej ocenie materiału dowodowego, czym naruszono art. 7 i 77 kpa.

Najwięcej zostało uchylonych decyzji o odmowie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wydanych przez Prezydenta Jastrzębia Zdroju, bowiem na 20 decyzji o odmowie zwrotu uchylonych zostało 12 z nich (60 %) oraz decyzji

Starosty Poznańskiego odpowiednio na 15 decyzji o odmowie zwrotu uchylonych zostało 6 (40%) (str. 47 - 49).

- 5. Z ustaleń kontroli wynika, że spośród 35 skontrolowanych jednostek w 33 (19 starostw powiatowych i 14 urzędów miast na prawach powiatu) prowadzono postępowania o zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Zamiar użycia wywłaszczonych nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji stwierdzono w 1 starostwie, 5 urzędach miast na prawach powiatu i 1 gminie.**

**Stwierdzono, że:**

- **w dwóch przypadkach nie powiadomiono byłych właścicieli lub ich spadkobierców o zamiarze użycia nieruchomości, wywłaszczonej na rzecz gminy, na inny cel niż określony w decyzji wywłaszczeniowej, czym naruszono dyspozycję art. 136 ust. 2 ustawy – Zarząd Miasta Łodzi oraz Zarząd Miasta i Gminy Kosów Lacki (str.42);**
- **dyspozycję art. 136 ust. 2 ustawy wykonali natomiast w stosunku do nieruchomości wywłaszczonych na rzecz Skarbu Państwa: Starosta Powiatu Puławskiego i Prezydenci Miast: Białegostoku, Krakowa, Łomży, Piotrkowa Trybunalskiego (str. 42).**

- 6. W wyniku kontroli ustalono, że 2 Zarządy Miast (Bydgoszczy, Poznania) oraz Zarząd Gminy Warszawa Wilanów po wpłynięciu wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości dokonały rozporządzenia nieruchomością na rzecz osób trzecich, tym samym pozbawiając byłych właścicieli lub ich spadkobierców możliwości odzyskania tych nieruchomości. (str. 42-43).**

**Natomiast Zarząd Gminy Warszawa – Ursynów (dotyczy nieruchomości wywłaszczonej na rzecz gminy) oraz Prezydent Miasta Tychy (dotyczy nieruchomości wywłaszczonej na rzecz Skarbu Państwa) zamiast zastosować procedury dotyczące zwrotu nieruchomości, zastosowali przepisy regulujące kwestie związane ze sprzedażą nieruchomości. Zostały tym samym pominięte procedury związane ze zwrotem nieruchomości, w przypadku jej zbędności na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej (str. 43 - 44).**

Takie postępowanie świadczy o nierzetelnym działaniu Zarządów.

- 7. Z ustaleń kontroli wynika, że na 35 skontrolowanych jednostek w 29, w których wydano decyzje o zwrocie nieruchomości w 12 z nich (5 starostwach i 7 urzędach miast na prawach powiatu) występowały nieprawidłowości dotyczące ustalania wysokości odszkodowań podlegających zwrotowi (w 9 jednostkach) oraz kosztów postępowań (w 3 jednostkach). W 4 starostwach na ogółem wydanych 70 decyzji o zwrocie w 57 decyzjach (81,4%) i w 5 urzędach miast na prawach powiatu odpowiednio na 232 decyzje o zwrocie w 187 decyzjach (80,6%) wadliwie ustalano wysokość odszkodowań podlegających zwrotowi.**

**Stwierdzono, że:**

- **wystąpił przypadek waloryzacji odszkodowań niezgodny z art. 5 ustawy (Starostwo Powiatu Gorlickiego) (str. 51);**

- **ustalano wysokości odszkodowania podlegającego zwrotowi, ale nie określano aktualnej wartości nieruchomości w oparciu o opinię rzeczoznawcy majątkowego, czym naruszono art. 7 i art. 140 ust. 4 oraz art. 217 ust. 2 ustawy – w 9 jednostkach** (Starostwa Powiatowe w Gorlicach, Koninie, Puławach, Wodzisławiu Śląskim; Urzędy Miast Bydgoszczy, Krakowa, Łomży, Piotrkowa Trybunalskiego, Torunia) (str. 51 - 52);
- **nie wydawano postanowień o wysokości kosztów postępowania co stanowiło naruszenie art. 264 § 1 kpa – 3 jednostki** (Starostwo Powiatu Poznańskiego, Urzędy Miast Kalisza i Poznania) (str. 50).

**8. Badania kontrolne wykazały, że spośród 49 jednostek w 10 (co stanowi 20,4%) wystąpiło nieprawidłowe gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa oraz gminnym zasobem nieruchomości, co świadczy o nierzetelności działania.**

- **Spośród 35 skontrolowanych jednostek wykonujących zadania starosty z zakresu administracji rządowej w 8 jednostkach** (2 starostwach i 6 urzędach miast na prawach powiatu) **niewłaściwie były wykonywane czynności gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, ponieważ nie sporządzano wykazu nieruchomości Skarbu Państwa lub wykazy były niekompletne, czym naruszono przepis art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy** (str. 23).
- **Stwierdzono, że na 14 skontrolowanych gmin w 2 gminach** (Radlin, Sanok) **zarząd nie prowadził ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, czym naruszył art. 25 ust. 2 ustawy** (str. 23-24).

**9. Kontrola wykazała opieszałość działań w postępowaniach o wywłaszczenia i zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Stwierdzono, że w sprawach przekazanych przez byłych wojewodów jak i złożonych bezpośrednio do starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, postępowania prowadzone były z naruszeniem przepisów art. 35 i 36 kpa oraz nierzetelnie.**

- **Spośród 33 jednostek, w których wydawano decyzje o wywłaszczeniu i zwrocie nieruchomości w 12 z nich w tym: w 6 starostwach powiatowych** (Białostockim, Dębickim, Konińskim, Poznańskim, Wodzisławskim, Wołomińskim) **i w 6 urzędach miast na prawach powiatu** (Bydgoszcz, Kalisz, Łomża, Poznań, Toruń, Zamość) **stwierdzono nieuzasadnione przetrzymywanie spraw dotyczących wywłaszczania nieruchomości i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości bez nadawania im biegu lub przewlekłość postępowania, a więc uchybienie terminów na załatwianie spraw określonych w art. 35 kpa.**
- **W 3 starostwach** (Dębickim, Poznańskim, Wodzisławskim) **i 4 urzędach miast na prawach powiatu** (Bydgoszcz, Kalisz, Świętochłowice, Toruń) **również nie został dopełniony obowiązek wynikający z przepisu art. 36 kpa, a mianowicie nie powiadamiano stron o przyczynach zwłoki oraz nie wskazywano nowych terminów załatwienia spraw** (str. 53-54).

- 10. Przeprowadzone kontrole wykazały, że w 2 przypadkach wojewodowie (Dolnośląski i Śląski), wypełniając obowiązek wynikający z art. 9 ustawy, postanowieniami wstrzymali wykonanie decyzji wywłaszczeniowych, na które zostały wniesione skargi do NSA, dopiero po upływie od 1 do 3 miesięcy od dnia złożenia skarg do sądu administracyjnego (str. 52- 53).**

**Organy administracji publicznej obowiązane są dolożyć wszelkiej staranności dla pozyskania informacji o ewentualnym zaskarżeniu decyzji do NSA, dla uniknięcia nieodwracalnych skutków prawnych powstałych w wyniku realizacji decyzji ostatecznej w okresie od jej wydania i doręczenia stronom do dnia jej zaskarżenia do Sądu Administracyjnego i powiadomienia przez NSA organu, który wydał zaskarżoną decyzję.**

**Działania takie należy ocenić jako nierzetelne.**

- 11. Stwierdzone nieprawidłowości w postępowaniach o wywłaszczenia i zwrot nieruchomości stwarzają możliwość wystąpienia zjawisk korupcyjnych.**

- Zarząd Miasta Łodzi zakupił grunty niezgodnie z uchwałami Rady Miasta, które upoważniały Zarząd do zakupu nieruchomości wg wartości wynikających z szacunków rzeczoznawców majątkowych. Tymczasem zostały zakupione grunty wg ceny wynegocjowanej z właścicielami i przewyższały kwotę wynikającą z operatów szacunkowych o 267.376 zł.(str. 26-28)
- Zarząd Miasta Poznania ( w jednym przypadku), Zarząd Miasta Bydgoszczy ( w 2 przypadkach) oraz Zarząd Gminy Warszawa Wilanów ( w 2 przypadkach) dokonały rozporządzenia nieruchomościami (sprzedały lub oddały w użytkowanie wieczyste) pomimo wpłynięcia wniosku o ich zwrot (str.42-43)
- Zarząd Miasta Łodzi oraz Zarząd Miasta i Gminy Kosów Lacki (woj. mazowieckie) nie powiadomiły byłych właścicieli o zamiarze użycia nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji i dokonały rozporządzenia tymi nieruchomościami niezgodnie z celami określonymi w decyzji wywłaszczeniowej(str. 42)

- 12. W wyniku kontroli stwierdzono uszczuplenia w dochodach budżetu państwa w kwocie 2079,17 zł i w dochodach budżetu samorządu w wysokości 422,76 zł oraz kwoty wydatkowane z budżetu samorządu z naruszeniem prawa w wysokości 267.376,00 zł, a także następujące kwoty zaliczone do innych nieprawidłowości finansowych: 294,00 zł (koszt wyceny nieruchomości - budżet samorządowy) i 2279,20 zł (odsetki ustawowe i waloryzacja odszkodowania – inne podmioty).**

**NIK podjęła działania w celu odzyskania kwoty w wysokości 4643,20 zł, z tego 2070,00 zł na rzecz budżetu państwa, 294,00 zł na rzecz budżetu samorządu i 2279,20 zł na rzecz innych podmiotów.**

**Do dnia zakończenia kontroli odzyskano 2094,00 zł należnych środków.**

\* \* \*

W wyniku kontroli stwierdzono, iż część nieruchomości było pozyskiwanych na cele publiczne na podstawie decyzji o wywłaszczeniach wydawanych przez starostów oraz prezydentów miast na prawach powiatu z naruszeniem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu postępowania administracyjnego, w tym wydawano decyzje z rażącym naruszeniem prawa.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania starostów (prezydentów miast na prawach powiatu) oraz zarządów gmin (miast na prawach powiatu) zmierzające do pozyskiwania nieruchomości na cele publiczne w drodze zawierania umów cywilnoprawnych. Wywłaszczenie bowiem powinno być rozwiązaniem ostatecznym, gdy zostały wyczerpane możliwości nabycia nieruchomości w drodze umowy.

W 1/3 skontrolowanych starostw i urzędów miast na prawach powiatu, w których wydawane były decyzje o wywłaszczeniach, wysokość odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości nie była ustalana według stanu i wartości wywłaszczonych nieruchomości w dniu wydania decyzji. Ponadto odszkodowania wypłacano z opóźnieniem i nie waloryzowano ich na dzień zapłaty.

W przypadku zwrotu wywłaszczonych nieruchomości kontrola wykazała nieprawidłowości, których konsekwencją m.in. były przypadki braku możliwości odzyskania nieruchomości przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców.

Przy dokonywaniu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ustalano wysokość zwaloryzowanego odszkodowania podlegającego zwrotowi, ale nie określano aktualnej wartości nieruchomości w sytuacji gdy przepisy prawa tego wymagają.

W wyniku badań kontrolnych stwierdzono opieszałość działań w postępowaniach o wywłaszczenia, a szczególnie o zwrot wywłaszczonych nieruchomości.

Kontrola ponadto wykazała nieprawidłowe gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa jak i gmin.

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę podjęcia działań usprawniających procesy wywłaszczeń, a przede wszystkim zwrotów nieruchomości.

## 2. Wnioski

Uwzględniając wyniki kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o podjęcie działań przez:

### 1. Wojewodów:

- rozważenia przeprowadzenia kontroli wykonywania przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu zadań z zakresu administracji rządowej, dotyczących wywłaszczania nieruchomości i ich zwrotów oraz gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa,
- dołożenia wszelkiej staranności dla pozyskiwania informacji o ewentualnym zaskarżeniu decyzji do NSA w celu niezwłocznego wstrzymania ich wykonania.

### 2. Starostów i prezydentów miast na prawach powiatu:

- w postępowaniu wywłaszczeniowym przestrzegania zasady wszczynania postępowania po upływie dwumiesięcznego terminu do zawarcie umowy o nabycie praw do nieruchomości i każdorazowego przeprowadzania rozprawy administracyjnej,
- przestrzegania zasady ustalania wysokości odszkodowania za wywłaszczaną nieruchomość według jej stanu i wartości w dniu wydania decyzji w celu ustalenia słusznego odszkodowania oraz dokonywanie terminowej wypłaty tych odszkodowań, a w przypadku wcześniejszego opracowania operatu szacunkowego uzyskanie opinii rzeczoznawcy majątkowego o aktualności wyceny nieruchomości,
- dokonywania waloryzacji kwot odszkodowań określonych w decyzjach o wywłaszczeniu na dzień zapłaty,
- w postępowaniach o zwrot wywłaszczonych nieruchomości dołożenia staranności przy ustalaniu stanu faktycznego oraz przestrzegania zasady aktualizacji wartości nieruchomości w oparciu o opinię rzeczoznawcy majątkowego,
- wyeliminowania przypadków prowadzenia postępowań w sprawach o wywłaszczanie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości niezgodnie z terminami i zasadami określonymi w art. 35 i 36 kpa,
- właściwego wykonywania czynności gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.

### 3. Zarządy gmin:

- nie rozporządzania nieruchomością po złożeniu wniosku o jej zwrot,
- prowadzenia ewidencji gminnego zasobu nieruchomości.

## II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

### 1. Charakterystyka stanu prawnego.

#### 1.1. Wywłaszczenia nieruchomości

Wywłaszczanie nieruchomości zostało uregulowane w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą.

Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane wyłącznie wobec nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne (art. 112 ust. 1 ustawy). Dotyczy to takich terenów, które są zarezerwowane na cele publiczne, w myśl art. 10 ust. 1 pkt. 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup>, w planie miejscowym w dniu wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego. Wyjątek dotyczy jedynie dwóch przypadków, a mianowicie:

- prowadzenia działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa – na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy,
- czasowe zajęcie nieruchomości w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody – na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy.

Ustawa w art. 6 wymienia katalog zadań, których realizacja ma służyć celom publicznym.

Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości (art. 112 ust. 2 ustawy).

Wywłaszczenie jest wyjątkiem od ogólnych cywilnoprawnych zasad przenoszenia własności. Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy (art. 112 ust. 3 ustawy).

Z możliwości wywłaszczenia można skorzystać jedynie przed rozpoczęciem inwestycji. Zrealizowanie na nieruchomości celu publicznego przez inwestora przed wydaniem decyzji o wywłaszczeniu pozbawia go możliwości wystąpienia z wnioskiem o wywłaszczenie nieruchomości (wyroki NSA z dnia 25 stycznia 1995 r. S.A./Wr 1507/94 oraz z dnia 1 kwietnia 1996 r. IV S.A. 1706/94).

Ustawa uzależnia dopuszczalność wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego od podjęcia uprzednio próby nabycia prawa do nieruchomości w drodze umowy

<sup>1</sup> j.t. Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.

<sup>2</sup> j.t. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

(art. 114 ust. 1 ustawy). Chodzi o cywilnoprawną umowę sprzedaży nieruchomości dokonywaną na zasadach i w formie określonych w kodeksie cywilnym. Przeniesienie własności nieruchomości niezbędnej do realizacji celu publicznego na Skarb Państwa lub gminę w drodze umowy czyni bezprzedmiotowe postępowanie wywłaszczeniowe.

Wywłaszczeniem może być objęta cała nieruchomość albo jej część. Jeżeli wywłaszczeniem jest objęta część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele, na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nabywa się tę część w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od tego, na czyją rzecz następuje wywłaszczenie (art. 113 ust. 3 ustawy).

Jeżeli nieruchomość nie ma założonej księgi wieczystej lub zbioru, przy jej wywłaszczeniu przyjmuje się inne dokumenty stwierdzające prawa do nieruchomości oraz dane z katastru nieruchomości (art. 113 ust. 4 ustawy).

W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, przy jej wywłaszczeniu, przyjmuje się dane z katastru nieruchomości. Przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe (art. 113 ust. 5 i 6 ustawy)<sup>3</sup>.

Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, należy poprzedzić rokowaniami o nabycie w drodze umowy praw określonych w art. 112 ust. 3 ustawy, przeprowadzonymi między starostą wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a także osobą, której przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. W trakcie prowadzenia rokowań może być zaoferowana nieruchomość zamienna. W przypadku wywłaszczenia nieruchomości na wniosek jednostki samorządu terytorialnego rokowania, o których mowa wyżej, przeprowadzają ich zarządy (art. 114 ust. 1 i 2 ustawy). W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym informację o zamiarze wywłaszczenia starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, podaje do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości oraz przez ogłoszenie w prasie o zasięgu ogólnopolskim. Jeżeli w terminie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia, o którym mowa powyżej, nie zgłoszą się osoby, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, można wszczęć postępowanie wywłaszczeniowe (art. 114 ust. 3 i 4 ustawy)<sup>4</sup>. Jeżeli, w terminie określonym w art. 114 ust. 4, nie zostały ustalone osoby, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje decyzję o nabyciu własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, wnioskującą o wywłaszczenie. Nabycie prawa własności następuje z dniem, w którym decyzja stała się ostateczna. Decyzja podlega

---

<sup>3</sup> art. 113 ust. 5 i 6 dodany przez art.1 pkt 42 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz.70), która weszła w życie z dniem 15 lutego 2000 r.

<sup>4</sup> art.114 ust.3 i 4 dodany przez art. 1 pkt 43 lit.b ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz.70), która weszła w życie z dniem 15 lutego 2000 r.

ogłoszeniu w sposób określony w art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego (art.118a ust.1 i 2 ustawy)<sup>5</sup>.

Organem właściwym w sprawach wywłaszczenia jest starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 112 ust. 4 ustawy). Wywłaszczenie może być dokonane wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiatu oraz samorządu województwa (art. 113 ust. 1 ustawy). Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego na rzecz Skarbu Państwa następuje z urzędu, a na rzecz jednostki samorządu terytorialnego – na wniosek jej zarządu (art. 115 ust. 1 ustawy).

W art. 116 ustawy szczegółowo określono treść wniosku o wywłaszczenie oraz załączników do wniosku. Wymogi te mają charakter obligatoryjny.

Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego może nastąpić po bezskutecznym upływie dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy, o której mowa w art. 114, wyznaczonego przez starostę na piśmie właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a także osobie, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe na tej nieruchomości. Termin ten liczy się od dnia zakończenia rokowań (art. 115 ust. 2 ustawy). Zgoda na zbycie nieruchomości w drodze umowy może być wyrażona do czasu uzyskania (wydania) decyzji ostatecznej (art. 16 § 1 kpa). W przypadku nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy, postępowanie wywłaszczeniowe podlega umorzeniu, jako bezprzedmiotowe (art. 105 kpa).

Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego następuje z dniem doręczenia zawiadomienia stronom (art. 115 ust.3 ustawy). Odmowa wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, o które wystąpił zarząd jednostki samorządu terytorialnego, następuje w drodze decyzji (art. 115 ust. 4 ustawy). Starosta składa w sądzie wniosek o ujawnienie w księdze wieczystej wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, a jeżeli nieruchomość nie ma założonej księgi wieczystej – o założenie do istniejącego zbioru dokumentów zawiadomienie o wszczęciu tego postępowania (art. 117 ust.1 ustawy). Po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego starosta przeprowadza rozprawę administracyjną (art. 118 ust. 1 ustawy). Przepisu art. 118 ust.1 nie stosuje się w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (art.118 ust. 1a ustawy)<sup>6</sup>. Elementy decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości określa art. 119 ust. 1 ustawy.

Przejęcie prawa rzeczowego na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego następuje z dniem , w którym decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości stanie się ostateczna (art. 121 ust. 1 i 2 ustawy), i która stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej (art. 123 ustawy).

Od decyzji wydanych przez starostę, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu

<sup>5</sup> art. 118a dodany przez art. 1 pkt 48 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz.70), która weszła w życie z dniem 15 lutego 2000 r.

<sup>6</sup> art. 118 ust. 1a dodany przez art. 1 pkt 47 b ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz. 70), która weszła w życie z dniem 15 lutego 2000 r.

Państwa oraz w sprawach wywłaszczeń, odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości i zwrotów tych nieruchomości przysługuje stronie odwołanie do wojewody (art. 9a<sup>7</sup> ustawy). Organ administracji publicznej zobowiązany jest z urzędu wstrzymać wykonanie decyzji, która została zaskarżona do sądu administracyjnego (art. 9 ustawy).

## 1.2. Odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości

Wywłaszczenie własności nieruchomości lub innego prawa następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości nieruchomości lub wartości tego prawa (art. 128 ust. 1 ustawy). Odszkodowanie ustala starosta w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości (art. 129 ust. 1 ustawy)<sup>8</sup>. Ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości (art. 130 ust. 2 ustawy). W ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości może być przyznana, za jego zgodą, odpowiednia nieruchomość zamienna (art. 131 ust. 1 ustawy). Zapłata odszkodowania następuje jednorazowo, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna (art. 132 ust. 1 ustawy).

Do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego (art. 132 ust. 2 ustawy).

Zgodnie z art. 132 ust. 3 ustawy wysokość odszkodowania ustalona w decyzji o wywłaszczeniu podlega waloryzacji (wg wskaźnika określonego w art. 5 ustawy) na dzień jego zapłaty.

Odszkodowania wpłaca się do depozytu sądowego, jeżeli:

- osoba uprawniona odmawia jego przyjęcia albo wypłata odszkodowania natrafia na trudne do przewyciężenia przeszkody,
- odszkodowanie za wywłaszczenie dotyczy nieruchomości nie posiadającej uregulowanego stanu prawnego (art. 133 ustawy).

Podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości. Natomiast, jeżeli ze względu na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej, gdyż tego rodzaju nieruchomości nie występują w obrocie, określa się wartość odtworzeniową. Przy określaniu wartości odtworzeniowej nieruchomości, oddzielnie określa się wartość gruntu i oddzielnie wartość jego części składowych (art. 134 i art. 135 ustawy).

## 1.3. Zwroty wywłaszczonych nieruchomości

Nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o

---

<sup>7</sup> Do dnia 15 lutego 2000 r. art. 9a miał następujące brzmienie: „Od decyzji wydanych przez starostę, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa przysługuje stronie odwołanie do wojewody.” Zmiana została dokonana ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw – Dz.U. Nr 6, poz. 70.

<sup>8</sup> art. 129 został zmieniony z dniem 15 lutego 2000 r. przez art. pkt 53 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz.70). Do dnia 15 lutego 2000 r. odszkodowanie mogło być orzeczone w jednej decyzji o wywłaszczeniu i odszkodowaniu lub w odrębnych decyzjach.

zwrot tej nieruchomości (art. 136 ust. 1 ustawy). W razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (art. 136 ust. 2 ustawy). Właściwym organem, na którym spoczywa obowiązek stosownego zawiadomienia jest zarząd jednostki samorządu terytorialnego lub starosta, jako organ reprezentujący Skarb Państwa – art. 4 pkt. 9 ustawy. Jeżeli przy załatwianiu spraw, o których mowa w przepisach działu III (w ramach którego znajdują się przepisy dot. wywłaszczania nieruchomości oraz zwrotu wywłaszczonych nieruchomości), nie istnieje możliwość zawiadomienia stron o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej ze względu na nie ustalone adresy stron, stosuje się art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 8 ustawy).

Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stosownie do przepisu art. 137 ustawy stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem takim występuje się do starosty, zawiadamiając właściwy organ (art. 136 ust. 3 ustawy). W przypadku nie złożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu, uprawnienie do zwrotu nieruchomości lub jej części wygasa (art. 135 ust. 5 ustawy).

Roszczenie, o którym mowa w art. 136 ust. 3, nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej (art. 229 ustawy).

Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo utraciła moc decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a cel nie został zrealizowany (art. 137 ust. 1 ustawy). W ww. artykule przyjęto normatywną definicję pojęcia zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Oparte ono zostało na dwóch kryteriach: faktycznym oraz prawno - faktycznym. Pierwsze opiera się na fakcie bezskutecznego upływu czasu w jakim powinny być podjęte prace zmierzające do realizacji celu, ustalając ten czas na 7 lat. Drugie kryterium odnosi się do utraty mocy obowiązującej decyzji o lokalizacji inwestycji lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z równoczesnym brakiem działań faktycznych polegającym na niezrealizowaniu celu wywłaszczenia. Oba te kryteria opierają się na założeniu wygaśnięcia celu wywłaszczenia: pierwsze z powodu zaniechania zadania inwestycyjnego, a drugie ze względu na ustanie prawnej podstawy rozpoczęcia realizacji inwestycji. Jeśli chodzi o decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji wydawane na podstawie przepisów nie obowiązującej już ustawy z dnia 12 lipca 1984r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm.), traciły one ważność, jeżeli inwestor w terminie określonym w decyzji nie uzyskał praw do gruntu albo je w tym czasie utracił bądź jeśli w ciągu 3 lat nie wystąpił o pozwolenie na budowę (art. 43 ust. 3 tej ustawy). Z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym(j.t.Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz.139 ze zm.) ostateczne decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji traktowane były jak decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydane na podstawie art.40 tej ustawy. Natomiast okres ważności

decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określany jest w samej decyzji (art. 42 ust. 1 pkt. 7) Należy ponadto uwzględnić fakt, że utrata mocy obowiązującej decyzji, o których mowa, może nastąpić także na zasadach dotyczących wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych, określonych w kodeksie postępowania administracyjnego<sup>9</sup>.

Formy rozliczeń w przypadku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości określa art. 140 ustawy. O zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, zwrocie odszkodowania, w tym także nieruchomości zamiennej oraz rozliczeniach z tytułu zwrotu i terminach zwrotu orzeka starosta w drodze decyzji (art. 142 ustawy). Jeżeli zwrot odszkodowania polega na zwrocie nieruchomości zamiennej, za zwaloryzowane odszkodowanie przyjmuje się aktualną w dniu zwrotu wartość tej nieruchomości. Kosztami postępowania w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości obciążone są odpowiednio Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego (art. 140 ust. 5 i 6 ustawy).

Treść art. 136 ust. 3 ustawy upoważnia do stwierdzenia, że zwrotowi mogą podlegać nieruchomości wywłaszczone, niezależnie od tego, kiedy nastąpiło wywłaszczenie, ale musiało nastąpić na podstawie obowiązującej wówczas ustawy wywłaszczeniowej.

Wchodzą tu w szczególności przepisy:

- dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych<sup>10</sup>,
- ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości<sup>11</sup>,
- ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>12</sup>.

oraz przepisy ustaw wymienionych w art. 216 ustawy o gospodarce gruntami.

---

<sup>9</sup> J.Szachułowicz, M.Krassowska, A.Łukaszewska „Gospodarowanie nieruchomościami. Przepisy i komentarz” str. 393.

<sup>10</sup> j.t. Dz.U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31

<sup>11</sup> j.t. Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.

<sup>12</sup> j.t. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz.127 ze zm.

## 2. Uwarunkowania ekonomiczno – organizacyjne.

Instytucja wywłaszczenia jest formą prawną za pomocą, której państwo pozyskuje prawa do nieruchomości przysługujące innemu podmiotowi, dla realizacji ważnych celów publicznych i jest ona zgodna z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która dopuszcza wywłaszczanie nieruchomości na cele publiczne. Warunkiem wywłaszczenia, oprócz niezbędności na cel publiczny jest również niemożliwość nabycia nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej. Ponadto została przyjęta zasada, że wywłaszczenie może nastąpić tylko na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz gminy, przy czym nieruchomość, stanowiąca własność Skarbu Państwa, nie może być wywłaszczona.

W związku z koniecznością szybkiego przeprowadzenia postępowania w sprawie wywłaszczenia nieruchomości występują przypadki, że właściciele nieruchomości, które mają być przeznaczone na cel publiczny żądają kwot wielokrotnie przewyższających wartość nieruchomości określoną w opinii rzeczoznawcy majątkowego. Właściciel zdając sobie sprawę, iż bez pozyskania jego nieruchomości cel publiczny nie będzie mógł być zrealizowany całkowicie lub częściowo, nie wyraża zgody na zawarcie umowy cywilnoprawnej, która określa wartość jego nieruchomości zgodnie z opinią rzeczoznawcy majątkowego. Przeprowadzenie postępowania wywłaszczeniowego przez starostę może być długotrwałe ze względu na procedurę administracyjną (odwołanie, skarga do NSA). Natomiast konieczność i niezbędność realizacji inwestycji powoduje, iż starostowie zmuszeni są do zapłaty za nieruchomość kwoty o wiele wyższej niż jest jej realna wartość. Tego rodzaju przeszkody wystąpiły np. w Warszawie przy realizacji „Mostu Siekierkowskiego” i przebudowie arterii przy ul. Powstańców Śląskich.

W okresie powojennym wywłaszczenie nieruchomości było w Polsce jednym z instrumentów prawnych zmian systemu ekonomicznego w państwie. Wielorakość celów, na które dokonywano wywłaszczenia, a także stosowana zasada nieekwiwalentności odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości powodowała liczne nadużycia w postaci dokonywania wywłaszczenia bez gospodarczego uzasadnienia, a w konsekwencji tego faktu niewykorzystanie wywłaszczonych nieruchomości w ogóle lub wykorzystanie ich na cele inne niż te, na które były przeznaczone. Ograniczenie procesu inwestowania, jakie miało miejsce w kraju pod koniec lat 80-tych spowodowało istotne zmniejszenie zapotrzebowania na wywłaszczanie dalszych nieruchomości.

Zmiany, które w zasadniczy sposób wpłynęły na problematykę regulowaną przepisami o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, do których można zaliczyć m.in. oparcie gospodarki nieruchomościami na wartości rynkowej nieruchomości, tworzenie się rynku nieruchomości, a także powiązanie gospodarowania nieruchomościami z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego,

wymusiły dostosowanie przepisów prawa do aktualnych potrzeb. Od dnia 1 stycznia 1998 r. obowiązuje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Ustawa ta jakkolwiek reguluje wiele kwestii dotychczas występujących w uchwalonych ustawach, to jednak wprowadza pewne nowe rozwiązania.

Nowością ustawową jest obecne określenie celów publicznych w związku z problematyką działu III ustawy, który reguluje kwestie związane m.in. z wywłaszczeniem nieruchomości, odszkodowaniem za wywłaszczone nieruchomości oraz zwrotem wywłaszczonych nieruchomości. Ustawodawca odstąpił od ograniczenia i eliminacji prywatnej własności z życia gospodarczego kraju, a ograniczenia związał tylko z ściśle pojętymi celami publicznymi. Jest to bardzo istotna różnica w odmiennym niż dotychczas ujmowaniu funkcji wywłaszczenia.

Przepisy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości umożliwiają realizację konstytucyjnego prawa do odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. Została przyjęta generalna zasada, że odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości musi odpowiadać ich wartości. Do ustalenia odszkodowania przyjmuje się wartość rynkową nieruchomości, jako najbardziej odpowiadającą pojęciu słusznego odszkodowania. Nowością uregulowań tej ustawy jest wycena nieruchomości, jej metody i technika. Wprowadzony został obowiązek zasięgnięcia opinii rzeczoznawcy majątkowego określającej wartość nieruchomości przed wydaniem decyzji o odszkodowaniu.

Regulacje dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wynikają z obowiązku poszanowania konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. W każdym przypadku, gdy wywłaszczona nieruchomość stanie się zbędna na cel publiczny, dla którego została wywłaszczona, dawny właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać jej zwrotu. Pozwala to na konsekwentne zrealizowanie zasady dopuszczalności wywłaszczenia wyłącznie na cele publiczne. Ponadto ustalone zostały kryteria uznania nieruchomości za zbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, dla ułatwienia trybu postępowania w tych sprawach.

Centralnym organem administracji państwowej w sprawach gospodarki nieruchomościami jest Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, do którego zakresu działania należy m. in. ustalanie zasad gospodarowania nieruchomościami.

Starostom (prezydentom miast na prawach powiatu) przyznano kompetencje (do 31 grudnia 1998 r. wojewodowie) do gospodarowania w I instancji nieruchomościami Skarbu Państwa, orzekania w I instancji w sprawach wywłaszczenia nieruchomości, ustalania odszkodowań oraz zwrotów wywłaszczonych nieruchomości zbędnych na cel, na który zostały wywłaszczone. Prowadzenie tych spraw powierzono starostom, jako zadania rządowe zlecone na mocy ustawy. Prowadzenie tych zadań jest finansowane z budżetu Państwa w ramach corocznie planowanych dotacji dla powiatów. Są to zadania bardzo odpowiedzialne, w dużej mierze decyzyjne dotyczące interesów obywateli.

### 3. Istotne ustalenia kontroli

#### 3.1. Organizacja urzędów w zakresie gospodarki nieruchomościami.

Ustalenia kontroli wykazały, że na 49 skontrolowanych jednostek (21 starostw, 14 urzędów miast na prawach powiatu, 14 gmin) w 48 z nich zagadnienia związane z gospodarką nieruchomościami prowadzone były przez wydzielone jednostki organizacyjne urzędów – wydziały lub referaty. Natomiast w Poznaniu wykonanie zadań związanych z wywłaszczaniem i zwrotem nieruchomości należało do komunalnej jednostki budżetowej pn.: „Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego – GEOPOZ”. Prezydent Miasta Poznania na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592) upoważnił Dyrektora Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPZ do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu administracji publicznej unormowanych m. in. ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

W 3 gminach spośród 14 kontrolowanych, tj. 21,4 % stwierdzono nieprawidłowości w zakresie organizacji urzędu, polegające na braku aktualizacji regulaminu organizacyjnego urzędu, nie uwzględnieniu w zakresach czynności pracowników zagadnień dotyczących gospodarki nieruchomościami.

I tak, np.:

- w Urzędzie Gminy w Żabnie do dnia zakończenia kontroli, tj. 21 sierpnia 2001 r. obowiązywał uchwalony w 1995 r. przez Radę Miejską w Żabnie Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy, pomimo, że określono w nim obowiązki dla Referatu Rolnictwa i Gospodarki Gruntami na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, która przestała obowiązywać od dnia 1 stycznia 1998 r.,
- w Urzędzie Miasta w Gorlicach Regulamin Organizacyjny nie określał zadań z zakresu wywłaszczania nieruchomości. Zagadnieniami gospodarki gruntami zajmował się Wydział Planowania Przestrzennego, Urbanistyki i Gospodarki Gruntami, w którym sporządzano wnioski o wywłaszczenie nieruchomości. Żadna z 4 osób które, zajmowały się gospodarką nieruchomościami nie posiadała w zakresie czynności zadań dotyczących wywłaszczania nieruchomości,
- w Urzędzie Miasta w Głogowie w regulaminie organizacyjnym nie określono, której z komórek organizacyjnych Urzędu przydzielono zadania z zakresu wywłaszczania nieruchomości, ponadto zagadnienia te nie zostały ujęte w zakresach czynności pracowników.

W jednostkach organizacyjnych starostw prowadzących zagadnienia dotyczące gospodarki nieruchomościami zatrudnionych było od 2 (Żyrardów i Sokołów Podlaski), 3 (Ząbkowice Śląskie, Jelenia Góra) do 31 (Białystok) pracowników.

W jednostkach organizacyjnych urzędów miast na prawach powiatu zatrudniano od 4 (Kalisz) do 57 (Bydgoszcz) pracowników wykonujących zadania związane z gospodarką nieruchomościami.

W referatach i wydziałach urzędów gmin zatrudnionych było od 2 (Urząd Gminy Kosów Lacki) do 10 (Urzędy Gmin w Gorlicach i Sanoku) pracowników.

### **3.2. Ewidencja nieruchomości zasobu Skarbu Państwa.**

Badania kontrolne wykazały nieprawidłowości dotyczące ewidencji nieruchomości zasobu Skarbu Państwa. Spośród 21 skontrolowanych starostw powiatowych w 2 (Gorlice, Żnin) nie sporządzono ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, stosownie do przepisu art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy.

W Starostwie Powiatowym w Żniniu ewidencja została założona dopiero w trakcie trwania kontroli.

W Starostwie Powiatowym w Poznaniu wykaz nieruchomości prowadzony był w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej, a w pozostałych 13 starostwach omawianą ewidencję prowadziły jednostki organizacyjne urzędów.

Podobne nieprawidłowości stwierdzono w urzędach miast na prawach powiatu. Z 14 urzędów objętych kontrolą w 5, tj. 35,7 % (Toruń, Kalisz, Bydgoszcz, Rybnik, Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego w Poznaniu, który z upoważnienia Prezydenta Miasta wykonywał zadania z zakresu wywłaszczeń i zwrotów wywłaszczonych nieruchomości), nie prowadzono ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, a w 1 ewidencje nieruchomości były niekompletne.

I tak, np.:

- w *Urzędzie Miasta Łodzi w ewidencji nie zostały uwzględnione 3 nieruchomości wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa w latach 1999–2000, tj. nr 15/7 o powierzchni 638 m<sup>2</sup> przy ul. Beskidzkiej 70; nr 10/4 o powierzchni 465 m<sup>2</sup> przy ul. Opolskiej 21; nr 14/15 o powierzchni 322 m<sup>2</sup> przy ul. Opolskiej 27, ze względu na niedostateczny przepływ informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu.*

W 2 gminach (Radlin i Sanok) spośród 14 kontrolowanych, nie prowadzono ewidencji gminnego zasobu nieruchomości:

- w *Urzędzie Miasta Radlin nie prowadzono ewidencji gminnego zasobu nieruchomości wymaganego przepisami art. 20 pkt. 2 w związku z art. 25 ust. 2 i art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Korzystano z komputerowej ewidencji gruntów i nieruchomości miasta, stanowiących mienie komunalne, prowadzonej w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Wodzisławiu Śląskim,*

- w Urzędzie Miasta Sanoka nie prowadzono ewidencji nieruchomości będących na obszarze Gminy miejskiej Sanok. Ewidencję tych nieruchomości prowadziło Starostwo Powiatowe w Sanoku, natomiast Gmina Miasta Sanok korzystała z tych zasobów. Urząd prowadził rejestr mienia komunalnego wraz z obciążeniami oraz mapy ewidencji gruntów.

### 3.3. Postępowanie w sprawach o wywłaszczenie nieruchomości.

#### 3.3.1. Zawieranie umów cywilnoprawnych.

Zgodnie z art. 114 ust. 1 ustawy wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić rokowaniami o nabycie prawa do nieruchomości w drodze umowy.

Z kontroli wynika, że w latach 1999 – 2000 w 22 jednostkach (na 28 skontrolowanych, tj. w 78,6 %), w których podjęto rokowania dla pozyskania nieruchomości na cele publiczne, w 11 gminach (spośród 14, tj. w 78,6 %) i 11 urzędach miast na prawach powiatu (spośród 14) zawarto umowy cywilnoprawne.

Dla realizacji celów publicznych, w 22 skontrolowanych jednostkach pozyskano nieruchomości na podstawie 1016 umów cywilnoprawnych i decyzji wywłaszczeniowych, w tym:

- 11 zarządów gmin pozyskało nieruchomości na podstawie 186 umów cywilnoprawnych i decyzji wywłaszczeniowych,
- 11 zarządów miast na prawach powiatu pozyskało nieruchomości na podstawie 830 umów cywilnoprawnych i decyzji wywłaszczeniowych.

Zarządy 11 gmin pozyskały nieruchomości na podstawie 183 umów cywilnoprawnych i 3 decyzji wywłaszczeniowych.

Zarządy 11 miast na prawach powiatu pozyskały nieruchomości na podstawie 799 umów cywilnoprawnych i 31 decyzji wywłaszczeniowych.

W 1999 r. zarządy 10 gmin (Marki, Gorlice, Kosów Lacki, Radlin, Wólka, Głogów, Mszczonów, Olszewo - Borki, Sanok, Dębica) spośród 11, tj. 90,9 % (bez gminy Rypin) zawarły 66 umów cywilnoprawnych i pozyskały nieruchomości o powierzchni 10,3875 ha i wartości 1.807.033,30 zł. Największą ilość umów zawarto w gminie Sanok – 25, z przeznaczeniem na budowę dróg. Nieruchomości o największej powierzchni pozyskała gmina Kosów Lacki – 3,1218 ha, z przeznaczeniem pod budowę gimnazjum.

Nabyte w 1999r. nieruchomości zostały przeznaczone na następujące cele publiczne:

- szkoły – 4,0161 ha (38,7 %),
- drogi – 3,3413 ha (32,1 %),
- oczyszczalnie ścieków – 1,4834 ha (14,3 %),

- wysypiska odpadów – 1,4275 ha (13,7 %),
- cmentarze – 0,1192 ha (1,2 %).

W 2000 r. zarządy 9 gmin (Marki, Gorlice, Rypin, Radlin, Wólka, Głogów, Mszczonów, Sanok, Dębica) spośród 11, tj. 81,8 % (bez gmin Kosów Lacki i Olszewo – Borki) zawarły 117 umów cywilnoprawnych i pozyskały nieruchomości o powierzchni 10,3980 ha i wartości 3.521.765,90 zł. Największą ilość umów zawarto w gminie Dębica – 70, z przeznaczeniem na budowę dróg i kanalizacji. Nieruchomości o największej powierzchni pozyskała gmina Gorlice – 2,6611 ha, z przeznaczeniem pod budowę dróg.

Nabyte w 2000r. nieruchomości zostały przeznaczone na następujące cele publiczne:

- drogi – 7,3542 ha (70,7 %),
- cmentarz – 1,7538 ha (16,9 %),
- wysypisko odpadów – 0,9200 ha ( 8,9 %),
- sieci wod.- kan. – 0,2256 ha ( 2,1 %),
- przepompownie wody – 0,1038 ha ( 1,0 %),
- szkoły – 0,0406 ha ( 0,4 %).

Pozyskiwanie nieruchomości poprzez zawieranie umów cywilnoprawnych spowodowało, że w latach 1999 – 2000 tylko zarządy 4 gmin (Gorlice, Radlin, Głogów, Sanok) spośród 14 skontrolowanych złożyły po 1 wniosku o wywłaszczenie nieruchomości na cele publiczne.

W 1999 r. zarządy 10 miast na prawach powiatu (Jastrzębie Zdrój, Toruń, Zamość, Kalisz, Ostrołęka, Bydgoszcz, Rybnik, Kraków, Poznań, Łódź) spośród 11, tj. 90,9 % (bez Białegostoku) zawarły 342 umowy cywilnoprawne i pozyskały nieruchomości o powierzchni 86,5739 ha i wartości 31.915.400,95 zł. Najwięcej umów zawarto w Krakowie (97 – 11,5784 ha, o wartości 16.143.638,85 zł) i Łodzi (96 – 25,9528 ha, o wartości 3.725.296 zł).

Pozyskane w 1999 r. nieruchomości o łącznej powierzchni 86,5739 ha zostały przeznaczone na następujące cele publiczne:

- drogi – 58,6320 ha (67,7 %),
- wysypiska odpadów – 25,2254 ha (29,1 %),
- cmentarze – 2,1675 ha ( 2,6 %),
- sieci wod. – kan. – 0,5490 ha (0,6 %).

W 2000 r. zarządy 11 miast na prawach powiatu (Jastrzębie Zdrój, Toruń, Białystok, Zamość, Kalisz, Ostrołęka, Bydgoszcz, Rybnik, Kraków, Poznań, Łódź) zawarły 452 umowy cywilnoprawne i nabyły nieruchomości o powierzchni 87,5520 ha i wartości 47.936.557,60 zł. Ponadto Prezydent Miasta Łodzi na podstawie 5 umów cywilnoprawnych nabył nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa o powierzchni 0,1873 ha i wartości 25.770 zł. Najwięcej umów zawarto w Łodzi (161 – 46,4959 ha, o wartości 9.086.323 zł) i Krakowie (121 – 19.9299 ha, o wartości 23.754.012,20 zł).

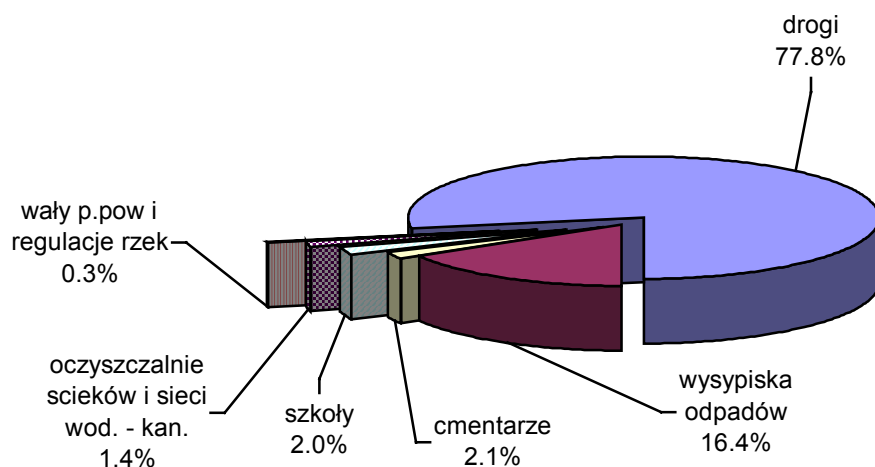
Pozyskane w 2000 r. nieruchomości o łącznej powierzchni 87,7393 ha zostały przeznaczone na następujące cele publiczne:

- drogi	- 82,3996 ha (93,9 %),
- wysypiska odpadów	- 4,4375 ha (5,1 %),
- wały przeciwpowodziowe	- 0,3558 ha (0,4 %),
- regulacje rzek	- 0,1873 ha (0,2 %),
- sieci wod. – kan.	- 0,1920 ha (0,2 %),
- oczyszczalnie ścieków	- 0,1671 ha (0,2 %).

Łącznie dla realizacji celów publicznych 22 jednostki pozyskały nieruchomości o powierzchni 195,0987 ha na następujące cele:

- drogi	- 151,7271 ha (77,8 %),
- wysypiska odpadów	- 32,0104 ha (16,4 %),
- cmentarze	- 4,0405 ha, (2,1 %),
- szkoły	- 4,0567 ha (2,0 %),
- oczyszczalnie i sieci wod. – kan.	- 2,7209 ha (1,4 %),
- wały przeciwpowodziowe i regulacje rzek	- 0,5431 ha (0,3 %).

Ilustruje to rys. 1.



Rys. 1. Przeznaczenie nieruchomości nabytych w latach 1999 - 2000r. przez 22 jednostki ( w % powierzchni).

Spośród 11 urzędów miast na prawach powiatu nieprawidłowości związane z nabywaniem gruntów w drodze umów cywilnoprawnych wystąpiły w jednym urzędzie.

Stwierdzono, że Zarząd Miasta Łodzi dokonywał zakupów gruntów niezgodnie z uchwałami Rady Miejskiej nr LXXV/690/94 z 11 maja 1994r. oraz nr XC/875/98 z 4 czerwca 1998r., obowiązującymi do 6 grudnia 2000 r., które upoważniały Zarząd Miasta m. in. do zakupu nieruchomości na rzecz Gminy Miasta Łódź wg cen wynikających z szacunków rzeczoznawców majątkowych. I tak:

- Zarząd Miasta w dniu 24 sierpnia 2000 r. podjął uchwałę nr 1777/208/2000, w wyniku której Gmina nabyła przed dniem 6 grudnia 2000 r. następujące nieruchomości położone na terenie Łodzi wg cen wynegocjowanych z właścicielami, wyższych od wartości ustalonych przez rzeczoznawców majątkowych w szacunkach:
  - ✓ aktem notarialnym nr 3662/2000 z dnia 30 sierpnia 2000 r., działkę niezabudowaną nr 41/1, przy ul. Rokicińskiej (bez numeru) o powierzchni 420 m<sup>2</sup> za cenę 39.900 zł (95 zł/m<sup>2</sup>), którą rzeczoznawca majątkowy w operacie szacunkowym z dnia 8 grudnia 1999 r., wycenił na 28.560 zł (68 zł/m<sup>2</sup>), tj. o 11.340 zł niższą niż zapłacono,
  - ✓ aktem notarialnym nr 3670/2000 z dnia 30 sierpnia 2000 r., działkę nr 42/1 o powierzchni 736 m<sup>2</sup>, przy ul. Rokicińskiej (bez numeru) za cenę 69.920 zł (95 zł/m<sup>2</sup>), którą rzeczoznawca majątkowy w operacie szacunkowym z dnia 8 grudnia 1999 r. wycenił na 50.050 zł (68 zł/m<sup>2</sup>), tj. o kwotę 19.870 zł niższą niż zapłacono,
  - ✓ aktem notarialnym nr 4102/2000 z dnia 1 września 2000 r. działkę niezabudowaną nr 93/1 o powierzchni 3.292 m<sup>2</sup> w Łodzi przy ul. Janowskiej nr 6 za cenę 223.856 zł (68 zł/m<sup>2</sup>), którą rzeczoznawca majątkowy w operacie szacunkowym z dnia 4 maja 2000 r. wycenił na 150.500 zł (45,72 zł/m<sup>2</sup>), tj. o 73.356 zł niższą niż zapłacono,

Ponadto:

- aktem notarialnym nr 5105/2000 z dnia 24 listopada 2000 r. dokonano zakupu działki nr 84/22 położonej w Łodzi, przy ul. Rokicińskiej 133 o powierzchni 2.287 m<sup>2</sup> za cenę łączną wraz z naniesieniami w kwocie 381.810 zł, w tym wartości gruntu w wysokości 297.310 zł (130 zł/m<sup>2</sup>). Przy zawarciu aktu notarialnego przedłożono uchwałę Zarządu Miasta nr 1957/237/2000 z dnia 2 listopada 2000r. upoważniającą Zastępcę Dyrektora Wydziału Geodezji, Katastru i Inwentaryzacji do dokonania transakcji za cenę 381.000 zł oraz uchwałę nr XLIX/1062/2000 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 22 listopada 2000 r. w sprawie uchylecia niektórych uchwał oraz zmiany uchwały nr XC/875/98 z dnia 4 czerwca 1998 r. Zgodnie z § 4 uchwała Rady Miejskiej z dnia 22 listopada 2000 r. weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 7 grudnia 2000 r., natomiast zgodnie z § 6 uchwała Zarządu Miasta z dnia 2 listopada 2000 r. obowiązywała dopiero po wejściu w życie omawianej uchwały Rady Miasta. Nieruchomość tę rzeczoznawca majątkowy w operacie szacunkowym z 4 maja 2000 r. wycenił na kwotę łączną 219.000 zł (w tym grunt 134.500 zł, tj. 58,80 zł/m<sup>2</sup>), tj. o 162.810 zł niższą niż zapłaciło Miasto.

W ocenie NIK zarówno podjęcie przez Zarząd Miasta Łodzi uchwały z dnia 24 sierpnia 2000 r. - niezgodnej z obowiązującymi wówczas uchwałami Rady Miejskiej - jak i zawarcie w dniu 24 listopada 2000 r. aktu notarialnego przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Geodezji, Katastru i Inwentaryzacji Urzędu skutkowało wydatkowaniem

środków publicznych na łączną kwotę 267.376 zł. Takie wydatkowanie omawianej kwoty należy ocenić jako działanie niegospodarne.

### 3.3.2. Procedury związane z wszczęciem i prowadzeniem postępowania wywłaszczeniowego.

W latach 1999 – 2000 spośród 35 skontrolowanych jednostek wykonujących zadania starosty w 24, tj. w 68,6% ( 17 - starostw i 7 urzędów miast na prawach powiatu ) rozpatrywano 359 wniosków o wywłaszczenie nieruchomości, w tym 103 w starostwach i 256 w urzędach miast na prawach powiatu.

W 1999 r. wpłynęło 49 wniosków, w tym do:

- 7 starostw złożono 20 wniosków o wywłaszczenie nieruchomości (Wodzisław Śląski, Olkusz, Głogów, Gorlice, Poznań, Konin, Piotrków Trybunalski),
- 4 urzędów miast na prawach powiatu - 29 wniosków (Toruń, Białystok, Kraków, Łódź).

Ponadto wojewodowie przekazali 203 wnioski złożone przed 1 stycznia 1999 r., zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) w związku z art. 10 tej ustawy, w tym do:

- 8 starostw (Wołomin, Sokołów Podlaski, Jelenia Góra, Puławy, Olkusz, Poznań, Zamość, Łomża) – 43,
- 6 urzędów miast na prawach powiatu (Białystok, Kalisz, Bydgoszcz, Kraków, Poznań, Łódź) – 160.

W 2000 r. wpłynęło 107 wniosków, w tym do:

- 9 starostw (Puławy, Sanok, Głogów, Ząbkowice Śląskie, Dębica , Rawa Mazowiecka, Poznań, Konin, Łomża) - 40,
- 4 urzędów miast na prawach powiatu (Białystok, Kalisz, Kraków, Łódź) – 67.

W kontrolowanym okresie starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu wydali 6 decyzji o odmowie wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, ponieważ wnioski składały osoby nieuprawnione, wnioskodawcy składali niekompletne wnioski i mimo wezwań ich nie uzupełnili, wskazany przyszły użytkownik nie reprezentował Skarbu Państwa.

I tak, np.:

- *Starosta Powiatu Puławskiego decyzją znak GN.7221/6/99 z dnia 23.09.1999 r. odmówił wszczęcia postępowania o wywłaszczenie na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości położonej w Nałęczowie przy ul. Paderewskiego 3 nr 286, o powierzchni 2809 m<sup>2</sup>, zabudowaną zabytkową willą „Gwizdanówka”, ponieważ wnioskodawca – Wojewódzki Konserwator Zabytków nie zagwarantował środków na wypłatę odszkodowania, w związku z czym Starosta nie mógł przeprowadzić rokowań, a wskazany przez wnioskodawcę przyszły użytkownik nieruchomości – Zakład Lecznicy „Uzdrowisko Nałęczów” S.A. nie spełniał warunków określonych w art. 6 ustawy,*

*ponieważ nie był jednostką organizacyjną reprezentującą Skarb Państwa w zakresie ochrony nieruchomości stanowiących dobra kultury, w rozumieniu przepisów o ochronie dóbr kultury,*

- *Starosta Powiatu Poznańskiego odmówił wszczęcia postępowania o wywłaszczenie na rzecz Zarządu Miasta Poznania nieruchomości położonej w miejscowości Koziegłowy o powierzchni 85 m<sup>2</sup> przeznaczonej na potrzeby Centralnej Oczyszczalni Ścieków, ponieważ wnioskodawca mimo wezwania nie uzupełnił wniosku,*
- *Starosta Powiatu Zamojskiego decyzją nr GKN.III.7225-22/99 z dnia 23.02.2000 r. odmówił wszczęcia postępowania o wywłaszczenie na rzecz Zarządu Gminy Adamów części nieruchomości o numerze ewidencyjnym 2946/2 pod rozbudowę Szkoły Podstawowej w Suchowoli, ponieważ gmina zakupiła aktem notarialnym nr 2518/2000 część działki będącą przedmiotem wniosku złożonego w dniu 15.09.1999 r.,*
- *Prezydent Miasta Krakowa odmówił wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, ponieważ wnioskodawca mimo wielokrotnych wezwań nie uzupełnił wniosku,*
- *Prezydent Miasta Łodzi wydał w dniu 18.05.2000 r. dwie decyzje (znak GKI.X.7221/31/00 i GKI.X.7221/32/00) o odmowie wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, ponieważ wnioski zostały złożone przez osoby nieuprawnione (osoby fizyczne). Stosownie do treści art. 115 ust. 1 ustawy wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego na rzecz Skarbu Państwa następuje z urzędu, a na rzecz jednostki samorządu terytorialnego – na wniosek jej zarządu.*

W toku kontroli stwierdzono 1 przypadek przeprowadzenia przez starostę postępowania wywłaszczeniowego pomimo niekompletnego wniosku o wywłaszczenie nieruchomości. Przepis art. 116 ustawy szczegółowo określa wymogi jakie powinien spełniać wniosek o wywłaszczenie i ma charakter obligatoryjny. W przypadku zaistnienia braków starosta ma obowiązek wezwać wnioskodawcę do ich usunięcia w trybie art. 64 ust. 2 kpa, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia:

- *w Starostwie Powiatowym w Sanoku do wniosku Zarządu Miasta Sanoka z dnia 8.03.2000 r. o wywłaszczenie nieruchomości pod budowę drogi dojazdowej do cmentarza komunalnego nie załączono decyzji Burmistrza Miasta Sanoka o podziale działek nr 1842/6 i 1843/2 stosownie do treści art. 116 ust. 2 pkt. 3 ustawy. Mimo nie uzupełnienia wniosku postępowanie zakończono wydaniem decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości w dniu 20.06.2000 r.*

Spośród 14 skontrolowanych gmin wnioski o wywłaszczenie nieruchomości złożyły 4 gminy (Gorlice, Głogów, Radlin, Sanok) – tj. 28,6 %. Trzy wnioski nie zawierały wszystkich elementów wymaganych przepisem art. 116 ustawy, tzn. nie określono dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości i stanu jej zagospodarowania oraz nie przedstawiono decyzji zatwierdzających podział nieruchomości. I tak:

- *Zarząd Miasta Gorlice we wniosku o wywłaszczenie nieruchomości o powierzchni 0,1588 ha przeznaczonej pod rozbudowę Szkoły Podstawowej Nr*

*I nie określił dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości i stanu jej zagospodarowania zgodnie z art. 116 ust. 1 pkt. 4 ustawy,*

- *wniosek Zarządu Miasta Radlin o wywłaszczenie nieruchomości położonych przy łączniku ulic Rogozina – Hallera z przeznaczeniem pod budowę drogi nie zawierał decyzji Burmistrza zatwierdzającej podział nieruchomości, ponieważ nie została ona wydana przed złożeniem wniosku czym naruszono art. 116 ust. 2 pkt. 3 i art. 96 ust. 1 ustawy,*
- *wniosek Zarząd Miasta Sanoka o wywłaszczenie nieruchomości przeznaczonej pod budowę drogi dojazdowej do cmentarza komunalnego nie zawierał decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości (działki nr 1842/6 i 1843/2) oraz zaświadczenia o stanie prawnym nieruchomości jaki wynikał ze zbioru dokumentów, bądź właściwego sądu stwierdzającego, że nieruchomość nie ma założonej księgi wieczystej lub, że nie jest dla niej prowadzony zbiór dokumentów stosownie do treści art. 116 ust. 2 pkt. 3 i 4 ustawy.*

W kontrolowanym okresie w 4 jednostkach (3 starostwach i 1 mieście na prawach powiatu), tj. w 16,7 % prowadzących postępowania, nie przestrzegano zasady wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego po upływie dwumiesięcznego terminu na zawarcie umowy o nabycie praw do nieruchomości, liczonego od dnia zakończenia rokowań, czym naruszono art. 115 ust. 2 ustawy. I tak:

- *Starostwo Powiatowe w Dębicy, na wniosek Zarządu Gminy Dębica z dnia 27.12.2000 r. o wywłaszczenie 2 nieruchomości, wyznaczyło właścicielom w dniu 8.01.2001 r. dwumiesięczny termin na zawarcie umowy. W dniu 26.01.2001r., tj. przed upływem terminu określonego w art. 115 ust. 2 ustawy Starostwo wystąpiło do Zarządu Gminy Dębica o dokonanie podziału geodezyjnego działki nr 348/2,*
- *w Starostwie Powiatowym w Zamościu w 2 przypadkach wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego nastąpiło przed upływem dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy. W pierwszym przypadku Starosta pismem z dnia 28.09.1999 r. wyznaczył termin zawarcia umowy na dzień 28.11.1999 r., a postępowanie wszczęto w dniu 7.09.1999 r. (data doręczenia zawiadomienia stronie). W drugim pismem z dnia 11.10.1999 r. wyznaczono termin zawarcia umowy na dzień 11.12.1999 r., a postępowanie wszczęto w dniu 8.09.1999 r. (data doręczenia zawiadomienia stronie),*
- *Prezydent Krakowa podczas postępowania dotyczącego wywłaszczenia na rzecz Gminy Kraków prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz „Armatury S.A.” nie wyznaczył stronie dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy odnośnie dz. dz. nr 92/3, 92/13, 2/16, 2/18, ponadto nie powiadomił wywłaszczanego o wszczęciu postępowania odnośnie dz. dz. nr 2/18 i 92/13, a odnośnie dz. dz. nr 92/3 i 2/16 zawiadomienie o wszczęciu postępowania przekazano razem z decyzją wywłaszczeniową.*
- *Starosta Powiatu Głogowskiego wszczął postępowanie wywłaszczeniowe na rzecz Gminy Głogów dotyczące działki nr 8/1 położonej w Głogowie obręb Brzozów i przeznaczonej pod rozbudowę cmentarza komunalnego, bez zachowania dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy od dnia zakończenia rokowań. Postępowanie zostało wszczęte w dniu 23.09.1999 r. podczas gdy rokowania zakończyły się w dniu 7.09.1999 r.*

Wykazano 2 przypadki nie złożenia w sądzie wniosku o ujawnienie w księdze wieczystej postępowania wywłaszczeniowego, co stanowiło naruszenie art. 117 ust. 1 ustawy. I tak:

- *w Starostwie Powiatowym w Sanoku nie złożono wniosku do sądu o ujawnienie wszczęcia postępowania o wywłaszczenie na rzecz gminy miejskiej Sanok nieruchomości gruntowej o powierzchni 1.224 m<sup>2</sup> i ½ ze 199 m<sup>2</sup> – obręb Dąbrówka z przeznaczeniem pod budowę drogi dojazdowej do projektowanego cmentarza komunalnego,*
- *w Urzędzie Miasta Krakowa wniosek o ujawnienie wszczęcia postępowania o wywłaszczenie działek nr ewidencyjne 92/3 i 2/16 złożono w dniu 20.04.2000r. a decyzję o wywłaszczeniu ww. działek wydano w dniu 11.04.2000r., natomiast zawiadomienie o wszczęciu postępowania strona – Krakowska Fabryka Armatur S.A. otrzymała razem z decyzją wywłaszczeniową.*

Spośród 24 jednostek, w których prowadzono postępowanie wywłaszczeniowe w 1 urzędzie miasta na prawach powiatu zakończono jedno postępowanie bez przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, czym naruszono art. 118 ust. 1 ustawy:

- *Prezydent Krakowa podczas postępowania dotyczącego wywłaszczenia na rzecz Gminy Kraków prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na działkach nr 92/3 o powierzchni 0,0024 ha i nr 2/16 o powierzchni 0,0583 ha obręb 45 jedn. ewid. Podgórze na rzecz Krakowskiej Fabryki Armatur S.A. nie przeprowadził rozprawy administracyjnej.*

Nie przeprowadzenie rozprawy, pomimo że wymaga tego przepis prawa w świetle art. 156 § 1 pkt 2 kpa stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji.

Ustalono, że w 5 starostwach (Sokołowie Podlaskim, Puławach, Sanoku, Zamościu, Piotrkowie Trybunalskim) i 2 urzędach miast na prawach powiatu (Białystok, Łódź) prowadzono postępowania wywłaszczeniowe dotyczące nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. W 2000r. w 4 starostwach i 2 miastach na prawach powiatu postępowanie zostało przeprowadzone zgodnie z wymogami art. 114 ust. 3 i 4 ustawy (obowiązującego od dnia 15.02.2000 r.)

W 1999 r. w 2 starostwach wywłaszczono nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, pomimo nie stwierdzonych praw do spadku osób wywłaszczanych. Starostowie, mimo że osoby wywłaszczane nie miały tytułów prawnych do nieruchomości nie skorzystali z przepisów art. 30 § 5 i art. 97 § 1 pkt 4 kpa, które stanowią, że w sprawach dotyczących spadków nie objętych jako strony działają osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej, a w ich braku – kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji publicznej oraz, że gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd to organ administracji publicznej zawiesza postępowanie. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w myśl przepisów art. 935 § 3 kc oraz art. 676 kpc w przypadku braku spadkobierców spadek nabywa Skarb Państwa, a wówczas nie może być dokonane wywłaszczenie, o czym stanowi art. 113 ust 2 ustawy.

I tak:

- *Starosta Zamojski wydał 4 decyzje o wywłaszczeniu nieruchomości (nr GKN.III.7225-3/99 z dnia 28.07.1999r.; GKN.III.7225-15/99 z dnia 4.01.2000 r.; GKN.III.7225-14/99 z dnia 5.01.2000 r.; GKN.III.7225-13/99 z dnia 21.10.1999 r.), których właścicielami wskazanymi jako władający w ewidencji gruntów były osoby zmarłe oraz brak było sądowego stwierdzenia nabycia spadku przez osoby traktowane przez starostwo w postępowaniu administracyjnym jako wywłaszczane (osoby te starostwo określało jako „domniemanych spadkobierców”),*
- *w Starostwie Powiatowym w Sokołowie Podlaskim zostały przeprowadzone postępowania wywłaszczeniowe dotyczące 13 nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (brak było stwierdzenia praw do spadku). Wydano 13 decyzji wywłaszczeniowych, a łączną kwotę odszkodowań w wysokości 1.087,39 zł wpłacono do depozytu sądowego.*

### **3.3.3. Decyzje o wywłaszczeniu nieruchomości.**

W kontrolowanym okresie w 15 jednostkach wykonujących zadania starosty (10 starostw i 5 urzędów miast na prawach powiatu - spośród 24, w których prowadzono postępowania wywłaszczeniowe) wydano łącznie 112 prawomocnych decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, co stanowiło 31,2 % rozpatrywanych wniosków.

W 1999 r. wydano 72 prawomocne decyzje o wywłaszczeniu nieruchomości o łącznej powierzchni 13,7598 ha, w tym na rzecz:

- Skarbu Państwa o powierzchni - 11,2245 ha,
- jednostek samorządu terytorialnego - 2,5353 ha.

Omawiane decyzje wydano w 10 jednostkach, w tym:

- w 7 starostwach (Sokołów Podlaski - 48, Puławy - 2, Olkusz - 1, Głogów - 1, Konin - 1, Zamość - 8, Łomża - 1) i
- w 3 miastach na prawach powiatu (Białystok - 2, Kalisz - 1, Łódź - 7).

W 2000r. wydano 40 prawomocnych decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości o łącznej powierzchni 14,8045 ha, w tym na rzecz:

- Skarbu Państwa o powierzchni -14,3382 ha,
- jednostek samorządu terytorialnego - 0,4663 ha.

Omawiane decyzje wydano 9 jednostkach, w tym:

- w 6 starostwach (Sokołów Podlaski - 2, Sanok - 1, Olkusz - 1, Ząbkowice Śląskie - 1, Zamość - 3, Piotrków Trybunalski - 11),
- w 3 miastach na prawach powiatu (Toruń - 1, Kraków - 4, Łodzi - 16).

Nieruchomości wywłaszczone przez starostów w latach 1999 - 2000 na rzecz:

- gmin o powierzchni 2,0864 ha zostały przeznaczone pod budowę:
  - dróg - 0,3000 ha (14,4 %),
  - cmentarzy - 1,7864 ha (85,6 %),

- Skarbu Państwa o powierzchni 25,2439 ha przeznaczono na następujące cele:
  - zbiorniki wodne – 22,0208 ha (87,2 %),
  - wały przeciwpowodziowe - 2,4385 ha ( 9,7 %),
  - drogi – 0,4279 ha ( 1,7 %),
  - kopalnie odkrywkowe – 0,3567 ha ( 1,4 %).

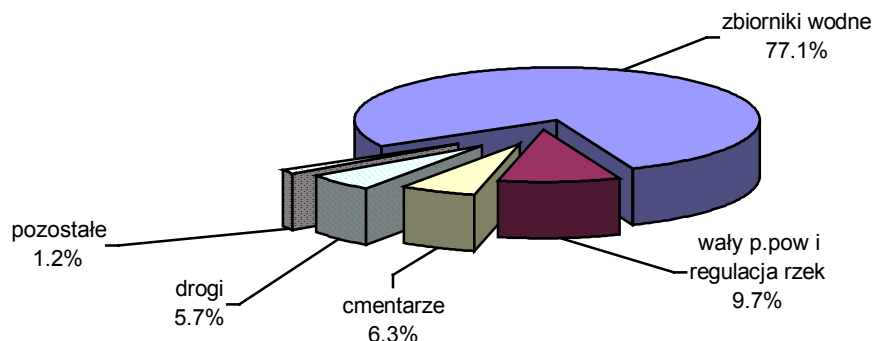
Nieruchomości wyłączone przez prezydentów miast na prawach powiatu w latach 1999 – 2000 na rzecz:

- gmin o powierzchni 0,9152 ha zostały przeznaczone na budowę:
  - dróg i ulic – 0,9127 ha (99,7 %),
  - sieci kanalizacyjne – 0,0025 ha ( 0,3 %),
- Skarbu Państwa przeznaczono w całości pod regulację rzek - 0,3188 ha.

Łącznie 15 jednostek wyłączyło nieruchomości o powierzchni 28,5643 ha (w tym: 25,5627 ha na rzecz Skarbu Państwa i 3,0016 ha na rzecz gmin) na następujące cele:

- zbiorniki wodne – 22,0208 ha (77,1 %),
- wały przeciwpowodziowe i regulację rzek – 2,7573 ha (9,7 %),
- cmentarze – 1,7864 ha (6,3 %),
- drogi – 1,6406 ha (5,7 %),
- pozostałe (sieci wod. – kan., kopalnie odkrywkowe) – 0,3592 ha (1,2 %).

Przedstawia to rys. 2.



Rys. 2. Przeznaczenie nieruchomości wyłączonej w latach 1999 – 2000 (% powierzchni).

Kontrola wykazała, że decyzje o wyłączeniu wydane w kontrolowanym okresie dotyczyły nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych na cele publiczne w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Tylko w jednym przypadku w ramach kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Tychy, ustalono że wyłączone nieruchomość pod realizację inwestycji, która nie została określona jako cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego:

- Zarząd Miasta Tychy w dniu 30.04.1999r. – niezgodnie z art. 112 ust. 1 ustawy, wystąpił do Prezydenta Miasta z wnioskiem o wyłączenie działki nr 181/1 o powierzchni 0,2225 ha z przeznaczeniem pod budowę

*przepompowni ścieków w dzielnicy Czulów, podczas gdy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla tego terenu nie ustalono realizacji celów publicznych.*

Ustalono, że Prezydent Białegostoku wydał 3 decyzje o wywłaszczeniu nieruchomości pod inwestycje nie spełniające kryteriów celu publicznego zgodnie z art. 6 i 112 ustawy, z których jedna decyzja funkcjonuje w obrocie prawnym:

- *Prezydent Białegostoku wszczął 4 postępowania wywłaszczeniowe w stosunku do 4 działek przy ul. Wołyńskiej pod budowę zespołu obiektów sportowych – Centrum Sportu i Rekreacji Osiedla Piasta. Wydano 3 decyzje wywłaszczeniowe, z których 2 zostały uchylone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (odwołania złożyły osoby wywłaszczane), ponieważ budowa obiektów sportowych nie była celem publicznym w rozumieniu ustawy. Jedna decyzja (G.VII.7221-3/4/99 z dnia 3.03.1999r.), ponieważ strona nie wniosła odwołania uprawomocniła się i funkcjonuje w obrocie prawnym. Zarząd Miasta zaskarżył dwie ww decyzje SKO do NSA. Skargi zostały oddalone i w związku z tym odstąpiono od wywłaszczenia nieruchomości. Natomiast postępowanie w czwartej sprawie Prezydent umorzył, gdyż Zarząd Miasta odstąpił od wywłaszczenia w związku z wydanymi wyrokami przez NSA. Do czasu zakończenia kontroli Prezydent nie podjął żadnych działań dotyczących nieruchomości wywłaszczonej decyzją z dnia 3.03.1999r., pomimo orzeczeń NSA, że budowa obiektów sportowych nie jest celem publicznym. Decyzja Prezydenta z dnia 3.03.1999r. podjęta została z rażącym naruszeniem prawa i zawierała wadę o skutkach nieważności z mocy art. 156 § 1 pkt. 2 kpa.*

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2 starostwach wydano 10 prawomocnych decyzji (8 w 1999r. i 2 z 2000r.), które nie spełniały wymogów określonych w art. 119 ust. 1 pkt. 3 ustawy – nie określono praw podlegających wywłaszczeniu i art. 107 kpa – brak uzasadnienia.

I tak:

- *Starosta Powiatowy w Sokołowie Podlaskim w 8 decyzjach spośród 48 wydanych w 1999r. i w 1 spośród 2 wydanych w 2000r. nie określił praw podlegających wywłaszczeniu (art. 119 ust. 1 pkt 3 ustawy),*
- *Starosta Powiatowy w Sanoku w jedynej wydanej decyzji wywłaszczeniowej z dnia 20.06.2000r. nie zawarł uzasadnienia (art. 107 kpa).*

W kontrolowanym okresie w wyniku złożenia odwołań i skarg na decyzje wywłaszczeniowe wydane w 2 jednostkach (Urząd Miasta Białegostoku, Starostwo Powiatowe w Zamościu) stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań. Prezydent Miasta Białystok w 1999r. wydał 4 wadliwe decyzje o wywłaszczeniu nieruchomości, tzn.: na cel nie spełniający kryteriów celu publicznego oraz na podstawie nieprawidłowo przeprowadzonego postępowania:

- *Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło 3 decyzje Prezydenta Białegostoku: z dnia 23.03.1999r. (G.VII.7221-3/5/99) i 11.05.1999r. (G.VII.7221-3/6/99), ponieważ wykazany cel wywłaszczenia – budowa Centrum Sportu i Rekreacji osiedla Piasta – był niezgodny z art. 6 ustawy*

oraz decyzję z dnia 30.03.1999r. (G.VII.7221-3/3/99) – o wywłaszczeniu nieruchomości pod budowę tunelu pod przejazdem PKP, ponieważ rokowania prowadzone z osobą wywłaszczaną były niewystarczające - Zarząd Miasta oferował właścicielowi jedną cenę, której w trakcie rokowań nie zmieniał,

- Prezydent Białegostoku wydał w dniu 8.10.1999r. decyzję (G.VII.7221-3/8/99) o wywłaszczeniu nieruchomości przeznaczonej pod budowę przejazdu kolejowego. Wojewoda Podlaski po rozpatrzeniu odwołania decyzją z dnia 29.11.1999r. utrzymał w mocy decyzję Prezydenta. NSA wyrokiem z dnia 6.06.2000r. (S.A./BK1703/99) uchylił decyzję Wojewody Podlaskiego z dnia 29.11.1999r. w związku z błędami w operacie szacunkowym oraz nie uwzględnieniem w rokowaniach wniosku wywłaszczanego o przyznanie nieruchomości zamiennej.

W postępowaniach w sprawie wywłaszczenia 2 działek pod budowę zbiornika wodnego prowadzonych przez Starostę Zamojskiego i Wojewodę Lubelskiego (postępowanie odwoławcze) nie ustalono jaka część nieruchomości powinna zostać wywłaszczona:

- NSA uchylił decyzje Wojewody Lubelskiego i Starosty Zamojskiego (GKN.III.7225-2/99 z dnia 11.06.1999 r.) orzekające o wywłaszczeniu na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości oznaczonych nr 1633/3 i 1635/1 o powierzchni 0,5737 ha pod budowę zbiornika wodnego „Nielisz”. Z uzasadnienia wyroku NSA z dnia 19.12.2000r. (sygn. akt II S.A./LU1030/99) wynikało m. in.: „ ... organ I i II instancji nie ustalił jednoznacznie w postępowaniu wyjaśniającym, czy konieczne było wywłaszczenie na dany cel publiczny w całości przedmiotowych nieruchomości będących własnością skarżącego, czy też w części. W tym celu niezbędne jest przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego w celu ustalenia stanu faktycznego. Są to bowiem tego rodzaju wady postępowania, które miały istotny wpływ na wynik sprawy, a także w zakresie oceny prawidłowości i zastosowania przepisów prawa materialnego przy rozstrzygnięciu danej sprawy...”

W latach 1999 – 2000 starostowie wydali 3 decyzje, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności (Ząbkowicki – 2, Zamojski – 1).

I tak:

- Starosta Ząbkowicki wydał dnia 14.07.2000 r. 3 decyzje o wywłaszczeniu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa z przeznaczeniem pod budowę Zbiornika Wodnego „Topola” dotyczące działek położonych: w obrębie Topola o numerach geodezyjnych 372, 373, 374, 375, 527/1, 527/2, 551, 552, 554/3, 556/1 (własność małżeństwa B.); w obrębie Pomianów Górny o numerach geodezyjnych 319/1, 319/3, 319/4 (własność pana B.), 317/3, 317/4 (własność pani S.). Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu w dniu 20.07.2000 r. wystąpił do starosty z 3 wnioskami o zezwolenie na zajęcie ww wywłaszczonych nieruchomości. Starosta w dniu 9.08.2000r. wydał 2 decyzje z rygiorem natychmiastowej wykonalności zezwalając na niezwłoczne zajęcie wywłaszczonych nieruchomości, których poprzednimi właścicielami byli małżeństwo B. i pan B. Wywłaszczone osoby

*złożyły odwołania od 2 ww. decyzji, z tym że małżeństwo B. z uchybieniem terminu co stwierdził postanowieniem z dnia 23.10.2000 r. Wojewoda Dolnośląski. Natomiast w wyniku odwołania pana B. Wojewoda Dolnośląski decyzją z dnia 20.10.2000 r. uchylił decyzję Starosty i umorzył postępowanie w I instancji. Wniosek RZGW w sprawie zezwolenia na zajęcie nieruchomości pani S. nie został rozpatrzony przez Starostę.*

- *Starosta Zamojski wydał w dniu 11.06.1999 r. decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa z przeznaczeniem pod budowę Zbiornika Wodnego „Nielisz” dotyczącą działek położonych we wsi Nielisz o numerach geodezyjnych 1633/3, 1635/1. Starosta na wniosek Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych wydał w dniu 6.08.1999 r. decyzję z rygiorem natychmiastowej wykonalności zezwalającą na zajęcie ww. wywłaszczonej nieruchomości. Wojewoda Lubelski, po rozpoznaniu odwołania wywłaszczanego, wydał w dniu 13.09.1999 r. decyzję utrzymującą w mocy decyzję Starosty z dnia 6.08.1999 r. Na decyzję wojewody strona wniosła skargę do NSA, który wyrokiem z dnia 19.12.2000 r. uchylił zaskarżone decyzje Wojewody i Starosty.*

W 1999r. wydano 3 prawomocne decyzji ograniczające sposób korzystania z nieruchomości zezwalające na przeprowadzenie kanalizacji sanitarnej i instalacji wodociągowej (Starostwa w Zamościu – 1, Puławach – 1, Urząd Miasta na prawach powiatu w Łodzi – 1).

W 2000 wydano 21 prawomocnych decyzji ograniczających sposób korzystania z nieruchomości zezwalających na przeprowadzenie kanalizacji sanitarnej, instalacji wodociągowej, linii energetycznych i sieci cieplnych (starostwa w Puławach – 1, Sanoku – 10, Gorlicach – 2, Poznaniu – 1, Koninie – 1 i miasta na prawach powiatu: Toruń – 1, Kraków - 5). Postępowania związane z wydaniem omawianych decyzji zostały poprzedzone rokowaniami zgodnie z przepisami art. 124 ust. 3 ustawy.

#### **3.3.4. Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości.**

Stwierdzono, że w okresie 1999 – 2000 w 15 jednostkach, w których wydano decyzje o wywłaszczeniu, wartość odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości wyniosła 739.807,25 zł, w tym wypłacone przez Skarb Państwa – 356.991,78 zł, a przez zarządy gmin – 382.815,47 zł.

W 1999 r. wartość odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości wynosiła 269.365,60 zł, w tym na podstawie prawomocnych decyzji wydanych w 1999 r. przez starostów – 243.667,60 zł i prezydentów miast na prawach powiatu – 25.698,00 zł. Odszkodowania wypłacone przez Skarb Państwa wynosiły 46.950,60 zł, a zarządy gmin – 222.415,00 zł. Do depozytu sądowego wpłacono odszkodowania w wysokości 4.062,53 zł, co stanowiło 1,5 % odszkodowań ogółem.

W 2000 r. wartość odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości wynosiła 470.441,65 zł, w tym na podstawie prawomocnych decyzji wydanych w 2000r. przez starostów – 330.395,18 zł i prezydentów miast na prawach powiatu – 140.046,47 zł.

Odszkodowania wypłacone przez Skarb Państwa wynosiły 310.041,18 zł, a zarządy gmin – 160.400,47 zł. Do depozytu sądowego wpłacono odszkodowania w wysokości 53.452 zł, co stanowiło 11,4 % odszkodowań ogółem.

Wpłaty odszkodowań do depozytu sądowego dokonywane były w związku z wywłaszczeniem nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (Starostwa Powiatowe w Sokołowie Podlaskim, Puławach, Sanoku, Olkuszu, Zamościu, Piotrkowie Trybunalskim, miasto na prawach powiatu – Łódź) i nie odebraniem odszkodowania przez wywłaszczonych (Łódź).

Do czasu nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, tzn. do dnia 15 lutego 2000 r. o odszkodowaniu można było orzekać w samej decyzji o wywłaszczeniu lub w samoistnej decyzji o odszkodowaniu. Od dnia 15 lutego 2000 r. ustalenie odszkodowania jest elementem decyzji wywłaszczeniowej.

W okresie od 1 stycznia 1999 r. do 14 lutego 2000 r. (tj. do czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy) 3 starostów (Olkuski, Koniński i Zamojski) spośród 6, którzy wydali prawomocne decyzje o wywłaszczeniu, ustalało wysokość odszkodowań w oddzielnych decyzjach. Ustalono, że spośród 3 starostów którzy wydawali oddzielne decyzje ustalające wysokość odszkodowań, w jednym przypadku została wydana w terminie ponad jednego miesiąca od dnia wydania decyzji o wywłaszczeniu tzn. z naruszeniem art. 129 ust. 1 ustawy:

- *Starosta Olkuski decyzję o wywłaszczeniu działki o powierzchni 0,0676 ha pod budowę drogi wydał w dniu 4.10.1999r., a decyzję ustalającą odszkodowanie za ww. nieruchomość w dniu 24.11.1999r., tj. z opóźnieniem 20 dni.*

Ustalając wysokość odszkodowania należy brać pod uwagę rodzaj prawa przysługującego do nieruchomości oraz jego obciążenia, a także stan faktyczny w jakim znajduje się wywłaszczana nieruchomość (np.: jej położenie, sposób zagospodarowania). Dlatego ustawodawca przyjął zasadę określoną w art. 130 ust. 1 ustawy, że wysokość odszkodowania powinna być ustalona według stanu na dzień wydania decyzji o wywłaszczeniu.

W 4 jednostkach spośród 15 (26,7%), w których wydawano decyzje wywłaszczeniowe stwierdzono nieprzestrzeganie ww. przepisu, ponieważ ustalano wysokość odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości na podstawie operatów szacunkowych rzeczoznawców majątkowych opracowanych w okresie od 3 do 21 miesięcy przed wydaniem decyzji. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 25.02.2000r. w Warszawie (sygn. I S.A. 428/99) jeśli od ustalenia wartości nieruchomości przyjętej przez organ minęło 2 miesiące, organ stosownie do art. 130 ust. 1 powinien uzyskać opinię rzeczoznawcy majątkowego co do ewentualnej zmiany wartości nieruchomości. Nie dopełnienie tego obowiązku stanowi naruszenie przepisu art. 130 ustawy.

I tak:

- *Starosta Puławski wydał 2 decyzje wywłaszczeniowe z dnia 22.04.1999r. i 17.05.1999r. i w obu podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania były operaty szacunkowe opracowane w listopadzie 1998r.,*
- *Starosta Sanocki w jedynej wydanej decyzji wywłaszczeniowej z dnia 20.06.2000r. określił odszkodowanie za nieruchomość na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego opracowanej we wrześniu 1998r.,*
- *Prezydent Białegostoku wydał w 1999r. dwie prawomocne decyzje wywłaszczeniowe, natomiast wysokość odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości w decyzji z dnia 1.04.1999r. ustalił w oparciu o operat szacunkowy opracowany na miesiąc przed wydaniem decyzji, a w decyzji z dnia 3.03.1999r. w oparciu o operat opracowany na 3 miesiące przed wydaniem decyzji,*
- *Prezydent Krakowa wydał w 2000r. 4 decyzje wywłaszczeniowe, natomiast wysokość odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości w dwóch decyzjach (z dnia 11.04.2000r. i 15.04.2000r.) ustalił w oparciu o operaty szacunkowe opracowane na miesiąc przed wydaniem decyzji, a w dwóch następnych (z dnia 17.02.2000r. i 15.12.2000r.) w oparciu o operaty opracowane w okresie od 3 do 6 miesięcy przed wydaniem decyzji.*

Ponadto ustalono, że Starosta Powiatu Zamojskiego ustalając wysokość odszkodowania naruszył przepisy art. 130 ust. 1 oraz art. 132 ust. 3 ustawy, ponieważ wysokości odszkodowań nie były ustalane według stanu na dzień wydania decyzji oraz nie dokonano ich waloryzacji w okresie między dniem ustalenia jego wysokości w decyzji o odszkodowaniu, a dniem zapłaty odszkodowania:

- *Starosta Zamojski wydał 11 prawomocnych decyzji wywłaszczeniowych i we wszystkich przypadkach wysokości odszkodowań zostały ustalone na podstawie operatów szacunkowych opracowanych 11 – 16 miesięcy przed wydaniem decyzji. We wszystkich przypadkach Starosta ustalając wysokość odszkodowania waloryzował wartość wynikającą z operatu szacunkowego o wskaźnik zmian cen nieruchomości, na podstawie art. 5 ustawy, zamiast waloryzować odszkodowania ustalone w decyzji zgodnie z art. 132 ust. 3 ustawy.*

Z ustaleń kontroli wynika, że spośród 15 jednostek w których wydawano decyzje wywłaszczeniowe tylko w jednym starostwie w 2000 r. wystąpił jeden przypadek przyznania w ramach odszkodowania nieruchomości zamiennie stosownie do treści art. 131 ustawy:

- *Starosta Olkuski w decyzji wywłaszczeniowej z dnia 12.04.2000 r. przyznał w ramach odszkodowania nieruchomość zamienną w postaci 2 działek o powierzchni 633 m<sup>2</sup>, a ponieważ wartość ustalona przez biegłego przewyższała wartość wywłaszczanej nieruchomości, w związku z tym właściciel dopłacił kwotę wynikającą z różnicy w wysokości 3.453 zł.*

We wszystkich kontrolowanych starostwach i miastach na prawach powiatu ustalenie wysokości odszkodowania z tytułu wywłaszczania nieruchomości

następowało po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, zgodnie z wymogami art. 130 ust.2 ustawy.

Stwierdzono, że w 4 jednostkach spośród 15 (26,7 %), w których wydawano decyzje wywłaszczeniowe występowały przypadki opóźnienia w wypłacie odszkodowań, tj. nie przestrzegano 14 – dniowego terminu wyznaczonego przepisem art. 132 ust. 1 ustawy, ponadto w 2 jednostkach (13.3%) nie waloryzowano wysokości odszkodowań ustalonych w decyzjach stosownie do treści art. 132 ust. 3 ustawy.

I tak:

- *Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Oddział w Sokołowie Podlaskim odszkodowania wynikające z 35 decyzji (na 50 wydanych) o wywłaszczeniu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa wydanych przez Starostę Sokołowskiego wypłacił z opóźnieniem od 3 do 16 dni,*
- *Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu odszkodowanie wynikające z jedynej decyzji Starosty Ząbkowickiego o wywłaszczeniu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa z przeznaczeniem pod budowę Zbiornika Wodnego „Topola” wypłacił z opóźnieniem 53 dni; ponadto kwota odszkodowania nie została zwaloryzowana na dzień zapłaty zgodnie z art. 132 ust. 3 ustawy,*
- *Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie Oddział w Zamościu odszkodowania wynikające z 5 decyzji Starosty Zamojskiego (na 11 prawomocnych) o wywłaszczeniu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa z przeznaczeniem pod budowę Zbiornika Wodnego „Nielisz” wypłacił z opóźnieniem od 22 do 105 dni, ponadto kwoty odszkodowań nie zostały zwaloryzowane na dzień zapłaty zgodnie z art. 132 ust. 3 ustawy,*
- *odszkodowanie wynikające z decyzji Prezydenta Białegostoku z dnia 1.04.1999r. (na 2 wydane) o wywłaszczeniu nieruchomości na rzecz Gminy Białystok zostało wypłacone z opóźnieniem 11 dni.*

Ponadto stwierdzono, że wypłata odszkodowania wynikająca z 3 decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości na rzecz zarządów gmin (Głogów, Sanok, Wólka) w 1 przypadku nastąpiła z uchybieniem 14 – dniowego terminu określonego w art. 132 ust. 1 ustawy oraz bez dokonania waloryzacji:

- *Zarząd Gminy Wólka odszkodowanie wynikające z decyzji Starosty Powiatowego w Lublinie z dnia 7.08.2000r. o wywłaszczeniu nieruchomości (stanowiącej współwłasność 4 osób) położonej w Turce nr. ewidencyjne 1050/3 i 1153/4 na rzecz Gminy Wólka zostało wypłacone z opóźnieniem od 141 do 161 dni, ponadto kwoty odszkodowania nie zostały zwaloryzowane na dzień zapłaty zgodnie z art. 132 ust. 3 ustawy.*

W 1999r. koszty z tytułu wywłaszczeń nieruchomości w 7 starostwach (Sokołów Podlaski, Puławy, Olkusz, Głogów, Konin, Zamość, Łomża), w których wydano prawomocne decyzji wynosiły: 47.165,07 zł (obciążające Skarb Państwa) i 330,00 zł (jednostki samorządu terytorialnego).

W 2000r. koszty z tytułu wywłaszczeń nieruchomości w 7 starostwach (Sokołów Podlaski, Puławy, Olkusz, Sanok, Zamość, Ząbkowice Śląskie, Piotrków Trybunalski), w których wydano prawomocne decyzji wynosiły: 50.683,82 zł (obciążające Skarb Państwa) i 14.107,22 zł (jednostki samorządu terytorialnego).

### **3.4. Realizacja celów publicznych określonych w decyzjach wywłaszczeniowych.**

Zgodnie z art. 137 ust. 1 pkt. 1 ustawy nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu.

W okresie objętym kontrolą 2 zarządy gmin (Głogów, Sanok) spośród 4 dla których wydano decyzje wywłaszczeniowe oraz 3 zarządy miast na prawach powiatu (Toruń, Kraków, Białystok) spośród 5 (60%) dla których wydano decyzje realizowały cele na które nieruchomości zostały wywłaszczone.

Zarządy 2 gmin realizowały cele publiczne określone na podstawie 2 decyzji wywłaszczeniowych:

- w Głogowie – rozpoczęto rozbudowę cmentarza w 2001r.,
- w Sanoku – wybudowano drogę dojazdową do cmentarza komunalnego.

Zarządy 3 miast na prawach powiatu cele publiczne realizowały na podstawie 6 decyzji prezydentów, spośród 7 wydanych, tj. 85,7%:

- w Toruniu - wybudowano rurociąg tłoczny i drogę (na podstawie 1 decyzji),
- w Krakowie - zrealizowano: „Krakowski Szybki Tramwaj” I etap, przedłużenie i modernizację ul. Morcinka, kanalizację sanitarną na osiedlu Kostrze (na podstawie 4 decyzji),
- w Białymstoku budowę ulicy Warmińskiej przerwano po wykonaniu uzbrojenia (na podstawie 1 decyzji). Natomiast budowa obiektów sportowych Centrum Sportu i Rekreacji Osiedla Piast nie została rozpoczęta, ponieważ nie była celem publicznym w rozumieniu art. 6 ustawy, co zostało opisane w pkt. 3.3.3 niniejszej informacji.

Pozostałe 2 zarządy miast na prawach powiatu (Kalisz, Łódź), dla których zostało wydanych 24 decyzje wywłaszczeniowe, do dnia zakończenia kontroli nie rozpoczęły realizacji celów publicznych.

### **3.5. Zwroty wywłaszczonych nieruchomości.**

#### **3.5.1. Wszczęcie i przeprowadzenie postępowania o zwrot nieruchomości.**

Podstawową zasadą prawa wywłaszczeniowego jest zakaz użycia nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu z uwzględnieniem art. 137 ustawy, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot (art. 136 ust. 1 ustawy). Osoby uprawnione składają wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości do starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu).

W latach 1999 – 2000 spośród 35 kontrolowanych jednostek w 33 (94,3 %), tj. w 19 starostwach i 14 miastach na prawach powiatu prowadzono 3579 postępowań o zwrot wywłaszczonych nieruchomości.

Do 19 starostw powiatowych (spośród 21 kontrolowanych) wpłynęło 480 wniosków o zwrot wywłaszczonych nieruchomości, w tym 171 przekazanych przez wojewodów zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) w związku z art. 10 tej ustawy, co stanowiło 35,6 % złożonych ogółem.

Najwięcej wniosków o zwrot złożono Staroście Puławskiemu – 118, w tym 41 przekazał Wojewoda Lubelski oraz Staroście Poznańskiemu – 74, w tym 50 wniosków przekazał Wojewoda Wielkopolski. Staroście Głogowskiemu i Ząbkowickiemu nie składano wniosków o zwrot wywłaszczonych nieruchomości.

Do prezydentów 14 miast na prawach powiatu wpłynęło 3099 wniosków o zwrot wywłaszczonych nieruchomości, w tym 1754 przekazanych przez wojewodów, co stanowiło 56,6 % złożonych ogółem.

Najwięcej wniosków o zwrot nieruchomości złożono do Prezydenta Krakowa - 1364, w tym 935 wniosków przekazał Wojewoda Małopolski oraz do Prezydenta Poznania – 776, w tym 394 przekazał Wojewoda Wielkopolski.

W kontrolowanym okresie spośród 33 jednostek do których wpłynęły wnioski o zwrot w 29 (87,9 %), tj. w 16 starostwach i 13 miastach na prawach powiatu wydawano decyzje o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości.

Z ustaleń kontroli wynika, że tylko w przypadku 1 wniosku, spośród 3579 starosta nie wykonał dyspozycji art. 137 ustawy, który stanowi, m. in. że nieruchomość uznaje się zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia w którym decyzja stała się ostateczna nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu, a jeżeli cel został zrealizowany na części wywłaszczonej nieruchomości zwrotowi podlega pozostała część:

- *Starosta Dębicki decyzją z dnia 22.08.2000r. odmówił byłemu właścicielowi zwrotu części nieruchomości oznaczonej jako działka nr 502 położonej w Dębicy obręb nr 05 wywłaszczonej w 1979r. na rzecz Skarbu Państwa pod projektowaną ulicę. W uzasadnieniu decyzji podał m.in., że: nieruchomość ta nie została włączona pod budowę ulicy i pozostaje od dnia wywłaszczenia w użytkowaniu wnioskodawcy, a przyczyną odmowy był brak zgody wnioskodawcy na zwrot zwaloryzowanego odszkodowania, które otrzymał z tytułu wywłaszczenia.*

W powyższym przypadku została spełniona przesłanka wynikająca z art. 136 ust.1 ustawy, który stanowi, że nieruchomość nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożył wniosku o zwrot. Przepis art. 142 ustawy stanowi m.in., że o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, zwrocie odszkodowania oraz o rozliczeniach z tytułu zwrotu i terminach zwrotu orzeka starosta w drodze decyzji. Brak zgody osoby występującej o zwrot wywłaszczonej nieruchomości na zapłatę

zwaloryzowanego odszkodowania nie może być przyczyną wydania decyzji odmownej.

W latach 1999 – 2000 zamiar użycia wywłaszczonych nieruchomości lub ich części na inne cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu stwierdzono w 1 starostwie i 5 miastach na prawach powiatu oraz 1 gminie. Starosta Powiatu Puławskiego, Prezydenci Miast Białegostoku, Krakowa, Łomży i Piotrkowa Trybunalskiego i Łodzi zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy zawiadomili byłych właścicieli lub ich spadkobierców o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, informując jednocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

W 2 jednostkach (Urząd Miasta i Gminy Kosów Lacki, Urząd Miasta Łodzi) wystąpiły 4 przypadki zbędności wywłaszczonych nieruchomości na cel określony w decyzjach wywłaszczeniowych. Stwierdzono, że w 2 przypadkach byli właściciele lub ich spadkobiercy nie zostali powiadomieni o zamiarze użycia nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji i o możliwości zwrotu, czym naruszono przepis art. 136 ust. 2 ustawy.

I tak:

- w Łodzi wystąpiły 3 przypadki zamiaru użycia wywłaszczonych nieruchomości na inne cele niż określone w decyzjach; Zarząd Miasta w 2 przypadkach poinformował byłych właścicieli o możliwości żądania zwrotu; w 1 przypadku takiej informacji nie przekazano (dotyczyło nieruchomości położonej przy ul. Snowalnianej – działka nr 69/38 sprzedanej dnia 2.08.1999 r., akt notarialny Rep. A Nr 4899/99).
- Zarząd Miasta i Gminy Kosów Lacki nie powiadomił właścicieli trzech wywłaszczonych nieruchomości o przeznaczeniu części tych nieruchomości na cele niezgodne z decyzją wywłaszczeniową. Nie poinformowano także byłych właścicieli o możliwości zwrotu części nieruchomości. Nieruchomości te o łącznej pow. 0,3405 ha wywłaszczono w 1979 r. z przeznaczeniem pod budownictwo jednorodzinne. Decyzjami z 2000 r. zwrócono byłym właścicielom nieruchomości o łącznej pow. 0,2992 ha. Różnica w całkowitej powierzchni nieruchomości wywłaszczonych i zwróconych wynosiła 0,0413 ha i utworzono z niej działkę gruntu nr 688, którą przeznaczono na poszerzenie pasa drogowego ulicy Polnej w Kosowie Lackim, co było niezgodne z celem zawartym w decyzji wywłaszczeniowej.

W kontrolowanym okresie w 19 starostwach i 13 miastach na prawach powiatu nie wystąpiły przypadki zbycia nieruchomości na rzecz osób trzecich po złożeniu wniosku o jej zwrot. Natomiast trwale rozporządzenie nieruchomością, pomimo złożenia wniosku o zwrot stwierdzono w 1 mieście, czym naruszono art. 136 ust. 1 ustawy:

- Zarząd Miasta Poznania zawarł w dniu 10.08.2000r. umowę zamiany (akt notarialny Nr Rep. 12676/2000) w wyniku której przekazano prawo własności nieruchomości położonej w Poznaniu przy ul. Sycowskiej - KW Nr 50.190, o powierzchni 51.832 m<sup>2</sup> i KW Nr 115.977 o powierzchni 55.802 m<sup>2</sup> spółce z o.o. „AHEN” pomimo, że nie zakończono postępowania o ich zwrot

– wnioski zostały złożone do Prezydenta Miasta Poznania w dniu 4.08.2000r.,

W toku kontroli stwierdzono w Bydgoszczy 2 przypadki zbycia nieruchomości na rzecz osób trzecich po złożeniu wniosków o ich zwrot poza kontrolowanym okresem, niezgodnie z art. 136 ust. 1 ustawy:

- w dniu 27.10.1998r. do Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy złożono wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości położonej w Bydgoszczy przy ul. Nad Torem nr 109 (nr ewidencyjne 75/4 i 75/6). Z treści wniosku wynikało, że działki zostały wywłaszczone bez odszkodowania z przeznaczeniem pod ulicę i nie wykorzystano ich na cel wskazany w decyzji wywłaszczeniowej. W dniu 9.11.1998r. Urząd Wojewódzki wystąpił do Urzędu Miasta Bydgoszczy – Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji o przekazanie materiałów dotyczących nieruchomości objętych wnioskiem o zwrot. Aktem notarialnym z dnia 17.12.1998r. Zarząd Miasta dokonał sprzedaży z nieruchomości objętej księgą wieczystą KW 63310 części oznaczone w ewidencji gruntów nr 75/4 i 75/7. Sprzedaż działek nastąpiła 74 dni po złożeniu wniosku o zwrot, a Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji nie poinformował o tym fakcie wnioskodawcy.

Podobne przypadki trwałego rozporządzenie nieruchomością pomimo złożenia wniosku o zwrot stwierdzono w wyniku kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w Starostwie Powiatu Warszawskiego:

- Zarząd Gminy Warszawa Wilanów aktem notarialnym nr 10386/97 z dnia 2.12.1997 r. sprzedał Spółce „Insbud Warszawa” S.A. działki nr 49 i 50 położone przy ul. Wilanowskiej i Królowej Marysienki, pomimo że został poinformowany w dniu 2.06.1997 r. przez Urząd Rejonowy o toczącym się postępowaniu z zwrot,
- Zarząd Gminy Warszawa Wilanów aktem notarialnym nr 10418/99 z dnia 11.06.1999 r. przekazał w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Mieszkaniowej „Lentza 35” działkę nr 3/2 położoną przy ul. Wilanowskiej i Królowej Marysienki, pomimo że został poinformowany w dniu 2.06.1997 r. przez Urząd Rejonowy o toczącym się postępowaniu z zwrot, a po jej sprzedaży przez Starostwo Powiatu Warszawskiego w dniu 6.11.1999 r.

Ponadto w toku kontroli rozpoznawczych stwierdzono, że Zarząd Gminy Warszawa Ursynów oraz Prezydent Miasta Tychy zamiast zastosować procedury dotyczące zwrotu nieruchomości, zastosowali przepisy regulujące kwestie związane ze sprzedażą nieruchomości stanowiących własność gminy, pomijając procedury związane ze zwrotem nieruchomości w przypadku ich zbędności na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej. I tak:

- postępowanie przeprowadzone w trybie art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (j.t. Dz. U z 1991 r. Nr 30, poz.127) przez Zarząd Gminy Warszawa – Ursynów dotyczące zwrotu części działki nr 22 położonej przy al. Komisji Edukacji Narodowej i ul. Wąwozowej było nieprawidłowe. Burmistrz pismem z dnia 22.11.1995 r. poinformował byłych właścicieli, że działka została

*przeznaczona do sprzedaży w drodze przetargu i zgodnie z art. 23 ust. 4 przysługuje im pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości. Przywołany art. 23 nie miał zastosowania w tej sprawie, ponieważ działka nr 22 została wywłaszczona decyzją z dnia 23.01.1981 r. a nie sprzedana w drodze umowy cywilnoprawnej. W omawianym przypadku podstawą prawną w przedmiotowym postępowaniu winien być art. 69 ust. 1 ww. ustawy. Sprzedaż części działki nr 22 bez powiadomienia byłych właścicieli lub ich spadkobierców o przysługującym im prawie ubiegania się o zwrot części wywłaszczonej nieruchomości stanowiła naruszenie art. 69. ust. 1 ustawy a ponadto art. 47 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym nieruchomość wywłaszczona może być wykorzystana na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, gdy wymienione osoby oświadczą, że rezygnują z ubiegania się o jej zwrot na podstawie art.69 ust.1.*

- *Prezydent Miasta Tychy zawiadomił byłych właścicieli wywłaszczonej w dniu 15.04.1977 r. części działek nr 2008/92 i 2009/92 położonych w Tychach przy ul. Bratków o możliwości pierwszeństwa kupna tych nieruchomości, zamiast poinformować ich o możliwości zwrotu ww. działek zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy.*

W postępowaniach prowadzonych w 2 miastach na prawach powiatu (Piotrków Trybunalski, Toruń) ustalono, że wnioski o zwrot wywłaszczonych nieruchomości były nieuprawnione, ponieważ przejęcie nieruchomości nastąpiło w drodze umów cywilnoprawnych.

I tak:

- *Spośród 30 wniosków o zwrot wywłaszczonych nieruchomości złożonych Prezydentowi Miasta Torunia w 5 sprawach w przeprowadzonym postępowaniu ustalono, że nieruchomości nie były wywłaszczane a ich przejęcie nastąpiło w drodze umów cywilnoprawnych w związku z tym wydano decyzje odmowne,*
- *Spośród 30 wniosków o zwrot wywłaszczonych nieruchomości złożonych Prezydentowi Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w 6 sprawach w przeprowadzonym postępowaniu ustalono, że nieruchomości nie były wywłaszczane a ich przejęcie nastąpiło w drodze umów cywilnoprawnych w związku z tym wydano decyzje o umorzeniu postępowania. W jednym przypadku zwrot części nieruchomości niewykorzystanej zgodnie z celem wywłaszczenia, położonej przy ul. Słowackiego 119/121 nastąpił w wyniku ugody zawartej w dniu 15.03.1999 r. ze spadkobiercami poprzedniego właściciela, zgodnie z art. 114 kpa.*

### **3.5.2. Decyzje o zwrocie i odmowie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.**

W 33 jednostkach (spośród 35 kontrolowanych), w których prowadzono postępowania o zwrot decyzje o zwrocie wydano w 16 starostwach i 13 miastach na prawach powiatu, decyzje o odmowie zwrotu w 12 starostwach i 13 miastach na prawach powiatu.

W kontrolowanym okresie wydano łącznie 688 prawomocnych decyzji o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, co stanowiło 19,2 % rozpatrywanych wniosków. Ponadto 275 decyzji o odmowie zwrotu, z których 170 uprawomocniło się w badanym okresie (61,8 % wydanych).

Szczegółowe dane w omawianym zakresie przedstawiają poniższe tabele:

Lp.	Starostwo Powiatowe w	Wnioski o zwrot rozpatrywane w latach 1999 - 2000	Liczba decyzji 1999r.		Liczba decyzji 2000r.		% poz. $\frac{4+6}{3}$
			o zwrocie prawomocne	o odmowie / w tym prawomocne	o zwrocie prawomocne	o odmowie / w tym prawomocne	
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Białymstoku	18	5	6 / 2	1	1 / 0	33,3
2.	Dębicy	57	6	3 / 1	12	5 / 2	31,6
3.	Głogowie	-	-	-	-	-	-
4.	Gorlicach	8	5	1 / 0	-	1 / 0	62,5
5.	Jeleniej Górze	1	-	-	-	-	0
6.	Koninie	5	-	1 / 1	2	-	40,0
7.	Łomża	3	-	-	-	-	0
8.	Olkuszu	30	14	2 / 1	8	1 / 0	73,3
9.	Piotrków Tryb.	11	7	-	4	-	100,0
10.	Poznaniu	74	2	8 / 6	9	6 / 1	14,9
11.	Puławach	118	43	2 / 2	10	2 / 2	44,9
12.	Rawie Maz.	16	4	3 / 1	1	3 / 0	31,3
13.	Sanoku	27	12	3 / 3	9	3 / 1	77,8
14.	Sokołowie Podl.	3	-	-	3	-	100,0
15.	Wieruszowie	2	1	-	-	-	50,0
16.	Wodzisławiu Śl.	39	4	1 / 0	7	-	28,2
17.	Wołominie	48	-	4 / 2	4	3 / 0	8,3
18.	Zamościu	1	-	-	-	-	0
19.	Ząbkowicach Śl.	-	-	-	-	-	-
20.	Żninie	2	1	-	-	-	50,0
21.	Żyrardowie	17	13	4 / 1	4	1 / 0	100,0
<b>RAZEM</b>		<b>480</b>	<b>117</b>	<b>38 / 20</b>	<b>74</b>	<b>26 / 6</b>	<b>39,8</b>

Lp	Miasto na prawach powiatu	Wnioski o zwrot rozpatrywane w latach 1999 - 2000	Liczba decyzji 1999r.		Liczba decyzji 2000r.		% poz. $\frac{4+6}{3}$
			o zwrocie prawomocne	o odmowie / w tym prawomocne	o zwrocie prawomocne	o odmowie / w tym prawomocne	
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Białystok	216	27	5 / 5	61	7 / 5	40,7
2.	Bydgoszcz	164	16	4 / 4	19	5 / 2	21,3
3.	Jastrzębie Zdrój	30	4	14 / 1	6	6 / 2	33,3

4.	Kalisz	34	1	2 / 2	2	2 / 1	8,8
5.	Kraków	1364	57	34 / 33	111	65 / 47	12,3
6.	Łomża	19	3	7 / 5	6	3 / 3	47,4
7.	Łódź	220	3	3 / 2	8	1 / 1	5,0
8.	Ostrołęka	72	8	4 / 3	11	4 / 1	26,4
9.	Piotrków Tryb.	30	7	1 / 1	8	7 / 6	50,0
10.	Poznań	776	30	4 / 3	49	17 / 8	10,2
11.	Rybnik	80	12	-	5	2 / 0	21,3
12.	Świętochłowice	2	-	-	-	-	0
13.	Toruń	30	9	6 / 4	8	4 / 2	56,7
14.	Zamość	62	13	1 / 0	13	3 / 3	41,9
<b>RAZEM</b>		<b>3099</b>	<b>190</b>	<b>85 / 63</b>	<b>307</b>	<b>126 / 81</b>	<b>16,0</b>

Decyzje o zwrocie wydane przez starostów stanowiły 39,8 % złożonych wniosków, a przez prezydentów miast na prawach powiatu – 16,0 %.

Największą ilość decyzji o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości w stosunku do złożonych wniosków wydali: Starosta Sokołowski – 100 %, Żyrardowski – 100 %, Piotrkowski – 100 %, Sanocki – 77,8 %, Olkuski – 73,3 %, Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunałskiego – 50,0 %, Łomży – 47,4 %, Białegostoku – 40,7 %. Najmniejszą ilość decyzji odpowiednio: Starosta Poznański – 14,9 %, Starosta Wołomiński – 8,3 %, Prezydent Miasta Kalisza - 8,8 %, Łodzi – 5,0 %.

Z ustaleń kontroli wynika, że we wszystkich przypadkach podstawą wydania decyzji o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości było nie wykorzystanie ich na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna stosownie do treści art. 137 ust. 1 pkt. 1 ustawy.

Nieruchomości zwrócone 688 prawomocnymi decyzjami starostów i prezydentów miast na prawach powiatu wydanymi w latach 1999 – 2000, były wywłaszczone na podstawie następujących aktów prawnych:

- 427 decyzji (62,1 %) - ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70 ze zm.),
- 123 decyzji (17,9 %) - ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27 poz. 192 ze zm.),
- 61 decyzji (8,8 %) - ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31 poz. 138 ze zm.),
- 63 decyzji (9,2 %) - ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.),
- 12 decyzji (1,7 %) - ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz. U. Nr 27 poz. 216 ze zm.),
- 2 decyzje (0,3 %) - dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. Nr 4, poz. 31 ze zm.).

Z ustaleń kontroli wynika, że zwracane nieruchomości były wywłaszczane w latach 1960 – 1988, np.:

- *Dyrektor GEOPOZ z upoważnienia Prezydenta Miasta Poznania wydawał m.in. decyzje o zwrocie nieruchomości wywłaszczonych w latach: sześćdziesiątych - 17, siedemdziesiątych - 54, osiemdziesiątych - 5,*
- *Prezydent Miasta Torunia wydawał decyzje o zwrocie nieruchomości wywłaszczonych w latach: sześćdziesiątych - 2, siedemdziesiątych - 13, osiemdziesiątych - 1,*
- *Prezydent Miasta Ostrołęka wydawał decyzje o zwrocie nieruchomości wywłaszczonych w latach: sześćdziesiątych - 4, siedemdziesiątych - 9, osiemdziesiątych - 6,*
- *Prezydent Miasta Jastrzębia Zdroju wydawał decyzje o zwrocie nieruchomości wywłaszczonych w latach: siedemdziesiątych - 6, osiemdziesiątych - 4,*
- *Prezydent Miasta Kalisza wydawał decyzje o zwrocie nieruchomości wywłaszczonych w latach: siedemdziesiątych - 2, osiemdziesiątych - 1,*
- *Starosta Żyrardowski wydał m. in. 5 decyzji o zwrocie nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa aktami notarialnymi w latach 1987 - 1988. Nieruchomości te położone w Żyrardowie przy ul. Skrobaczewskiego (o numerach ewidencyjnych i powierzchni: 2282/1 - 569 m<sup>2</sup>, 2282/1 - 152 m<sup>2</sup>, 2283/1 - 685 m<sup>2</sup>, 2284/1 - 430 m<sup>2</sup>, 2286/2 - 880 m<sup>2</sup>, 2285/2 - 451 m<sup>2</sup>) zwrócono byłym właścicielom lub ich spadkobiercom, gdyż cel na który zostały przeznaczone - budowa osiedla wielorodzinnego „Piękna” - nie został zrealizowany.*

Podstawową przyczyną odmowy zwrotu nieruchomości było wykorzystanie ich na cel zgodny z decyzją wywłaszczeniową. W pojedynczych przypadkach odmowę zwrotu w decyzjach prezydentów miast i starosty uzasadniano:

- ustaleniem w trakcie postępowania, że nieruchomości zostały przejęte na podstawie umów cywilnoprawnych (Toruń - 5 nieruchomości, Piotrków Trybunalski - 6),
- sprzedażą lub ustanowieniem na nieruchomości prawa wieczystego użytkowania zgodnie z art. 229 ustawy (Białystok - 2 decyzje, Ostrołęka - 3 decyzje, Kalisz - 1 decyzja, Zamość - 1, Łódź - 2, Kraków, Łomża - 3, Piotrków Trybunalski - 3),
- ustanowieniem prawa użytkowania wieczystego (Starostwo Powiatowe w Żyrardowie 1 - decyzja),
- uchybieniem terminu złożenia wniosku o zwrot - 3 miesiące od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu, zgodnie z art. 136 ust. 5 ustawy (Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego - 2 decyzje).

W wyniku kontroli ustalono, że na 275 decyzji o odmowie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości odwołano się od 158 z nich, tj. 57,5 %.

W latach 1999 - 2000 organy II instancji w wyniku postępowania odwoławczego wydały 49 decyzji uchylających w całości decyzje o odmowie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wydane przez:

- 6 starostów (Wołomińskiego, Sanockiego, Olkuskiego, Dębickiego, Poznańskiego, Wodzisławskiego) - 13 decyzji
- 5 prezydentów miast na prawach powiatu (Jastrzębia Zdroju, Zamościa, Krakowa, Poznania, Łomży) – 36 decyzji.

Przyczynami uchylecia decyzji wydanych w I instancji były m.in.: odmowa zwrotu pomimo niezrealizowania celu i upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, niepełny materiał dowodowy uniemożliwiający ustalenie stanu faktycznego, brak kompletnej dokumentacji dotyczącej przejściowych zmian gruntowych, nieprawidłowe ustalenie osób uprawnionych. I tak np.:

- *Spośród 20 decyzji o odmowie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wydanych w latach 1999 – 2000 przez Prezydenta Jastrzębia Zdroju, 12 z nich (60 %) zostało uchylonych przez Wojewodę Śląskiego, ponieważ decyzje te wydano z naruszeniem art. 136 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym poprzedni właściciel lub jego spadkobiercy mogą żądać zwrotu nieruchomości lub jej części jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Decyzje Prezydenta o odmowie zwrotu zostały podjęte bezpodstawnie, pomimo niezrealizowania celu na jaki dokonywano wywłaszczeń. Ponadto z uzasadnienia decyzji Wojewody wynikało, że Prezydent w przeprowadzonych postępowaniach popełnił następujące błędy:*
  - ✓ *nie zebrano całego materiału dowodowego, a w szczególności nie ustalono w świetle zebranych dowodów, czy cel wywłaszczenia został zrealizowany czy naruszono art. 7 i 77 kpa,*
  - ✓ *nie przeprowadzono oględzin na spornym terenie, które potwierdziłyby stan faktyczny nieruchomości oraz sposób ich zagospodarowania,*
  - ✓ *nie przeprowadzono rozprawy administracyjnej, co naruszyło nie tylko ogólne zasady prowadzonego postępowania, a niedotrzymanie tego obowiązku przez organ I instancji spowodowało, że wydana decyzja obarczona została wadą prawną powodującą jej uchYLENIE,*
- *Do 15 decyzji o odmowie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wydanych przez Starostę Poznańskiego wniesiono 8 odwołań. Wojewoda Wielkopolski uchylił 6 decyzji. Podstawą uchylecia decyzji Starosty były:*
  - ✓ *błędy w sposobie ustalenia kręgu osób uprawnionych do żądania zwrotu nieruchomości,*
  - ✓ *wady postępowania dowodowego, tj. brak udokumentowania zagospodarowania nieruchomości zgodnie z celem wywłaszczenia,*
  - ✓ *nie przeprowadzenie rozprawy administracyjnej mimo kolizji interesów stron i żądania jej przeprowadzenia przez jedną ze stron postępowania.*

- *Do 8 decyzji o odmowie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wydanych przez Starostę Dębickiego wniesiono 5 odwołań. Wojewoda Podkarpacki uchylił 3 decyzje. Podstawą uchylenia decyzji Starosty były:*
  - ✓ *brak udokumentowania zbędności nieruchomości wnioskowanej o zwrot w oparciu o art. 137 ust. 1 ustawy,*
  - ✓ *odmowa zwrotu części nieruchomości w związku z negatywnym stanowiskiem wnioskodawców co do waloryzacji wypłaconego odszkodowania. W uzasadnieniu decyzji Wojewoda podkreślił: „... brak zgody osoby występującej o zwrot wywłaszczonej nieruchomości co do wysokości zwaloryzowanego odszkodowania nie może być utożsamiany z wycofaniem wnioski o zwrot czy z odmową zwrotu nieruchomości. Decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości powinna orzekać o zwrocie wypłaconego odszkodowania ... oraz powinna zawierać rozliczenie między Skarbem Państwa lub gminą, a osobą na rzecz której następuje zwrot...”,*
- *Wojewoda Lubelski decyzją z dnia 28.02.2001 r. uchylił w całości decyzję Prezydenta Miasta Zamościa z dnia 29.12.2000 r. o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Z uzasadnienia decyzji Wojewody wynikało m. in.: „... zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie pozwala na ocenę w jaki sposób zostały wykorzystane dawne działki nr 20/1, 20/3, 20/4, 69 i 28. Brak jest przejściowych zmian gruntowych dla tych działek i określenia w skład jakich działek aktualnie weszły poszczególne wywłaszczone działki. .... w aktach sprawy brak jest aktualnych wypisów z ksiąg wieczystych dla powołanych numerów tych ksiąg ... powyższe braki nie pozwalają organowi odwoławczemu na dokonanie takich ustaleń we własnym zakresie. Z uwagi na złożony proces przekształceń własnościowych przedmiotowych nieruchomości, zasadnym jest chronologiczne przedłożenie dokonanych zmian w formie wykazów zmian gruntowych z załącznikami mapowymi....”,*
- *Wojewoda Podkarpacki decyzją z dnia 30.06.1999r. uchylił w całości decyzję Starosty Powiatu Sanockiego z dnia 29.04.1999 r. o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Z uzasadnienia decyzji Wojewody wynikało m. in.: stan faktyczny sprawy przedstawionej w zaskarżonej decyzji nie został oparty na wszechstronnej ocenie materiału dowodowego (nie uwzględniono ustaleń wynikających z oględzin), co stanowiło naruszenie przepisów art. 7 i 77 kpa; w aktach sprawy brak było ważnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,*
- *Wojewoda Mazowiecki decyzją z dnia 6.12.2000 r. uchylił w całości decyzję Starosty Wołomińskiego z dnia 14.08.2000 r. o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Podstawą uchylenia decyzji Starosty były: brak w aktach sprawy dowodów świadczących o zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej tj. mapy określającej granice wywłaszczonego terenu, sposobu jego zagospodarowania, określenia granic nieruchomości objętej rozstrzeżeniem o zwrot.*

### 3.5.3. Koszty postępowania o zwrot wywłaszczonych nieruchomości.

W kontrolowanym okresie koszty postępowań o zwrot wywłaszczonych nieruchomości obciążające Skarb Państwa wyniosły 278.527,08 zł, w tym:

- w sprawach prowadzonych przez 8 starostów powiatowych (Puławskiego, Sanockiego, Białostockiego, Olkuskiego, Dębickiego, Rawskiego, Poznańskiego, Piotrkowskiego) – 45.856,53 zł,
- w sprawach prowadzonych przez 10 prezydentów miast na prawach powiatu (Torunia, Białegostoku, Ostrołęki, Kalisza, Zamościa, Bydgoszczy, Krakowa, Poznania, Łomży, Piotrkowa Trybunalskiego) – 232.670,55 zł.

W latach 1999 – 2000 koszty postępowań o zwrot wywłaszczonych nieruchomości obciążające gminy wyniosły 782.922,18 zł, w tym:

- w sprawach prowadzonych przez 10 starostów powiatowych (Wołomiński, Puławskiego, Sanockiego, Wodzisławskiego, Białostockiego, Olkuskiego, Dębickiego, Poznańskiego, Żyrardowskiego, Piotrkowskiego) – 68.708,82 zł,
- w sprawach prowadzonych przez 11 prezydentów miast na prawach powiatu (Jastrzębia Zdroju, Torunia, Białegostoku, Ostrołęki, Kalisza, Zamościa, Bydgoszczy, Rybnika, Poznania, Łomży, Piotrkowa Trybunalskiego) – 714.213,36 zł.

W omawiany okresie spośród 29 jednostek, w których wydawano decyzje o zwrocie w 3, tj. 10,3 % (Starostwo Poznańskie, miasta na prawach powiatu Kalisz, Poznań – postępowania w sprawach o zwrot prowadzone były z upoważnienia prezydenta przez Dyrektora GEOPOZ) jednocześnie z wydaniem decyzji nie wydawano postanowień o wysokości kosztów postępowania, co stanowiło naruszenie art. 264 § 1 kpa.

W latach 1999 – 2000 kwoty zwróconych zwaloryzowanych odszkodowań za zwrot nieruchomości wynosiły:

- 647.358,60 zł w postępowaniach prowadzonych przez 12 starostów,
- 6.021.677,64 zł w postępowaniach prowadzonych przez 12 prezydentów miast na prawach powiatu.

W 1999 r. łączna kwota zwróconych zwaloryzowanych odszkodowań za zwrot wywłaszczonych nieruchomości w zakończonych postępowaniach prowadzonych przez starostów powiatowych (Puławskiego, Białostockiego, Żnińskiego, Olkuskiego, Gorlickiego, Dębickiego, Rawskiego, Poznańskiego, Żyrardowskiego, Piotrkowskiego) wynosiła 357.071,29 zł.

W 2000 r. łączna kwota zwróconych zwaloryzowanych odszkodowań za zwrot wywłaszczonych nieruchomości w zakończonych postępowaniach prowadzonych przez starostów powiatowych (Wołomińskiego, Puławskiego, Białostockiego, Olkuskiego, Dębickiego, Rawskiego, Poznańskiego, Konińskiego, Żyrardowskiego, Piotrkowskiego) wynosiła 290.287,31 zł.

W 1999 r. łączna kwota zwróconych zwaloryzowanych odszkodowań za zwrot wywłaszczonych nieruchomości w zakończonych postępowaniach prowadzonych przez

prezydentów miast na prawach powiatu (Jastrzębia Zdroju, Białegostoku, Ostrołęki, Kalisza, Zamościa, Bydgoszczy, Rybnika, Krakowa, Poznania, Łodzi, Łomży, Piotrkowa Trybunalskiego) wynosiła 2.144.834,11 zł, a w 2000r. – 3.876.843,53 zł.

W kontrolowanym okresie spośród 12 starostw, w których orzekano o zwrocie zwaloryzowanych odszkodowań stwierdzono, że w jednym starostwie sposób waloryzacji odszkodowań był niezgodny z art. 5 ustawy tzn. zastosowano niewłaściwy wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych:

- *Starosta Gorlicki we wszystkich 5 decyzjach o zwrocie nieruchomości wywłaszczonych nieruchomości określił łączną kwotę zrewaloryzowanych odszkodowań na 78.934 zł, która w związku z zastosowaniem do waloryzacji za 1990r. wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w wysokości 6,847 zamiast 6,858, została zaniżona o 431,93 zł, w tym 422,76 zł należnych gminie Uście Gorlickie i 9,17 zł należnych Skarbowi Państwa.*

Spośród 29 jednostek, w których w latach 1999 – 2000 zakończono postępowania o zwrot wywłaszczonych nieruchomości (dotyczy nieruchomości wywłaszczonych przed 5 grudnia 1990r.) 4 starostów i 5 prezydentów miast na prawach powiatu ustalało wysokość odszkodowania podlegającego zwrotowi, ale nie określało aktualnej wartości nieruchomości w oparciu o opinię rzeczoznawcy majątkowego, co naruszało art. 7 oraz art. 140 ust. 4 i art. 217 ust. 2 ustawy. I tak:

- *w Starostwie Powiatowym w Puławach w 1999r. na 43 zakończone postępowania, w 29, tj. 67,4 % orzeczono o zwrocie zwaloryzowanego odszkodowania bez opinii rzeczoznawcy majątkowego określającej stopień zwiększenia lub zmniejszenia wartości zwracanej nieruchomości, a w 4 przypadkach, tj. 9,3 % wielkość zwracanego odszkodowania ustalono w wysokości 50 % aktualnej wartości nieruchomości, ustalonej na podstawie operatu szacunkowego opracowanego przez rzeczoznawcę; w 2000r. na 10 zakończonych postępowaniach w 7 orzeczono o zwrocie bez opinii rzeczoznawcy, a w 1 wysokości odszkodowania ustalono w wysokości 50 % aktualnej wartości nieruchomości,*
- *w Starostwie Powiatowym w Wodzisławiu Śląskim na 11 zakończonych postępowaniach o zwrocie w 10 przypadkach tj. 90,9 % nie sporządzono operatów szacunkowych określających aktualną wartość nieruchomości, a wartości odszkodowań waloryzowano w oparciu o wskaźniki zmian cen nieruchomości,*
- *w Starostwie Powiatowym w Gorlicach w 5 zakończonych postępowaniach o zwrot aktualne wartości zwracanych nieruchomości określano na podstawie orientacyjnych cen wolnorynkowych ustalonych dla powiatu Gorlickiego przez komisję powołaną w Urzędzie Skarbowym, a nie na podstawie opinii rzeczoznawców majątkowych,*
- *w Starostwie Powiatowym w Koninie w 1 zakończonym postępowaniu, w którym orzeczono o zwrocie zwaloryzowanego odszkodowania aktualną wartość zwróconej nieruchomości ustalono „poprzez rozeznanie rynku lokalnego”, a nie na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego,*

- w Toruniu na 17 zakończonych postępowaniach o zwrot w 16 przypadkach, tj. 94,1 % wartości odszkodowań waloryzowano w oparciu o wskaźniki zmian cen nieruchomości bez określania aktualnej wartości nieruchomości,
- w Bydgoszczy na 24 zakończone postępowania o zwrot wywłaszczonych nieruchomości, w których orzekano o zwrocie odszkodowania w 17 przypadkach, tj. 70,8% nie określano aktualnej wartości zwracanych nieruchomości, a wartości zwaloryzowanych odszkodowań określano na podstawie wskaźników zmian cen nieruchomości,
- w Krakowie na 168 zakończonych postępowaniach o zwrocie nieruchomości, w 34 aktualną wartość nieruchomości określono na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych, w pozostałych 134 przypadkach, tj. 79,8 % nie opracowano operatów szacunkowych,
- w Łomży we wszystkich przypadkach (9) wysokość zwrotu odszkodowania ustalana była przez pracowników urzędu (bez zasięgnięcia opinii rzeczoznawcy majątkowego) poprzez waloryzację kwoty pobranego odszkodowania, proporcjonalnie do powierzchni zwracanej nieruchomości, przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości ogłaszanych przez Prezesa GUS,
- w Piotrkowie Trybunalskim na 14 zakończonych postępowaniach o zwrocie nieruchomości, w których orzeczono o zwrocie zwaloryzowanego odszkodowania, w 3 przypadkach aktualną wartość określono na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych, w pozostałych 11 przypadkach (78,5%) nie wykonano operatów.

### 3.6. Inne ustalenia kontroli.

W myśl art. 9 ustawy w razie wniesienia do sądu administracyjnego skargi na decyzję wydaną w sprawach dot. m.in. wywłaszczenia nieruchomości, odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, zwrotu wywłaszczonych nieruchomości organ administracji publicznej, który wydał decyzję, wstrzymuje z urzędu jej wykonanie, z uwzględnieniem art.122 i 126.

Przeprowadzone kontrole w 33 jednostkach, w których wydawano decyzje o wywłaszczeniu i zwrocie nieruchomości (20 starostw, 13 miast na prawach powiatu) wykazały, że w dwóch przypadkach organ administracji publicznej – wojewoda – postanowieniami wstrzymał wykonanie decyzji wywłaszczeniowych dopiero po upływie 1 – 3 miesięcy od dnia złożenia skarg do NSA. I tak:

- Wojewoda Śląski decyzją z dnia 21.03.2001r. utrzymał w mocy zaskarżoną przez współwłaścicieli wywłaszczonej nieruchomości decyzję z dnia 30.01.2001 r. Prezydenta Miasta Rybnika w sprawie wywłaszczenia nieruchomości pod budowę drogi publicznej na rzecz Miasta Rybnika. W dniu 15.05.2001 r. Wojewoda Śląski wydał postanowienie o wstrzymaniu z urzędu wykonania decyzji z dnia 21.03.2001 r. w związku z wniesieniem przez współwłaścicieli wywłaszczonej nieruchomości skargi do NSA.

*Zarząd Miasta Rybnika skierował w dniu 3.04.2001 r. wniosek do Sądu Rejonowego Wydziału Ksiąg Wieczystych o założenie nowej księgi wieczystej dla wywłaszczonej nieruchomości z ujawnieniem własności „Gminy Miasta Rybnika”, a w dniu 25.05.2001 r. wniosek o wstrzymanie wykonania ww. wniosku do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez NSA. Sąd postanowieniem z dnia 17.10.2001 r. zawiesił postępowanie w sprawie wpisu prawa własności nieruchomości na podstawie decyzji wywłaszczeniowej.*

- *Wojewoda Dolnośląski decyzją z dnia 22.01.2001 r. utrzymał w mocy zaskarżoną przez właścicieli wywłaszczonej nieruchomości rolnej decyzję z dnia 17.11.2000 r. Starosty Jeleniogórskiego orzekającą o wywłaszczeniu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa pod budowę zbiornika wody pitnej „Sosnówka”. Dnia 28 maja 2001 r. Wojewoda postanowieniem wstrzymał wykonanie decyzji z dniem 22.01.2001 r. w związku z otrzymaniem w dniu 16.05.2001 r. zawiadomienia NSA, Ośrodek zamiejscowy we Wrocławiu, że w dniu 23.02.2001 r. strona złożyła skargę na decyzję Wojewody. Dnia 10.02.2001 r. Starosta Jeleniogórski wystąpił do Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z wnioskiem o dokonanie w księdze wieczystej wpisu prawa własności wywłaszczonej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Wpis w księdze wieczystej sporządzony został w dacie 3.04.2001 r.*

Zdaniem NIK organy administracji publicznej obowiązane są dołożyć wszelkiej staranności dla pozyskania informacji o ewentualnym zaskarżeniu decyzji do NSA. W przeciwnym wypadku mogą nastąpić nieodwracalne skutki prawne powstałe w wyniku realizacji decyzji ostatecznej w okresie od jej wydania i doręczenia stronom do dnia jej zaskarżenia do Sądu Administracyjnego i powiadomienia przez NSA organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

Z ustaleń kontroli wynika, że postępowania o wywłaszczenia i zwrot wywłaszczonych nieruchomości, zarówno w sprawach przekazanych przez b. wojewodów i złożonych bezpośrednio do starostów i prezydentów, charakteryzowały się przewlekłością i długotrwałością.

Spośród 33 jednostek, w których wydawano decyzje o wywłaszczeniu i zwrocie nieruchomości w 12, tj. 36,4 %, w tym: w 6 starostwach powiatowych (Wołomińskim, Wodzisławskim, Białostockim, Dębickim, Konińskim, Poznańskim) i w 6 urzędach miast na prawach powiatu (Toruń, Kalisz, Poznań, Zamość, Bydgoszcz, Łomża) stwierdzono nieuzasadnione przetrzymywanie spraw dotyczących wywłaszczania nieruchomości i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości bez nadawania im biegu lub przewlekłość postępowania, a więc uchybienie terminów na załatwianie spraw określonych w art. 35 kpa. Np.:

- *Starosta Powiatu Wołomińskiego na 4 wydane decyzje o zwrocie, 2 z nich - Nr 10/2000 i Nr 52/2000 z dnia 12.12.2000 r. wydał po ponad 23 miesiącach od utworzenia starostwa. Ponadto w stosunku do wszystkich wniosków o zwrot (8) złożonych w latach 1992-1997, a przekazanych przez Wojewodę Mazowieckiego w 1999 r. Starosta nie podjął żadnych działań,*

- *Starosta Powiatu Białostockiego decyzją z dnia 26.07.1999 r. Nr GKN.II.72211-22/99 odmówił zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na wniosek z dnia 8.06.1999 r., tj. po upływie 48 dni od daty wpływu wniosku. Sprawa ta nie wymagała przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, ponieważ nieruchomość wykorzystana została zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu,*
- *Starosta Powiatu w Wodzisławiu Śląskim na 11 wydanych prawomocnych decyzji dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości we wszystkich przypadkach wydał je po upływie od 3 do 18 miesięcy od dnia wpłynięcia wniosku do Starostwa, również w stosunku do 15 spośród 22 postępowań administracyjnych będących do dnia 31.12.2000r. w toku przekroczył dwumiesięczny termin ich załatwienia,*
- *Prezydent Miasta Bydgoszczy 33 sprawy (spośród 35) dotyczących zwrotu nieruchomości załatwiał w terminie od 102 do 652 dni. Jako przyczynę tak długiego załatwiania spraw podał, iż zagadnieniami dotyczącymi zwrotów nieruchomościami zajmuje się jeden pracownik,*
- *Prezydent Miasta Zamościa 7 z 8 spraw o zwrot nieruchomości załatwił w terminie od 160 do 504 dni pomimo, iż wnioskodawcy złożyli wszystkie wymagane dokumenty i nie zachodziła potrzeba ich uzupełniania przez wnioskodawców. Wpływ na taki stan rzeczy miał fakt, iż nie zadbano o należyłą obsadę personalną komórki zajmującej się sprawami dotyczącymi wywłaszczeń, odszkodowań oraz zwrotów wywłaszczonych nieruchomości.*

Spośród 33 jednostek, w których wydawano decyzje o wywłaszczeniu i zwrocie nieruchomości w 7 z nich, tj. 21,2 %, w tym: w 3 starostwach powiatowych (Dębickim, Poznańskim, Wodzisławskim) i 4 miastach na prawach powiatu (Toruń, Kalisz, Świętochłowice, Bydgoszcz) również nie został dopełniony obowiązek wynikający z przepisu art. 36 kpa, a mianowicie nie powiadamiano stron o przyczynach zwłoki oraz nie wskazywano nowych terminów załatwienia spraw.

Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że Starosta Powiatu Zamojskiego wydawał decyzje dotyczące wywłaszczeń nieruchomości z naruszeniem przepisów kodeksu postępowania administracyjnego tzn.: bez dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, bez zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w wyczerpujący sposób, ponadto bez dokumentów stwierdzających prawo do spadku osób występujących w postępowaniu wywłaszczeniowym jako strony.

I tak:

- *10 decyzji dotyczących wywłaszczeń nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa z przeznaczeniem pod zbiornik wodny „Nielisz” wydanych było z naruszeniem przepisów art. 7, 8, 77 §1 i 80 kpa. W znajdującej się w Starostwie dokumentacji brak było jednoznacznych dowodów potwierdzających lub wykluczających wcześniejsze zalenie wywłaszczonych nieruchomości przez wody zbiornika „Nielisz”. W Starostwie nie przeprowadzono rzetelnego postępowania dowodowego dotyczącego aktualnego stanu wywłaszczanych nieruchomości. W dokumentacji spraw wywłaszczeniowych brak było protokołów oględzin stanu nieruchomości,*

*podczas gdy z innych dokumentów wynikało, że nieruchomości te były zalane wodami zbiornika „Nielisz”. Dokumenty zebrane w aktach spraw i ustalenia dokonane w toku kontroli NIK, pozostawały w sprzeczności co do stanu nieruchomości w toku postępowania wywłaszczeniowego, tj. ich zalania lub nie wodami zbiornika „Nielisz”. Nie pozwala to obecnie na jednoznaczne stwierdzenie stanu faktycznego w okresie postępowania wywłaszczeniowego.*

- *W przypadku 4 spraw w ww. zakresie orzeczono o wywłaszczeniu nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, których właścicielami wykazanymi jako władający w ewidencji gruntów, były osoby zmarłe.*
- *W postępowaniach o wywłaszczanie nieruchomości występowały jako strony osoby, które w świetle przepisów k.c. nie nabyły prawa do nieruchomości wywłaszczanej w drodze spadku i określano je jako „domniemani spadkobiercy”. I tak:*
  - ✓ *w dokumentacji znajdującej się w Starostwie nie było dowodów stwierdzających prawo do spadku osób występujących w postępowaniu jako strony lub ich uprawnienia do sprawowania zarządu majątkiem spadkowym na podstawie dyspozycji art. 986 §1 i art. 988 §1 k.c.*
  - ✓ *wobec braku postanowienia sądu o nabycie spadku Starosta nie występował do sądu o wyznaczenie w trybie art.667 k.p.c. kuratora spadku nieobjętego, który mógłby wykonywać prawa strony w postępowaniu o wywłaszczenie nieruchomości zmarłego właściciela, co stanowiło naruszenie art. 30 § 4 i 5 kpa.*

Ponadto stwierdzono jeden przypadek upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych pracownika prowadzącego działalność gospodarczą, co stanowiło naruszenie art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne ( Dz.U. Nr 106, poz. 679):

- *w Urzędzie Miasta Sanoka Burmistrz upoważnił do wydawania decyzji administracyjnych Zastępcę Naczelnika Wydziału Edukacji, Kultury i Kultury Fizycznej, który w złożonym oświadczeniu o stanie majątkowym wykazał prowadzenie działalności gospodarczej – handel detaliczny i wynajem pomieszczeń usługowych. Burmistrz w trakcie kontroli wycofał omawiane upoważnienie.*

### III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń.

Po zakończeniu kontroli narady pokontrolne odbyły się w 7 jednostkach spośród 46 kontrolowanych.

W toku kontroli na podstawie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji w 23 jednostkach organizacyjnych: 2 urzędach wojewódzkich, 2 urzędach miasta, 7 starostwach powiatowych, 7 urzędach gmin, 5 innych podmiotach w zakresie dotyczącym kontrolowanych jednostek.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, w których sformułowano około 90 wniosków. Ponadto 1 wystąpienie skierowano do starosty powiatowego w związku z ustaleniami kontroli przeprowadzonej w urzędzie gminy.

Do starostów powiatowych i prezydentów miast na prawach powiatu wnioskowano m. in. o:

- prowadzenie kompletnej ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,
- przestrzeganie, przy prowadzeniu spraw związanych z wywłaszczeniem i zwrotem nieruchomości, terminów określonych w art. 35 kpa oraz procedur postępowania administracyjnego zgodnie z art. 36 kpa,
- rzetelne dokumentowanie w postępowaniu administracyjnym aktualnego stanu wywłaszczanych i zwracanych nieruchomości stosownie do treści art. 7 i 77 kpa,
- wszczynanie postępowań administracyjnych na podstawie kompletnych wniosków o wywłaszczenie oraz po bezskutecznym upływie dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy,
- ustalanie wysokości odszkodowania według stanu i wartości wywłaszczanej nieruchomości w dniu wydania decyzji oraz terminową wypłatę,
- dokonywanie waloryzacji odszkodowań ustalonych w decyzjach o wywłaszczeniu na dzień jego zapłaty,
- naliczanie i egzekwowanie należności z tytułu poniesionych kosztów postępowania o zwrot wywłaszczonych nieruchomości.

Do burmistrzów i wójtów wnioskowano m. in. o:

- prowadzenie kompletnej ewidencji gminnego zasobu nieruchomości,
- składanie kompletnych wniosków o wywłaszczenie nieruchomości,
- zawiadamianie byłych właścicieli lub ich spadkobierców o możliwości zwrotu wywłaszczonych nieruchomości,
- terminowe wypłacanie odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, NIK została poinformowana o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków. I tak:

**Starostowie i Prezydenci miast na prawach powiatu** poinformowali m.in., że: zostaną uzupełnione wykazy nieruchomości Skarbu Państwa łącznie z określeniem ich wartości. Zobowiązali się do wnikliwego gromadzenia materiałów dowodowych oraz rzetelnego dokumentowania stanu faktycznego w prowadzonych postępowaniach o wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot oraz do przestrzegania terminów i trybu postępowania określonego w kpa ze szczególnym uwzględnieniem art. 35 i 36, a także do ustalania wysokości odszkodowania wg stanu i wartości wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji i terminowego wypłacania odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości. Prezydent Miasta Łodzi zobowiązał służby Urzędu Miasta do ścisłego przestrzegania uchwał Zarządu dotyczących nabywania nieruchomości na rzecz Gminy Miasta Łódź.

**Burmistrzowie i Wójtowie** poinformowali m.in., że zostanie zaprowadzona lub uzupełniona ewidencja gminnego zasobu nieruchomości. Zobowiązali się do składania starostom kompletnych wniosków o wywłaszczenia nieruchomości, do zawiadamiania byłych właścicieli lub ich spadkobierców o możliwości zwrotu wywłaszczonych nieruchomości oraz do terminowej wypłaty odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości.

W 2 przypadkach zgłoszono zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych:

1. Starosta Powiatu Puławskiego wniósł zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 5 października 2001 r. w sprawie ponownego rozpatrzenia uchylonej decyzji przez Wojewodę Lubelskiego.

Komisja odwoławcza powołana przez Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie na posiedzeniu jawnym w dniu 29 października 2001r. podjęła uchwałę oddalającą zastrzeżenia. Uchwała Komisji została zatwierdzona przez Prezesa NIK w dniu 26 listopada 2001 r.

2. Starosta Powiatu Głogowskiego wniósł zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 25 października 2001 r. dotyczące:
  - wszczynania (2 przypadki) postępowania wywłaszczeniowego bez zachowania dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy,
  - ustalenia (2 przypadki) wysokości kwoty odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości według stanu i wartości na dzień sporządzenia operatu szacunkowego.

Komisja odwoławcza powołana przez Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu na posiedzeniu jawnym w dniu 27 listopada 2001 r. podjęła uchwałę, w której oddaliła zastrzeżenie dotyczące nie zachowania dwumiesięcznego terminu i uwzględniła w całości dotyczące ustalania wysokości odszkodowania. Uchwała Komisji została zatwierdzona przez Prezesa NIK w dniu 13 lutego 2002 r.

W wyniku kontroli stwierdzono uszczuplenia w dochodach budżetu państwa w kwocie 2079,17 zł i w dochodach budżetu samorządu w wysokości 422,76 zł oraz kwoty wydatkowane z budżetu samorządu z naruszeniem prawa w wysokości 267.376,00 zł, a także następujące kwoty zaliczone do innych nieprawidłowości finansowych: 294,00 zł (koszt wyceny nieruchomości - budżet samorządowy) i 2279,20 zł (odsetki ustawowe i waloryzacja odszkodowania – inne podmioty).

NIK podjęła działania w celu odzyskania kwoty w wysokości 4643,20 zł, z tego 2070,00 zł na rzecz budżetu państwa, 294,00 zł na rzecz budżetu samorządu i 2279,20 zł na rzecz innych podmiotów.

Do dnia zakończenia kontroli odzyskano 2094,00 zł należnych środków.

p.o. Dyrektora  
Departamentu Środowiska, Rolnictwa  
i Zagospodarowania Przestrzennego

Andrzej Głowacki

Akceptuję:  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Zbigniew Wesółowski

Z a t w i e r d z a m:

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Mirosław Sekuła

Warszawa, dnia 24 maja 2002 r.

## Wykaz kontrolowanych jednostek przez NIK

### *Starostwa Powiatowe*

1. Starostwo Powiatowe w Białymstoku
2. Starostwo Powiatowe w Dębicy
3. Starostwo Powiatowe w Gorlicach
4. Starostwo Powiatowe w Głogowie
5. Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze
6. Starostwo Powiatowe w Koninie
7. Starostwo Powiatowe w Łomży\*
8. Starostwo Powiatowe w Olkusz
9. Starostwo Powiatowe w Piotrkowie Trybunalskim\*
10. Starostwo Powiatowe w Poznaniu
11. Starostwo Powiatowe w Puławach
12. Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej
13. Starostwo Powiatowe w Sanoku
14. Starostwo Powiatowe w Sokołowie Podlaskim
15. Starostwo Powiatowe w Wieruszowie
16. Starostwo Powiatowe w Wodzisławiu Śląskim
17. Starostwo Powiatowe w Wołominie
18. Starostwo Powiatowe w Zamościu
19. Starostwo Powiatowe w Ząbkowicach Śląskich
20. Starostwo Powiatowe w Żninie
21. Starostwo Powiatowe w Żyrardowie

### **Miasta na prawach powiatu**

1. Urząd Miasta w Białymstoku
2. Urząd Miasta w Bydgoszczy
3. Urząd Miasta w Jastrzębiu Zdroju
4. Urząd Miasta w Kaliszu
5. Urząd Miasta Krakowa
6. Urząd Miasta Łodzi
7. Urząd Miasta Łomży\*
8. Urząd Miasta w Ostrołęce
9. Urząd Miasta Poznania
10. Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego\*
11. Urząd Miasta Rybnika
12. Urząd Miasta w Świętochłowicach
13. Urząd Miasta Torunia
14. Urząd Miasta w Zamościu

### **Miasta i Gminy**

1. Urząd Miasta w Dębicy
2. Urząd Miasta w Gorlicach
3. Urząd Miasta w Głogowie
4. Urząd Gminy w Kluczach
5. Urząd Miasta i Gminy Kosów Lacki
6. Urząd Miasta Marki
7. Urząd Miasta w Mszczonowie
8. Urząd Gminy Olszewo – Borki
9. Urząd Miasta Radlin
10. Urząd Miasta w Rypinie
11. Urząd Miasta Sanoka
12. Urząd Miasta w Wodzisławiu Śląskim
13. Urząd Gminy Wólka
14. Urząd Gminy w Żabnie

<b>Inne jednostki</b>
-----------------------

1. Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w Poznaniu\*\*

\*) w ramach kontroli doraźnej przez Delegatury NIK w Białymstoku i Łodzi,

\*\*) jednostkę objęto kontrolą w związku z upoważnieniem Dyrektora przez Prezydenta Poznania do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych dotyczących m. in. wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości.

**WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH**

1. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami – j.t. Dz.U. z 2000r. Nr 46, poz.543, zm.: z 2001r. Nr 129, poz.1447, Nr 154, poz.1800.
2. Ustawa z dnia 7 stycznia 2000r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw. – Dz.U. Nr 6, poz.70.
3. Dekret z dnia 26 kwietnia 1949r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych – j.t. Dz.U. z 1952r. Nr 4, poz.31.
4. Ustawa z dnia 12 marca 1958r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości – j.t. Dz.U. z 1974r. Nr 10, poz.64, zm.: z 1975r. Nr 17, poz.94; z 1982r. Nr 11, poz.79.
5. Ustawa z dnia 22 maja 1958r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach – Dz.U. Nr 31, poz.138, zm.: z 1961r. Nr 7, poz.47 i Nr 32, poz.159; z 1972r. Nr 27, poz.192.
6. Ustawa z dnia 31 stycznia 1961r. o terenach budowlanych na obszarach wsi – j.t. Dz.U. z 1969r. Nr 27, poz.216, zm.: z 1972r. Nr 49, poz.312; z 1985r. Nr 22, poz.99.
7. Ustawa z dnia 14 lipca 1961r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach – j.t. Dz.U. z 1969r. Nr 22, poz.159, zm.: z 1972r. Nr 27, poz.193; z 1974r. Nr 14, poz.84.
8. Ustawa z dnia 6 lipca 1972r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach – Dz.U. Nr 27, poz.192, zm.: z 1973r. Nr 48, poz.282; z 1985r. Nr 22, poz.99.
9. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – j.t. Dz.U. z 1991r. Nr 30, poz.127, zm.: z 1991r. Nr 103, poz.446, Nr 107, poz.464; z 1993r. Nr 47, poz.212, Nr 131, poz.629; z 1994r. Nr 27, poz.96, Nr 31, poz.118, Nr 84, poz.384, Nr 85, poz.388, Nr 89, poz.415, Nr 123, poz.601; z 1995r. Nr 99, poz.486, Nr 141, poz.692; z 1996r. Nr 5, poz.33, Nr 90, poz.405, Nr 106, poz.496, Nr 156, poz.775; z 1997r. Nr 5, poz.24, Nr 9, poz.44, Nr 54, poz.348, Nr 68, poz.435.
10. Ustawa z dnia 29 września 1990r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – Dz.U. Nr 79, poz.464.
11. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego – j.t. Dz.U. z 2000r. Nr 98, poz.1071, zm. z 2001r. Nr 49, poz.509.
12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym – j.t. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz.1592.
13. Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym – j.t. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz.1591.
14. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o administracji rządowej w województwie – j.t. Dz.U. z 2001r. Nr 80, poz. 872, zm. z 2001r. Nr 128, poz. 1407.
15. Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym – j.t. Dz.U. z 1999r. Nr 15, poz.139, zm.: z 1999r. Nr 41, poz.412, Nr 111, poz.1279; z 2000r. Nr 12, poz.136, Nr 109, poz.1157, Nr 120, poz.1268; z 2001r. Nr 5, poz.42, Nr 14, poz.124, Nr 100, poz.1085, Nr 115, poz.1229, Nr 154, poz.1804.

16. Rozporządzenie z dnia 2 lutego 1999 r. w sprawie trybu przekazywania mienia przez Skarb Państwa powiatom i miastom na prawach powiatu oraz określenia kategorii mienia wyłączonego z przekazywania – j.t. Dz.U. z 1999r. Nr 13, poz. 144.
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1998r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego – Dz.U. Nr 98, poz.612.