

URZĄD MIAST A GDYNI
wpłynęło: 2015-04-27, zał.: 0
numer: 51258/2015



2800969



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD-4112-002-01/2014

S/14/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

S/14/002 - „Ustalanie wysokości opłat z tytułu użytkowania wieczystego przez porty morskie w Gdańsku oraz w Gdyni nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa”

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy

1. Anna Struzik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91835 z 12 grudnia 2014 r.
2. Milena Szymańska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91836 z 12 grudnia 2014 r.
3. Andrzej Os, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94168 z 2 lutego 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miasta Gdyni, Aleja Marszałka Piłsudskiego 52/54, 81-382 Gdynia (dalej: „Urząd”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Wojciech Szczurek, Prezydent Miasta Gdyni

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Prezydent Miasta Gdyni ustalając wysokość opłat rocznych, z tytułu użytkowania wieczystego przez Zarząd Morskiego Portu Gdynia SA w Gdyni (dalej: „Zarząd Portu”) nieruchomości gruntowych w porcie morskim w Gdyni w latach 2007-2014, zastosował prawidłową stawkę tych opłat – 0,3% ceny. Przepisy art. 72 ust. 3 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹ i § 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie nieruchomości niezbędnych na cele obronności², art. 3 pkt 1 ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności³ i rozporządzeń w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym⁴ oraz art. 2 pkt 2 ustawy o portach i przystaniach morskich⁵ i rozporządzenia w sprawie granicy portu morskiego w Gdyni od strony lądu⁶ stanowiły podstawę do ustalenia przez Prezydenta Miasta Zarządowi Portu powyższych opłat za lata objęte kontrolą (2005-2014) przy zastosowaniu stawki wynoszącej 0,3% ceny nieruchomości gruntowych. Grunty położone w granicach portu morskiego w Gdyni były bowiem niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa. Natomiast opłaty za użytkowanie gruntów w porcie morskim w Gdyni w latach 2005 i 2006 zostały ustalone

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.).

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 1087).

³ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz. U. Nr 122, poz. 1320 ze zm.).

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym – obowiązywało do 30.11.2007 r.; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym – obowiązywało do 09.11.2010 r.; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 303).

⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 179).

⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie ustalenia granicy portu morskiego w Gdyni od strony lądu (Dz. U. Nr 35, poz. 294).

w wysokości 4.395,3 tys. zł, tj. przy zastosowaniu 3% stawki, co naruszało obowiązujące w tym zakresie, ww. przepisy. Skutkiem powyższego było pobranie od Zarządu Portu kwoty o 3.955,8 tys. zł wyższej od kwoty opłat obliczonej z uwzględnieniem 0,3% stawki (439,5 tys. zł).

Prezydent Miasta niezasadnie ustalił wysokość opłat za użytkowanie wieczyste w latach 2007-2014 nieruchomości położonych poza granicami portu morskiego w Gdyni przy zastosowaniu preferencyjnej stawki 0,3%. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 2 ustawy o portach i przystaniach morskich, przez port morski rozumie się akweny i grunty oraz związaną z nimi infrastrukturę portową, znajdujące się w granicach portu. Skutkiem powyższego było pobranie opłat w wysokości zaniżonej o 299,5 tys. zł.

W konsekwencji, nadwyżka z tytułu ustalonych przez Prezydenta Miasta opłat za użytkowanie wieczyste gruntów wyniosła 3.656,3 tys. zł, co stanowi różnicę między opisanymi wyżej nadpłatą w kwocie 3.955,8 tys. zł i niedpłatą w kwocie 299,5 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustalanie przez Prezydenta Miasta wysokości opłat z tytułu użytkowania wieczystego przez Zarząd Portu nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zarząd Portu był użytkownikiem wieczystym w 2005 r.⁷ 257,3 ha, a w 2014 r.⁸ 260,6 ha nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa położonych w Gdyni.

W latach 2005-2014 Zarząd Portu użytkował grunty, na które składało się 189 działek⁹, w tym 161 działek było użytkowanych przez cały badany okres.

Nieruchomości gruntowe były użytkowane przez Zarząd Portu na podstawie:

- sześciu decyzji Wojewody Gdańskiego i jednej Wojewody Pomorskiego stwierdzających nabycie przez „Morski Port Handlowy Gdynia” SA z dniem 05.12.1990 r. prawa użytkowania wieczystego określonych tam gruntów Skarbu Państwa¹⁰;
- trzech umów sprzedaży prawa użytkowania wieczystego (w tym dwóch zawartych w okresie objętym kontrolą)¹¹, jednej umowy zamiany praw

⁷ Według stanu na 01.01.2005 r.

⁸ Według stanu na 31.12.2014 r.

⁹ W tym 10 nieodpłatnie użytkowanych wieczysto, 18 położonych poza granicami portu morskiego w Gdyni (w tym jedna nieodpłatnie użytkowana wieczysto) oraz 11 wg posiadanego w nich udziału.

¹⁰ Jedna decyzja nr G.VII/7222/617/91 z 14.01.1992 r. wydana została na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79 poz. 464 ze zm.), pięć decyzji (nr 6.VII/7222/447/91 z 01.12.1993 r., nr G.VII/7222/235/93 z 30.06.1993 r., nr G.VII/7222/83/94 z 01.12.1994 r., nr G-VII/7222/53/95 z 20.06.1995 r., nr G-VII/7222/53/95 z 07.08.1995 r.) na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79 poz. 464 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczania osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz. U. Nr 23, poz. 97 ze zm.); jedna decyzja nr G-VII/7222/102/98/99/J z 22.02.1999 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczania osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz. U. Nr 23, poz. 120).

¹¹ Umowa sprzedaży „Morskiemu Portowi Handlowemu Gdynia” SA przez inny podmiot prawa użytkowania wieczystego nieruchomości z 27.12.1995 r., umowa sprzedaży Zarządowi Portu przez inny podmiot prawa użytkowania wieczystego oraz własności budynków i budowli z 27.07.2006 r., umowa sprzedaży Zarządowi Portu przez inny podmiot prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej oraz oświadczenie o ustanowieniu służebności gruntowej z 27.01.2014 r.

- użytkowania wieczystego¹² oraz jednego oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu (dokonanego w okresie objętym kontrolą)¹³;
- trzech umów oddania gruntów w użytkowanie wieczyste (w tym jednej zawartej w okresie objętym kontrolą przez działającego w imieniu Skarbu Państwa pełnomocnika Prezydenta Miasta)¹⁴;
 - sześciu umów nieodpłatnego oddania gruntu w użytkowanie wieczyste na rzecz Zarządu Portu (wszystkie zawarte w okresie objętym kontrolą)¹⁵.

W decyzjach Wojewody Gdańskiego i Wojewody Pomorskiego stwierdzających nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa (wydanych na rzecz „Morskiego Portu Handlowego Gdynia” SA lub podmiotów, od których Zarząd Portu lub jego poprzednicy prawni nabyli to prawo) określono, że grunty powinny być wykorzystywane zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego miasta Gdyni albo dzielnicy portowo-przemysłowej lub ustalonymi w zatwierdzonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego celami.

Oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste nastąpiło celem:

- dołączenia do nieruchomości będących już w użytkowaniu wieczystym „Morskiego Portu Handlowego Gdynia” SA – poszerzenia Bazy Kontenerowej (cel określony w umowie z 17.03.1994 r.);
- poprawienia warunków zagospodarowania oddanej wcześniej „Port Gdynia Holding” SA w użytkowanie wieczyste nieruchomości (cel określony w umowie z 13.05.1997 r.);
- zrealizowania przez Zarząd Portu m.in. na działce stanowiącej przedmiot umowy zamierzenia inwestycyjnego pn. „Budowa drogi technologicznej łączącej ul. Celną, place A i B, XXVI, XXVII B z ulicami Rotterdamską i J. Wiśniewskiego w Gdyni” (cel określony w umowie z 07.07.2010 r.);
- prowadzenia przez Zarząd Portu na gruntach stanowiących przedmiot umowy obsługi obrotu portowo-morskiego (cel określony we wszystkich sześciu umowach nieodpłatnego oddania gruntów w użytkowanie wieczyste, o których mowa wyżej).

Akty ustanawiające użytkowanie wieczyste użytkowanych m.in. w badanym okresie przez Zarząd Portu nieruchomości gruntowych były zmieniane w zakresie: wysokości opłaty rocznej, w tym stawki procentowej, oraz powierzchni. W jednym przypadku rozwiązano prawo użytkowania wieczystego gruntu.

W latach 2005-2014 Prezydent Miasta nie oddawał Zarządowi Morskiego Portu Gdańsk SA z siedzibą w Gdańsku w wieczyste użytkowanie nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa w porcie morskim w Gdyni. W ww. okresie Zarząd Morskiego Portu Gdańsk SA nie był również użytkownikiem wieczystym gruntów w porcie morskim w Gdyni na podstawie umów z okresu poprzedzającego.

(dowód: akta kontroli str. 103-287, 435-450, 501-503)

¹² Umowa zamiany z 26.05.1997 r.

¹³ Oświadczenie z 21.12.2010 r. o wykonaniu prawa pierwokupu przysługującego na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 oraz następne ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich; prawo użytkowania wieczystego stanowiące przedmiot umowy zostało przez użytkownika wieczystego zbyte w dniu 26.06.2012 r.

¹⁴ Umowa użytkowania wieczystego z 17.03.1994 na rzecz „Morskiego Portu Handlowego Gdynia” SA, umowa sprzedaży i oddania gruntu w użytkowanie wieczyste z 13.05.1997 na rzecz „Port Gdynia Holding” SA, umowa oddania gruntu w użytkowanie wieczyste i przeniesienia prawa własności budynków z 07.07.2010 r. na rzecz Zarządu Portu.

¹⁵ Trzy umowy z 21.01.2009 r. i po jednej z: 18.05.2010, 13.12.2013 r. i 09.05.2014 r.

1.2. Stawki procentowe opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa, użytkowanych przez Zarząd Portu w okresie objętym kontrolą, zostały ustalone w pierwotnych aktach (decyzjach administracyjnych lub umowach, opisanych w pkt 1.1) ustanawiających użytkowanie wieczyste tych gruntów w wysokości:

- 0,3% w jednej umowie¹⁶;
- 3% w ośmiu decyzjach administracyjnych¹⁷.

W dwóch umowach¹⁸ wysokość opłat została ustalona kwotowo (na poziomie odpowiadającym 3% ceny gruntu).

W pięciu pierwotnych decyzjach administracyjnych¹⁹ stwierdzających użytkowanie wieczyste poszczególnych gruntów Skarbu Państwa, użytkowanych przez Zarząd Portu w okresie objętym kontrolą określono, że opłaty roczne z tego tytułu będą ponoszone na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, bez jednoczesnego ustalania wysokości stawek procentowych tych opłat.

(dowód: akta kontroli str. 104-287)

1.3. Stawka procentowa opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego przez Zarząd Portu gruntów Skarbu Państwa na początku analizowanego okresu (według stanu na dzień 01.01.2005 r.) wynosiła 3%.

W 2009 r. Prezydent Miasta ustalił²⁰ ze skutkiem od 01.01.2007 r. stawkę procentową opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych obejmujących dwie działki w wysokości 0,3% ich ceny.

W okresie objętym kontrolą działający w imieniu Skarbu Państwa pełnomocnik Prezydenta Miasta zawarł jedną umowę, której przedmiotem było m.in. oddanie w użytkowanie wieczyste Zarządowi Portu jednej nieruchomości gruntowej²¹. Oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nastąpiło celem zrealizowania przez Zarząd Portu m.in. na działce stanowiącej przedmiot umowy zamierzenia inwestycyjnego pn. „Budowa drogi technologicznej łączącej ul. Celną, place A i B, XXVI, XXVII B z ulicami Rotterdamską i J. Wiśniewskiego w Gdyni”, a stawkę procentową opłaty rocznej ustalono w wysokości 0,3% ceny gruntu.

Ponadto Prezydent Miasta ustalił stawkę 0,3% opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego w odniesieniu do nieruchomości gruntowej, której prawo użytkowania wieczystego Zarząd Portu nabył od innego podmiotu na podstawie umowy z 27.01.2014 r.

We wszystkich ww. przypadkach określenie stawki opłat rocznych na poziomie 0,3% ceny nieruchomości było wynikiem uznania przez Prezydenta Miasta, że Zarząd Portu, z uwagi na jego szczególne znaczenie gospodarczo-obronne, jest podmiotem uprawnionym do zastosowania tej stawki wobec pozostających w jego użytkowaniu wieczystym gruntów. Nadto, na podstawie decyzji Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 30.01.2013 r. nakładającej za Zarząd Portu obowiązek realizacji zadań na rzecz obronności państwa oraz

¹⁶ Z 07.07.2010 r.

¹⁷ Dwoch z 1993 r., jednej z 1994 r., czterech z 1995 r. oraz jednej z 1999 r.

¹⁸ Jednej z 1994 r. oraz jednej z 1997 r.

¹⁹ Czterech z 1992 r. oraz jednej z 1993 r.

²⁰ W piśmie znak MGS-BT-7013-1/33/06/09 z 20.05.2009 r. stanowiącym odpowiedź na wniosek Zarządu Portu z 2006 r. (uzupełniony w 2009 r.), uzasadniony m.in. wysokością stawek opłat rocznych określoną w wypowiedzeniu Prezydenta Miasta dotyczącym nieruchomości gruntowych położonych w tej samej części portu morskiego w Gdyni (nabycie przez „Morski Port Handlowy Gdynia” SA prawa użytkowania wieczystego gruntów potwierdzone zostało decyzją Wojewody Gdańskiego z 1993 r., wpis prawa użytkowania wieczystego do księgi wieczystej nastąpił w 2009 r.).

²¹ Umowa oddania gruntu w użytkowanie wieczyste i przeniesienia prawa własności budynków z 07.07.2010 r.

umowy nr 25/2-13(1)/13 z 22.03.2013 r. określającej m.in. szczegółowy wykaz zadań na rzecz obronności państwa oraz sposób ich realizacji, Zarząd Portu realizował nałożone zadania na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, w szczególności w zakresie militaryzacji, planowania operacyjnego, szkolenia obronnego, przygotowania infrastruktury portowej do realizacji zadań obronnych, stałego dyżuru.

(dowód: akta kontroli str. 103, 192-198, 225-234, 291-308, 372-373, 387, 452-472, 481-484, 520-522)

1.4. Prezydent Miasta dokonał zmiany stawki procentowej opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego przez Zarząd Portu gruntów Skarbu Państwa z 3% do 0,3% ich ceny:

- w 13 wypowiedzeniach z 2006 r. (ze skutkiem od 01.01.2007 r.) dotyczących 122 działek;
- w jednym piśmie z 2009 r. (ze skutkiem od 01.01.2009 r.) w stosunku do nieruchomości gruntowych obejmujących 38 działek;
- w jednym wypowiedzeniu z 2011 r. (ze skutkiem od 01.01.2012 r.) obejmującym 3 działki oraz 11 wg posiadanego w nich udziału.

Zmiany stawki dokonano na dwa wnioski Zarządu Portu. W pierwszym wniosku²² z 30.03.2006 r. Zarząd Portu wskazał m.in. na brak zasadności stosowania przez Prezydenta Miasta 3% stawki (na podstawie art. 72 ust. 3 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami) w świetle obowiązujących przepisów prawa, tj.: § 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia w sprawie nieruchomości niezbędnych na cele obronności, art. 3 ust. 1 ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności oraz pkt 112 załącznika do rozporządzenia w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Zdaniem Zarządu Portu ww. przepisy prawa przesądzały o konieczności zastosowania stawki 0,3% ceny (zgodnie z art. 72 ust. 3 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami) do nieruchomości, które były uznane za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

Uzasadnieniem drugiego wniosku z 04.08.2006 r., wystosowanego w zw. z nabyciem przez Zarząd Portu prawa użytkowania wieczystego gruntu od innego podmiotu było włączenie gruntu do obrotu portowo-morskiego.

Zmiana stawki procentowej opłaty rocznej na 0,3%, dokonana przez Prezydenta Miasta w 2009 r., nastąpiła w wykonaniu orzeczenia SKO w Gdańsku²³, które orzekło o obowiązywaniu w odniesieniu do nieruchomości gruntowych obejmujących 38 działek opłaty rocznej przy przyjęciu stawki procentowej 0,3%. W uzasadnieniu przedmiotowego orzeczenia SKO w Gdańsku wskazało m.in., że analiza obowiązujących przepisów prawa prowadzi do wniosku, że grunty będące w użytkowaniu wieczystym Zarządu Portu należą do gruntów oddanych na cele obronności i bezpieczeństwa państwa i opłata za ich użytkowanie wieczyste powinna być ustalana przy zastosowaniu 0,3% stawki procentowej.

Zmiana stawki dokonana przez Prezydenta Miasta w 2011 r., przeprowadzona została na wniosek Zarządu Portu²⁴ uzasadniony wysokością obowiązującej wobec wnioskującego stawki procentowej opłat rocznych, określonej w art. 72 ust. 3 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (0,3%).

²² W jego wyniku Prezydent Miasta wystosował do Zarządu Portu 12 wypowiedzeń dotychczasowych wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów.

²³ Orzeczenie SKO w Gdańsku z 23.03.2009 r. o sygn. akt: 3668/08.

²⁴ Wystosowany w związku z nabyciem przez Zarząd Portu prawa użytkowania wieczystego gruntu od innego podmiotu.

(dowód: akta kontroli str. 291-308, 328-364, 377, 384-385, 430-434, 501-503)

- 1.5. Zmiana stawek procentowych oraz aktualizacje wysokości opłat rocznych zostały dokonane zgodnie z trybem²⁵ określonym w art. 78 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W związku z przyjętą przez Prezydenta Miasta wartością użytkowanych nieruchomości, stosowaną stawką i wysokością opłaty, Zarząd Portu:

- nie zgłaszał w okresie objętym kontrolą żądań zmiany lub aktualizacji opłaty rocznej z powodu zmiany wartości nieruchomości, o których mowa w art. 81 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- zakwestionował trzy²⁶ aktualizacje wartości użytkowanych nieruchomości i zaproponowane w nich wysokości opłaty rocznej; w dwóch sprawach zakończonych prawomocnymi orzeczeniami SKO w Gdańsku nie uznano opinii rzeczoznawców majątkowych, które stanowiły podstawę określenia przez Prezydenta Miasta wartości nieruchomości²⁷, zaś w jednej sprawie wartość nieruchomości ustalił Sąd Okręgowy w Gdańsku²⁸; orzeczenia SKO w Gdańsku i wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku zostały przez Prezydenta Miasta wykonane;
- zakwestionował jedną odmowę zmiany stawki opłaty rocznej do 0,3% ceny nieruchomości; orzeczeniem SKO w Gdańsku wniosek Zarządu Portu uznany został za zasadny²⁹; Prezydent Miasta wykonał powyższe orzeczenie.

(dowód: akta kontroli str. 305-308, 409-434)

Ustalono
nieprawidłowości

1. Prezydent Miasta obniżył z 3% do 0,3% ceny nieruchomości wysokość stawki procentowej opłat rocznych z tytułu użytkowania przez Zarząd Portu nieruchomości gruntowych położonych w porcie morskim w Gdyni (objętych wypowiedzeniami z 07.08.2006 r.³⁰ i z 18.09.2006 r.³¹), w związku z uznaniem tych nieruchomości za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa oraz szczególnym znaczeniem gospodarczo-obronnym Zarządu Portu, dopiero w 2006 r. – ze skutkiem od 01.01.2007 r., zamiast w 2004 r. – ze skutkiem od 01.01.2005 r.

Przepisy art. 72 ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 221 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, § 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia w sprawie nieruchomości niezbędnych na cele obronności oraz art. 3 pkt 1 ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności i pkt 112 załącznika do rozporządzenia w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, które stanowiły dla Prezydenta Miasta podstawę prawną do obniżenia od 2007 r. stawki procentowej opłat rocznych obowiązywały wcześniej, tj. m.in. w latach 2005-2006. W tym okresie nie zmieniło się także przeznaczenie przedmiotowych

²⁵ W kontrolowanym okresie Prezydent Miasta wystosował do Zarządu Portu łącznie 16 pisemnych wypowiedzeń wskazując jednocześnie obowiązującą od nowego roku zmienioną wysokość opłaty lub stawki i opłaty, z tego:

- dwa wypowiedzenia z urzędu dotyczące wysokości opłaty rocznej w związku z ustaleniem nowej wartości nieruchomości;

- 14 wypowiedzeń na wniosek Zarządu Portu dotyczących wysokości stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów.

²⁶ Jedną z 14.12.2004 r. znak MGM-I-SP-BT-7013-1/15/95-01/04/W-3 oraz dwie z 12.12.2005 r. znak: MGS-BT-7013-1/151/95-01/05/W-3 i MGS-BT-7013-1/101/86-01/05/R-1.

²⁷ Orzeczenia SKO w Gdańsku z 24.05.2006 r. o sygn. akt: 416/06 i 417/06.

²⁸ Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z 03.12.2007 r. (sygn. akt I C 1255/06).

²⁹ Orzeczenie SKO w Gdańsku z 23.03.2009 r. o sygn. akt: 3668/08.

³⁰ Znak: MGS-BT-7013-1/101/86-01/05/R-1, MGS-BT-7013-1/151/95-01/05/W-3, MGS-BT-7013-1/233/67-2001/06/C-17, MGS-BT-7013-1/256/54-2002/D-6, MGS-BT-7013-1/606/94-2000/02/U-3, MGS-BT-7013-1/100/67-01/W-2, MGS-BT-7013-1/264/92/02/06/S-11, MGS-BT-7013-1/198/92-2002/06/I-2, MGS-BT-7013-1/234/91-2001/06/C-4, MGS-BT-7013-1/84/98/06/I-3.

³¹ Znak MGS-BT-7013-1/2/2000/06/R-4.

nieruchomości gruntowych, nie nastąpiła również trwała zmiana sposobu korzystania z nich.

Skutkiem powyższego kwota ogółem pobranych od Zarządu Portu w latach 2005-2006 opłat rocznych z tytułu użytkowania powyższych nieruchomości wyniosła 4.395,3 tys. zł, tj. była o 3.955,8 tys. zł wyższa od kwoty tych opłat, gdyby obliczono je przy zastosowaniu 0,3% stawki (439,5 tys. zł).

Z wyjaśnień osób zajmujących kolejno stanowisko Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji Urzędu³², który odpowiadał za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa³³, wynikało, że obniżenie stawki procentowej opłat rocznych z 3% na 0,3% dopiero w 2006 r. (na wniosek Zarządu Portu) spowodowane było nieznaną przepisów prawa. Informację o wejściu w życie przepisów, na podstawie których Zarząd Portu winien wnosić opłatę roczną w wysokości ustalonej przy zastosowaniu 0,3% stawki, powzięto bowiem dopiero w momencie złożenia przez Zarząd Portu wniosku o zmianę stawki.

Była kierownik Referatu Mienia Skarbu Państwa Urzędu³⁴ (do 30.09.2007 r.), zajmującego się sprawami gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa³⁵ wyjaśniła, że przyczyn obniżenia do 0,3% ceny nieruchomości wysokość stawki procentowej opłat rocznych z tytułu użytkowania przez Zarząd Portu nieruchomości gruntowych położonych w porcie morskim w Gdyni dopiero w 2006 r. zamiast w 2004 r. – ze skutkiem od 01.01.2005 r., nie pamięta.

(dowód: akta kontroli str. 9-19, 31, 291-308, 486-488, 501-507, 516-519, 537-539)

2. Prezydent Miasta ustalił Zarządowi Portu w 2006 r. (ze skutkiem od 01.01.2007 r.)³⁶ oraz w 2014 r. (ze skutkiem od 01.01.2014 r.)³⁷ opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych położonych w całości poza granicami portu morskiego w Gdyni (o łącznej powierzchni 2,7 ha)³⁸ w wysokości obliczonej przy zastosowaniu 0,3% stawki, zamiast 3%. Było to niezgodne z: art. 72 ust. 3 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z § 1 pkt 1 lit. g oraz odpowiednio lit. ga rozporządzenia w sprawie nieruchomości niezbędnych na cele obronności, art. 2 pkt 2 ustawy o portach i przystaniach morskich w zw. z § 1 rozporządzenia w sprawie granicy portu morskiego w Gdyni od strony lądu. Z przepisów tych wynika, iż 0,3% stawka może dotyczyć jedynie nieruchomości wykorzystywanych na port, przez który – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 2 ustawy o portach i przystaniach morskich – rozumie się akweny i grunty oraz związaną z nimi infrastrukturę portową, znajdujące się w granicach portu. Granice portu morskiego w Gdyni określone zostały w rozporządzeniu w sprawie granicy portu morskiego w Gdyni od strony lądu i nie obejmowały przedmiotowych nieruchomości.

³² Do 03.05.2005 r. Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, od 04.05.2005 r. do 01.11.2010 r. Wydziału Polityki Gospodarczej i Nieruchomości, od 02.11.2010 r. do 11.12.2014 r. Wydziału Polityki Gospodarczej i Nieruchomości Urzędu.

³³ Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta, przyjęty uchwałą nr XXV/400/96 Rady Miasta Gdyni z dnia 28 sierpnia 1996 r. (tj. uchwała nr 3490/2000/III Zarządu Miasta Gdyni z dnia 22.08.2000 r.); struktura wydziałów określona zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 17/2000/III z dnia 1 sierpnia 2000 r.

³⁴ Do 03.05.2005 r. Pierwszy Referat Gospodarki Nieruchomościami Urzędu.

³⁵ Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta, przyjęty uchwałą nr XXV/400/96 Rady Miasta Gdyni z dnia 28 sierpnia 1996 r. (tj. uchwała nr 3490/2000/III Zarządu Miasta Gdyni z dnia 22.08.2000 r.); struktura wydziałów określona zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 17/2000/III z dnia 1 sierpnia 2000 r.

³⁶ W wypowiedzeniach z 07.08.2006 r. znak MGS-BT-7013-1/101/86-01/05/R-1, MGS-BT-7013-1/606/94-2000/02/U-3 oraz MGS-BT-7013-1/255/65-02/06/A-6.

³⁷ W piśmie znak MGS.6843.23.2014.BT/S-44 z 14.03.2014 r.

³⁸ Oznaczonych obecnie na karcie mapy 54 nr 1081/112, 1083/111, na karcie mapy 104 nr 246/114, na karcie mapy 105 nr 170/13, 171/15, na karcie mapy 118 nr 13/1, na karcie mapy 119 nr 64/1, 65/1, 69/15, 119/1, 120/1, na karcie mapy 127 nr 24/1 oraz na karcie mapy 136 nr 21/2.

Skutkiem powyższego było pobranie od Zarządu Portu w latach 2007-2014 opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości położonych w całości poza granicami portu morskiego w Gdyni w łącznej kwocie 33,3 tys. zł, tj. w wysokości o 299,5 tys. zł niższej od przysługującej – 332,8 tys. zł (kwota obliczona przy zastosowaniu 3% stawki).

Wiceprezydent Miasta (do 31.03.2015 r.), który podpisał odnośne wypowiedzenia i pismo, w których obniżono z 3% do 0,3% stawkę opłaty rocznej, Zastępca Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji Urzędu, która podpisała pismo wspólnie z Wiceprezydentem Miasta oraz Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji Urzędu, który odpowiadał za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa³⁹, wyjaśnili m.in., że obniżenie stawki związane było ze szczególnym znaczeniem gospodarczo-obronnym Zarządu Portu, wynikającym z umiejscowienia go w wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (załącznik do rozporządzenia w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym).

Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji Urzędu oraz jego Zastępca wyjaśnili również, iż w rozporządzeniu w sprawie nieruchomości niezbędnych na cele obronności, za niezbędne na cele obronności uznaje się nieruchomości wykorzystywane na porty i przystanie żeglugi śródlądowej, którym odrębne przepisy nadają znaczenie obronne. Jak wyjaśnili wskazane wyżej przepisy nie wskazują na konieczność umiejscowienia nieruchomości w granicach administracyjnych portu, a wykorzystywanie na port, traktując cały port jako podmiot uprawniony do zastosowania dla wykorzystywanych przez niego nieruchomości stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości 0,3%.

NIK nie podziela powyższego stanowiska, gdyż z przywołanych wyżej przepisów wynika, iż stawkę w wysokości 0,3% ceny należy stosować przy obliczaniu opłaty rocznej za wieczyste użytkowanie nieruchomości wykorzystywanych na port morski, a więc znajdujących się w jego granicach.

Zajmująca do 30.09.2007 r. stanowisko kierownika Referatu Mienia Skarbu Państwa Urzędu, która podpisała wspólnie z Wiceprezydentem Miasta odnośne wypowiedzenia wyjaśniła, że przyczyn nie pamięta.

(dowód: akta kontroli str. 9-31, 60, 336-337, 340-341, 351-352, 387, 489-500, 534-539)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Do jednego⁴⁰ z 16 wypowiedzeń skierowanych do Zarządu Portu w latach 2005-2014 nie dołączono informacji o wartości nieruchomości oraz o miejscu, w którym można zapoznać się z operatem szacunkowym, co było wymagane art. 78 ust. 1 w zw. z art. 221 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Kierownik Referatu Mienia Skarbu Państwa Urzędu oraz Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji Urzędu wyjaśnili, że nastąpiło to przez niedopatrzenie. Jednocześnie wskazali, że Zarząd Portu nie zakwestionował przedmiotowego wypowiedzenia, w związku z czym wypowiedzenie zostało dokonane skutecznie.

(dowód: akta kontroli str. 384-385, 504-507, 518-519)

³⁹ Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta, przyjęty uchwałą nr XXV/400/96 Rady Miasta Gdyni z dnia 28 sierpnia 1996 r. (tj. uchwała nr 3490/2000/III Zarządu Miasta Gdyni z dnia 22.08.2000 r.); struktura wydziałów określona zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 17/2000/III z dnia 1 sierpnia 2000 r., Regulaminy Organizacyjne Urzędu Miasta nadane zarządzeniem nr 16923/10/VIS z dnia 02.11.2010 r. oraz zarządzeniem nr 4806/11/VIS z dnia 28.12.2011 r.

⁴⁰ Znak MGS.6843.1.2011.BT z 25.02.2011 r.

Wysokość opłat rocznych za użytkowanie wieczyste przez Zarząd Portu w latach 2007-2014 nieruchomości gruntowych w porcie morskim w Gdyni została ustalona zgodnie z przepisami, w tym przy zastosowaniu prawidłowej stawki procentowej. Opłaty za lata 2005 i 2006 zostały natomiast pobrane w wysokości ustalonej przy zastosowaniu nieprawidłowej 3% stawki mimo, iż nieruchomości których dotyczyły, były uznane za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa. Ponadto stawkę tę – niezgodnie z przepisami – zastosowano przy ustaleniu opłat za użytkowanie w latach 2007-2014 nieruchomości położonych poza granicami portu morskiego w Gdyni.

2. Działania pracowników Urzędu w zakresie ustalenia wysokości opłat z tytułu użytkowania wieczystego przez Zarząd Portu nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

2.1. W Urzędzie nie wprowadzono szczegółowych procedur w zakresie ustalania wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz rozpatrywania wniosków w tym zakresie. Ustalanie tych opłat oraz rozpatrywanie wniosków dokonywane było na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 77-83)

2.2. Urząd posiadał opinię Ministerstwa Infrastruktury z 07.03.2005⁴¹ wydaną dla Dyrektora Wydziału Skarbu Urzędu Miejskiego w Gdańsku. Wynikało z niej, że przepisy art. 72 ust. 3 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, § 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia w sprawie nieruchomości niezbędnych na cele obronności oraz rozporządzenia w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, stanowią podstawę do obniżenia Zarządowi Morskiego Portu Gdańsk SA z siedzibą w Gdańsku opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości portowych.

Urząd nie posiadał innych opinii, interpretacji, wytycznych lub poleceń w zakresie stosowania przepisów dotyczących ustalania wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości w portach morskich.

(dowód: akta kontroli str. 77-83, 102)

2.3. Pierwotne ustalenie stawki procentowej opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania przez Zarząd Portu nieruchomości gruntowych w wysokości 0,3% ceny (w 2006 r.) nastąpiło w wyniku uznania tych nieruchomości za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa oraz szczególnym znaczeniem gospodarczo-obronnym Zarządu Portu, co wynikało z jego ujęcia w wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, określonym w rozporządzeniu w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym.⁴²

W związku ze zmianą od 24.07.2013 r. przepisów rozporządzenia w sprawie nieruchomości niezbędnych na cele obronności⁴³, Prezydent Miasta wezwał⁴⁴

⁴¹ Znak BN1r-075-11/05/KO-692.

⁴² Problematyka zmiany stawki procentowej opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego przez Zarząd Portu gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa została szerzej omówiona w pkt. 1.3 i 1.4 wystąpienia.

⁴³ Polegającą na dodaniu w § 1 pkt 1 przepisu lit. ga, zgodnie z którym za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa uznaje się nieruchomości wykorzystywane na porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w części służącej wykonywaniu zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa przez podmioty zarządzające, o których mowa w przepisach o portach i przystaniach morskich.

Zarząd Portu do przedstawienia wykazu nieruchomości pozostających w jego użytkowaniu wieczystym, a służących wykonywaniu zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa. W odpowiedzi, Zarząd Portu poinformował⁴⁵, że na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów, decyzji Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 30.01.2013 r., wydanej na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności, nakładającej na Zarząd Portu obowiązek realizacji zadań na rzecz obronności państwa oraz umowy nr 25/2-13(1)/13 z 22.03.2013 r. określającej m.in. szczegółowy wykaz zadań na rzecz obronności państwa oraz sposób ich realizacji, realizował nałożone zadania na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym m. in. zobowiązany był do szczególnej ochrony nieruchomości gruntowych na obszarze portu morskiego w Gdyni, a także uczestniczenia w przeprowadzanych ćwiczeniach obejmujących sprawdzanie oraz zapewnianie utrzymania i odtwarzania zniszczonej infrastruktury w celu utrzymania jej w gotowości funkcjonowania portu. Zarząd Portu wskazał ponadto, że był podmiotem zarządzającym portem o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym oraz że wykonywał nałożone zadania na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa na części nieruchomości położonych w granicach portu morskiego w Gdyni obejmującej całość nieruchomości gruntowych będących w jego użytkowaniu wieczystym.

Po dokonaniu analizy odpowiedzi Zarządu Portu oraz przywołanych w niej aktów prawnych Prezydent Miasta uznał, że realizacja zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa wymaga wykorzystania wszystkich nieruchomości gruntowych użytkowanych wieczyście przez Zarząd Portu. W związku z tym w latach 2013-2014 nie zmieniano stawki opłaty rocznej.

(dowód: akta kontroli str. 481-484, 523-533)

- 2.4. Wysokość opłat z tytułu użytkowania wieczystego przez Zarząd Portu nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa nie była przedmiotem kontroli i audytów w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 77-83, 88)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Prezydent Miasta, po wejściu w życie znowelizowanych przepisów rozporządzenia w sprawie nieruchomości niezbędnych na cele obronności (od 24.07.2013 r.), przeprowadził odpowiednią analizę oraz dokonał oceny sposobu faktycznego wykorzystania przez Zarząd Portu poszczególnych nieruchomości gruntowych.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁶, wnosi o:

- prawidłowe ustalenie wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego przez Zarząd Portu gruntów Skarbu Państwa położonych poza granicami portu morskiego w Gdyni.

⁴⁴ Pismo znak MGS.6843.271.2012.BT z 17.10.2013 r.

⁴⁵ Pismo znak ZN/234/429/2013 z 14.11.2013 r.

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia 22 kwietnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

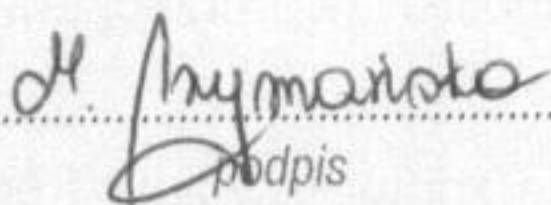
Kontrolerzy
Anna Struzik

Starszy inspektor kontroli państwowej



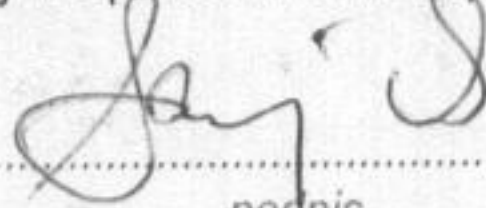
.....
podpis

Milena Szymańska
Inspektor kontroli państwowej



.....
podpis

Andrzej Os
Starszy inspektor kontroli państwowej



.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku



.....
podpis
Włodzimierz Zegadło