



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.014.01.2023

Pan
Józef Matysiak
Starosta Rawski
Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej
Pl. Wolności 1
96-200 Rawa Mazowiecka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/071 Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa
w województwie łódzkim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej, Pl. Wolności1, 96-200 Rawa Mazowiecka, dalej „Starostwo”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Matysiak, Starosta Rawski, od 1999 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.2. Realizacja pozostałych zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa.3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę kontrolowanej jednostki.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Sylwia Piechota, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/86/2023 z dnia 17 maja 2023 r.2. Stanisław Wlazło, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/85/2023 z dnia 17 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-7)



¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta co do zasady zapewnił właściwe przygotowanie organizacyjne i kadrowe Urzędu do realizacji zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym nieruchomościami nierozdysponowanymi. Niemniej jednak, od dnia 25 lutego 2023 r., wbrew obowiązującym przepisom wykonywał powierzone zadania z zakresu geodezji i kartografii bez pomocy geodety powiatowego. Prowadzona w Starostwie ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa³ obejmowała nieruchomości nierozdysponowane i zawierała dane wymagane na podstawie art. 23 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴, jednakże dane te były w części nierzetelne i nie obejmowały wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Nie zawierała również aktualnych informacji dotyczących m.in. toczących się postępowań administracyjnych i sądowych oraz przeznaczenia nieruchomości we właściwym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ponadto wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 228 ugn Starosta w badanym okresie ewidencją Zasobu SP objął łącznie 98 nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁵ stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności.

Starosta terminowo sporządzał i przekazywał Wojewodzie Łódzkiemu⁶ roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem. Dane w nich zawarte w zakresie nieruchomości nierozdysponowanych były co do zasady zgodne z ewidencją Zasobu SP, jednakże nie zawierały one wszystkich wymaganych informacji dotyczących: współwłasności, stanu technicznego nieruchomości oraz planowanego sposobu zagospodarowania nieruchomości, zaś informacja o istniejących zabudowaniach dotyczyła również budynków niestanowiących własności Skarbu Państwa. W latach 2020-2022 jako nieruchomości nierozdysponowane ujmowano, zarówno w ewidencji Zasobu SP jak i sprawozdaniach rocznych 56 działek przekazanych w użyczenie pod inwestycję związaną z budową zbiornika małej retencji. Ponadto w sprawozdaniach prezentowano dane dotyczące nieruchomości według stanu na dzień ich sporządzenia, zamiast na koniec roku kalendarzowego, za który były sporządzone. W efekcie w sprawozdaniach za 2020 r. i 2022 r. nie uwzględniono łącznie dwunastu nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

W badanym okresie Starosta w sposób nierzetelny sprawował nadzór nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa dopuszczając do gospodarowania 11 nieruchomościami o łącznej powierzchni 1,9112 ha przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości (umową, prawomocną decyzją), w tym w odniesieniu do jednej nieruchomości o powierzchni 0,1263 ha umożliwił podmiotom pobieranie pożytków z udostępniania tej nieruchomości osobom trzecim. Nie dysponował również pełną wiedzą na temat tego kto użytkuje nieruchomości, bądź kiedy dokonano naniesień. Powyższe było niezgodne z art. 12 ugn, w myśl którego Starosta działający za Skarb Państwa był zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki nabycia prawa własności

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: Zasób SP lub ZNSP.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, dalej: ugn.

⁵ Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191, ze zm., dalej: Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

⁶ Dalej: Wojewoda.

nieruchomości Skarbu Państwa w drodze zasiedzenia potwierdzonego orzeczeniem sądowym. W sposób nierzetelny prowadzona była ewidencja pozabilansowa Skarbu Państwa, nie obejmująca wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Starosta nie przeprowadził również inwentaryzacji wszystkich nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa. nierozdysponowanych

Opis stanu faktycznego

1.1 Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym nieruchomościami nierozdysponowanymi należały do Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami⁸. Do zadań Wydziału w powyższym zakresie należało m.in.:

- tworzenie, prowadzenie, zarządzanie i gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa,
- dokonywanie darowizn między Skarbem Państwa i jednostką samorządu terytorialnego,
- oddawanie nieruchomości jednostkom organizacyjnym w trwały zarząd, najem i dzierżawę oraz użyczenie,
- sprzedaż lub oddawanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa w drodze przetargowej lub bezprzetargowej.

Do zadań Wydziału w zakresie geodezji, kartografii i gospodarki gruntami rolnymi i leśnymi należało m.in. prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym m.in. ewidencji gruntów i budynków, wprowadzanie zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków⁹ na podstawie odpisów prawomocnych decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych oraz aktów notarialnych, współpraca w zakresie pozyskiwania i przekazywania danych z ewidencji gruntów i budynków z innymi rejestrami publicznymi.

Starosta Rawski, nie wprowadził odrębnych procedur związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Wyjaśnił, że zadania związane z realizacją ustawowych obowiązków Starosty w zakresie dotyczącym gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa prowadzone były w oparciu o przepisy ugn (w szczególności art. 23) oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy, jak i innych ustaw w zakresie w jakim dotyczą nieruchomości Skarbu Państwa.

W latach 2020 – 2023 zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa realizowały w Starostwie dwie osoby, w tym jedna z tytułu pełnienia funkcji kierowniczej, tj. p.o. dyrektora Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami¹⁰ i jedna zatrudniona w tym Wydziale na stanowisku podinspektora¹¹.

Starosta wyjaśnił, że zawarte w regulaminie organizacyjnym zadanie Wydziału odnoszące się do tworzenia, prowadzenia, zarządzania i gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wyczerpuje katalog zadań określonych w art. 23

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dalej: Wydział.

⁹ Dalej: EGIB.

¹⁰ Od dnia 1 marca 2023 r. (wykonująca jednocześnie obowiązki kierownika Oddziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami w ww. Wydziale., a do dnia 28.02.2023 r. –kierownika ww. Oddziału), dalej: Dyrektor Wydziału.

¹¹ Do dnia 30 maja 2021 r. na stanowisku młodszego referenta.

ugn i obejmuje realizację różnych zadań i czynności związanych z gospodarką nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym m.in. prowadzenie zasobu tych nieruchomości, zapewnienie wyceny, sporządzanie planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, przekazywanie informacji dotyczących obrotu tymi nieruchomościami do Wojewody.

(akta kontroli str.12-51, 1703-1709, 1833-1840)

Do zadań p.o. Dyrektora Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami należał w szczególności nadzór nad pracą w Oddziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków¹² oraz gospodarowania mieniem Powiatu i Skarbu Państwa. Ww. osoba posiadała wykształcenie wyższe w zakresie zarządzania i marketingu oraz średnie geodezyjne (technik geodeta) i uprawnienia zawodowe w zakresie: rozgraniczanie i podziały nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych.

Zgodnie z zakresem czynności, do zadań osoby zatrudnionej na stanowisku podinspektora, należało rozpatrywanie spraw i przygotowywanie projektów pism i decyzji dotyczących m.in.:

- prowadzenia zasobu nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa oraz gospodarowanie tym zasobem,
- sprzedaży, najmu, dzierżawy, użytkowania oraz użyczenia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa,
- regulacji stanu prawnego gruntów Skarbu Państwa,
- sporządzania sprawozdań dotyczących prowadzonych spraw określonych zakresem czynności.

W zakresie czynności ww. osoby nie wskazano odrębnie zadania dotyczącego sporządzania planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 23 ust. 1 da ugn, wprowadzonego z dniem 9 września 2021 r.

Starosta wyjaśnił, że zadanie dotyczące prowadzenia zasobu nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa oraz gospodarowania tym zasobem, obejmowało wszystkie czynności związane z prowadzeniem i gospodarowaniem tym zasobem, w tym. m.in. przygotowywanie planu wykorzystania zasobu i sprawozdania z jego realizacji.

Ww. osoba posiadała wykształcenie wyższe w zakresie administracji. W okresie objętym kontrolą uczestniczyła w dwóch szkoleniach: „sporządzanie planu wykorzystania zasobu nieruchomości publicznych” oraz „gospodarowanie nieruchomościami publicznymi”.

(akta kontroli str. 50-58, 1833-1840)

W latach 2020-2023 (do 24 lutego) stanowisko Geodety Powiatowego zajmowała jedna osoba, posiadająca wykształcenie wyższe w zakresie geodezji inżyniersko-gospodarczej i uprawnienia zawodowe w zakresach:

- geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, realizacyjne i inwentaryzacyjne,
- rozgraniczenia i pomiary nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych,
- geodezyjne urządzenie terenów rolnych i leśnych.

Od dnia 25 lutego 2023 r. w Starostwie nie było zatrudnionej osoby na stanowisku Geodety Powiatowego (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 59-63)

¹² Dalej: EGIB.

W okresie objętym kontrolą zadania związane z EGIB wykonywało siedem osób zatrudnionych w Wydziale, przy czym do zadań czterech osób należało prowadzenie EGIB obejmujące m.in. wprowadzanie danych objętych EGIB na podstawie właściwych dokumentów, sporządzanie sprawozdań dotyczących EGIB (zadanie przypisane dla trzech osób), a ponadto prowadzenie spraw dotyczących regulowania zapisów w księgach wieczystych w celu doprowadzenia do zgodności z zapisami w operacie ewidencji gruntów i budynków gmin po przeprowadzonej modernizacji EGIB oraz współpracy w zakresie pozyskiwania i przekazywania danych z EGIB z innymi rejestrami publicznymi. Do zakresu czynności trzech kolejnych osób należało m.in. załatwianie spraw z zakresu weryfikacji zbiorów danych i innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych oraz aktualizację bazy danych obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500 – 1:5000 (BDOT500), aktualizację bazy danych ewidencji gruntów i budynków (EGIB) oraz bazy szczegółowych osnów geodezyjnych (SOG) z terenu powiatu rawskiego, a także aktualizacja bazy danych BDOT500, EGIB i SOG ostatecznymi plikami.

(akta kontroli str. 64-77)

1.2. W badanym okresie w Starostwie zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn ewidencjonowano zasób nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości nierozdysponowane. Zgodnie z art. 23 ust 1b Starosta objął ewidencją również nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste. Ewidencja prowadzona była w formie elektronicznej z wykorzystaniem modułu EWIDENCJA MIENIA oprogramowania TURBOEWID 2007, w którym prowadzono również ewidencję gruntów i budynków. W latach 2020-2023 dostęp do oprogramowania posiadało łącznie 19 pracowników, w tym pięcioro do wprowadzania danych w Module EWIDENCJA MIENIA.

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydział, w latach 2020-2023 nie występowały problemy w funkcjonowaniu oprogramowania TURBOEWID 2007, w tym w module EWIDENCJA MIENIA.

(akta kontroli str. 864, 1703-1709)

Ewidencja Zasobu SP obejmowała¹³:

- na koniec 2020 r. 2.265 nieruchomości o powierzchni 356,3819 ha, w tym 366 nieruchomości nierozdysponowanych o powierzchni 58,3477 ha¹⁴;
- na koniec 2021 r. 2.260 nieruchomości o powierzchni 357,5575 ha, w tym 366 nieruchomości nierozdysponowanych o powierzchni 59,7271 ha;
- na koniec 2022 r. 2.273 nieruchomości o powierzchni 362,0386 ha, w tym 382 nieruchomości nierozdysponowanych o powierzchni 62,2682 ha;
- na dzień 30 kwietnia 2023 r. 2.265 nieruchomości o powierzchni 352,2578 ha, w tym 380 nieruchomości nierozdysponowanych o powierzchni 67,1428 ha.

(akta kontroli str. 866, 1710-1742, 1917)

W rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa Starosta wykazał informację o nieruchomościach nierozdysponowanych, oddanych w trwałych zarząd, sprzedanych lub oddanych w darowiznę¹⁵, tj.:

¹³ W zasobie SP ewidencjonowana była każda działka pojedynczo zgodnie z EGIB.

¹⁴ W 2020 r. i w latach kolejnych były to w głównej mierze działki sklasyfikowane jako grunty leśne o klasoużytku „Ls” oraz grunty rolne o klasoużytku „R”.

¹⁵ Sprawozdania nie zawierały informacji o liczbie działek oddanych w użytkowanie wieczyste. Dane w nich zawarte dotyczyły liczby użytkowników wieczystych i ogólnej powierzchni nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste wynoszącej odpowiednio: w 2020 r. - 138,4813 ha, w 2021 r. - 138,3711 ha, w 2022 r. - 134,4557 ha.

- w sprawozdaniu za 2020 r.: łącznie o 1.332 nieruchomościach o powierzchni 263,8985 ha, w tym o 364 nieruchomościach nierozdysponowanych o powierzchni 67,3480 ha;
- w sprawozdaniu za 2021 r.: łącznie o 1.331 nieruchomościach o powierzchni 256,9896 ha, w tym o 366 nieruchomościach nierozdysponowanych o powierzchni 68,7764 ha;
- w sprawozdaniu za 2022 r.: łącznie o 1.337 nieruchomościach o powierzchni 266,6579 ha., w tym o 380 nieruchomościach nierozdysponowanych o powierzchni 77,2010 ha.

Analiza porównawcza danych potwierdziła, że w sprawozdaniach rocznych co do zasady ujęto wszystkie nierozdysponowane nieruchomości zaewidencjonowane w Zasobie SP, poza łącznie 12 nieruchomościami (jedną ujętą w Zasobie SP w 2020 i 11 nieujętych w 2022 r.), w odniesieniu do których zmianę właściciela zaewidencjonowano w Zasobie SP, w okresie od końca roku, którego sprawozdanie dotyczyło, do dnia jego sporządzenia. Natomiast ewidencja Zasobu SP w 2022 r. nie uwzględniała ośmiu nieruchomości¹⁶, które w sprawozdaniu za 2022 r. były wykazane jako nierozdysponowane. Nieruchomości te w latach 2020-2021 nie były również ujęte w ewidencji Zasobu SP oraz w sprawozdaniach rocznych (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 866, 877-891, 1917)

W badanym okresie w prowadzonej w Starostwie EGiB zidentyfikowano:

- 1) na koniec 2020 r. – 3.452 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 5.403,1523 ha, w tym 1.037 nieruchomości o łącznej powierzchni 154,5189 ha nieprzekazanych do zarządzania innym podmiotom wskazanym w odrębnych przepisach¹⁷. Wobec 392 nieruchomości o łącznej powierzchni 84,7218 ha EGiB nie zawierała informacji o władającym.
- 2) na koniec 2021 r. - 3.455 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 5.407,8968 ha, w tym 1.047 nieruchomości o łącznej powierzchni 152,7181 ha nieprzekazanych do zarządzania innym podmiotom wskazanym w odrębnych przepisach. Wobec 399 nieruchomości o łącznej powierzchni 83, 8791 ha EGiB nie zawierała informacji o władającym.
- 3) na koniec 2022 r. - 3.483 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 5.434,436 ha, w tym 1.047 nieruchomości o łącznej powierzchni 152,7181 ha nieprzekazanych do zarządzania innym podmiotom wskazanym w odrębnych przepisach. Wobec 398 nieruchomości o łącznej powierzchni 81,2928 ha EGiB nie zawierała informacji o władającym.
- 4) na dzień 10 maja 2023 r. - 3.467 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 5.432,759 ha, w tym 1.042 nieruchomości nieprzekazane do zarządzania innym podmiotom wskazanym w odrębnych przepisach o łącznej powierzchni 152,50591 ha. Wobec 402 nieruchomości o łącznej powierzchni 82,6439 EGiB nie zawierała informacji o władającym.

(akta kontroli str. 864, 1917)

Porównanie baz danych wykazało, że w latach 2020-2023 nie wszystkie nieruchomości, stanowiące zgodnie z EGiB własność Skarbu Państwa, a które

¹⁶ Działy o nr.: 205, nr 207, nr 209, nr 215, nr 204, nr 208/2 i nr 208/1, 208/3 obręb Narty, jednostka ewidencyjna Biała Rawska – obszar wiejski.

¹⁷ Dla potrzeby kontroli NIK do celów porównawczych dokonano wyłączenia nieruchomości będących we władaniu podmiotów (wg kryterium podmiotowego - bez względu na formę władania ujętą w EGiB), zarządzających nieruchomościami na mocy odrębnych przepisów tj. Marszałek Województwa Łódzkiego, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolniczego, Lasy Państwowe, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Wody Polskie, Polskie Koleje Państwowe, PGE, Wojewódzki Zarząd Melioracji.

powinny być wykazane w ewidencji Zasobu SP zostały w niej ujęte. Powyższe stwierdzono w odniesieniu do:

- nieruchomości o klasoużytku „Tk” i „dr” (po osiem nieruchomości nieujętych w Zasobie SP w latach 2020-2022 o łącznej powierzchni 6,7884 ha¹⁸), wobec których w badanym okresie Wojewoda prowadził postępowanie o przekazanie w użytkowanie wieczyste, a które w latach 2020-2021 nie zostały wykazane w sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).
- dwóch nieruchomości o klasoużytku m.in. „R”, „Br”, „Ps”, „Wsr” (w każdym roku badanego okresu¹⁹) w odniesieniu do których Starosta nie posiadał dokumentu potwierdzającego własność Skarbu Państwa (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 864, 892-993, 1630-1666, 1821-1832, 1917)

Ponadto w wyniku porównań baz danych ustalono, że:

- łącznie 37 nieruchomości stanowiących wg EGiB własność Skarbu Państwa nie było objętych ewidencją Zasobu SP. Nieruchomości te Starosta zidentyfikował jako podlegające komunalizacji na podstawie Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²⁰ i wyłączone z ewidencji Zasobu SP na podstawie art. 228 ugn (szerzej w pkt. 1.5. Wystąpienia pokontrolnego);
- w ewidencji Zasobu SP w latach 2020-2023 ujęto 167 nieruchomości, będących zgodnie z EGiB w części lub w całości działkami leśnymi, jako nieruchomości nierozdysponowane Skarbu Państwa, zaś 10 innych działek leśnych²¹, których współwłaścicielem był Skarb Państwa, było wykazanych wyłącznie w EGiB, żadna z ewidencji nie zawierała informacji o podmiocie władającym (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 864, 892-993, 1821-1832, 1917, 1931)

W badanym okresie nie wprowadzono pisemnych procedur dotyczących weryfikacji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z danymi EGiB.

Jak wyjaśnił Starosta, weryfikacja danych odbywała się na bieżąco i wynikała z zasad obsługi oprogramowania wspólnego dla ewidencji Zasobu SP oraz EGiB. Każda zmiana wprowadzona w EGiB dotycząca nieruchomości SP była jednocześnie ujawniana w Module EWIDENCJA MIENIA. Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji Zasobu SP, na bieżąco oceniał wprowadzoną zmianę pod względem zgodności z dokumentacją. Po zatwierdzeniu zmian, dane w ewidencji Zasobu SP były synchronizowane z danymi z EGiB.

Jak wyjaśnił Starosta, przyjęty sposób weryfikacji sprawdzał się w praktyce i nie wymagał opracowywania i wdrażania dodatkowych zasad i procedur.

(akta kontroli str. 1703-1709)

1.3. Zakres informacji zgromadzonych w zaprowadzonej ewidencji Zasobu SP, w odniesieniu do nieruchomości nierozdysponowanych, był zgodny z art. 23 ust. 1c ugn i obejmował: oznaczenie nieruchomości według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej lub wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb

¹⁸ Działki o nr.: 205, nr 207, nr 209, nr 215, nr 204, nr 208/2 i nr 208/1, 208/3 obręb Narty, gmina Biała Rawska (obszar wiejski), o łącznej powierzchni 6,7884 ha, w tym cztery działki zostały poddane oględzinom – szerzej opisanym w pkt 5 obszar drugi Wystąpienia pokontrolnego.

¹⁹ Działka nr 619/5 i nr 619/2, obręb 4, gmina Biała Rawska (miasto), o łącznej powierzchni 2,42 ha.

²⁰ Nieruchomość: o klasoużytku „dr”, „Br”, „R” lub „Ls”, tj. 37 w 2020 r. o pow. 7,8235 ha, 34 w 2021 r. o pow. 6,2148 ha, po 33 w 2022 r. i 2023 r. o pow. 6,1522 ha.

²¹ Osiem działek o nr. [REDAKTOWANE] - obręb Wola Chojnata i dwie działki nr 156 i 193 – obręb Ossa, gmina Biała Rawska (obszar wiejski).

Państwa praw do nieruchomości; powierzchnie nieruchomości; przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa; informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości; informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. Prowadzona ewidencja Zasobu SP umożliwia wgląd w numer ID nieruchomości – w tym gruntów i budynków – według identyfikatorów o których mowa w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²² poprzez połączenie z EGiB.
(akta kontroli str. 864, 1413-1420)

Badanie prawidłowości danych ujętych w ewidencji zasobu, przeprowadzone na próbie 20 nieruchomości nierozdysponowanych, wybranych w sposób celowy, wykazało, że każdorazowo zgodnie z EGiB ujmowano dane dotyczące księgi wieczystej i katastru nieruchomości oraz powierzchnię nieruchomości. W dwóch przypadkach wskazano dokumenty potwierdzające prawo własności do nieruchomości. Starosta w trakcie kontroli NIK w ramach konsultacji z Sądem Rejonowym ustalił, że jedna z ww. nieruchomości posiadała jednak urzędową KW. Sześć nieruchomości podlegało wyłączeniu z ewidencji zasobu na podstawie art. 228 ugn (szerzej opisano w pkt. 1.5. Wystąpienia pokontrolnego oraz w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*). W odniesieniu do pozostałych 14 nieruchomości stwierdzono, że:

- a) jedna nieruchomość od grudnia 2021 r. nie była własnością Skarbu Państwa (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*);
- b) w odniesieniu do dwóch nieruchomości zawarto nieaktualne dane dotyczące prowadzonych postępowań administracyjnych i sądowych (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*);
- c) w pięciu przypadkach dane dotyczące przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego były niepełne lub niezgodne z obowiązującymi planami (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 208-344, 354-357, 864, 1124-1190, 1931)

4. Starosta sporządził za lata 2020 - 2022 roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i terminowo przekazał je Wojewodzie za pośrednictwem elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP). Sprawozdania obejmowały dane w podziale na nieruchomości Skarbu Państwa: oddane w trwały zarząd, będące przedmiotem sprzedaży, pozyskane do zasobu w wyniku zamiany, oddane w najem/dzierżawę/użyczenie/użytkowanie, przekazane w drodze darowizny, nieruchomości Skarbu Państwa nierozdysponowane. Sprawozdania roczne sporządzone zostały według wzoru określonego przez Wojewodę, za wyjątkiem sprawozdania za 2020 r. w części dotyczącej wykazów: nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd i nieruchomości Skarbu Państwa nierozdysponowanych. Ponadto w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za lata 2020 – 2022 wykazywano dane dotyczące tego zasobu według stanu na dzień sporządzenia sprawozdań, a nie za dany rok, którego dotyczyło sprawozdanie (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 78-207)

²² Dz. U. 2021 r., poz. 1390 za zm., dalej rozporządzenie w sprawie egib.

Badanie prawidłowości wykazania w rocznym sprawozdaniu z gospodarowania zasobem nieruchomości za 2022 r. przeprowadzone na próbie 20 nieruchomości wybranych w sposób celowy wykazało, że wszystkie nieruchomości były ujęte w ewidencji Zasobu SP jako nieruchomości nierozdysponowane, w tym sześć, które na podstawie przepisów art. 228 ugn podlegały wyłączeniu z ewidencji w Zasobie SP, a tym samym nie powinny być ujmowane w sprawozdaniu rocznym z gospodarowania zasobem Skarbu Państwa (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*). W odniesieniu do pozostałych 14 nieruchomości stwierdzono, iż:

- a) dane dotyczące powierzchni i rodzaju zabudowań znajdujących się na sześciu działkach były zgodne z EGiB, zabudowania te nie stanowiły jednak własności Skarbu Państwa, w tym w jednym przypadku działka wraz z zabudowaniami od grudnia 2021 r. była własnością Gminy Bała Rawska.²³ (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*)
- b) w czterech przypadkach jako tytuł prawny Skarbu Państwa do nieruchomości wskazano własność pomimo, że nieruchomości były we współwłasności z osobami fizycznymi (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).
- c) sprawozdanie nie zawierało informacji o planowanym sposobie rozdysponowania nieruchomości (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).
- d) wobec nieruchomości nie zgłaszano roszczeń, zaś dane dotyczące dwóch toczących się postępowań były nieaktualne choć zgodne z danymi w ewidencji Zasobu SP (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. wyjaśnienia z 208-344, 354-357, 864, 1124-1190)

W ewidencji zasobu SP oraz w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu SP za lata 2020-2022 56 działek o łącznej powierzchni 6,8043 ha było wykazywanych jako nieruchomości nierozdysponowane, pomimo że zgodnie z umową użyczenia zostały przekazane w 2012 r. Wojewódzkiemu Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi²⁴ na okres 10 lat do końca 2022 r. (co opisano szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* oraz w pkt. 2.5. Wystąpienia pokontrolnego)

W latach 2020–2023 Starosta nie otrzymywał od Wojewody wezwań do korekty/uzupełnienia sprawozdań.

(akta kontroli str. 864, 1552-1564)

5. W latach 2020-2023, we władaniu Starosty Rawskiego znajdowało się 12 nieruchomości o łącznej powierzchni 4,6471 ha objętych w tym okresie postępowaniem komunalizacyjnym. W przypadku pięciu nieruchomości postępowanie przeprowadzono i zakończono w 2020 r., trzech w 2021 r i trzech w 2023 r. Jedno postępowanie na dzień zakończenia kontroli NIK było w toku²⁵. Dotyczyły one nieruchomości o klasoużytku „dr”. Postępowania komunalizacyjne prowadzone przez Wojewodę trwały od jednego miesiąca i 20 dni do dziewięciu miesięcy i 12 dni²⁶. W przypadku niezakończenia sprawy w terminie, Wojewoda informował o tym strony postępowania oraz wskazywał nowy termin zakończenia sprawy. W ramach toczących się postępowań, Starosta Rawski jako strona

²³ Łącznie sześć nieruchomości było zabudowanych, w tym dwie znajdowały się na działkach podlegających komunalizacji i wyłączeniu z ewidencji w zasobie na podstawie art. 228 ugn, zaś jedna nieruchomość od grudnia 2021r. na podstawie decyzji Wojewody była własnością Gminy Bała Rawska.

²⁴ Dalej: WZMiUW

²⁵ Postępowanie wszczęto w dniu 18 maja 2023 r., termin rozpatrzenia sprawy przez Wojewodę – 30 września 2023 r.

²⁶ Od dnia wszczęcia postępowania komunalizacyjnego, do dnia wydania przez Wojewodę decyzji deklaratoryjnej.

postępowania, przedkładał m.in. na wniosek Wojewody dokumenty, na mocy których Skarb Państwa nabył nieruchomości, co do których prowadzone było postępowanie komunalizacyjne. Starosta wyjaśnił, że w związku z prowadzonymi postępowaniami, był zawiadamiany o wszczęciu postępowania, a następnie otrzymywał inne pisma/wezwania (np. o udzielenie wyjaśnień, przesłanie dokumentów) oraz decyzje potwierdzające prawo własności do nieruchomości Skarbu Państwa przez gminy. Wskazał, że postępowania komunalizacyjne prowadzone są na wniosek jednostek samorządu terytorialnego (jst) i Starosta nie ma możliwości zainicjowania takiego postępowania, może jedynie wnioskować do jst o podejmowanie działań dotyczących komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa.

Jedenaście nieruchomości podlegało komunalizacji na podstawie Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, a jedna w oparciu o ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Nieruchomości te przed zakończeniem postępowania, nie były udostępnione poprzez najem, dzierżawę czy użytkowanie.

Starosta wyjaśnił, że informacje dotyczące prowadzonych postępowań komunalizacyjnych wprowadzane były do systemu, tj. ewidencji mienia SP (modułu służącego do prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa), po otrzymaniu od Wojewody zawiadomienia o wszczęciu postępowania, wpisywano nr sprawy i nazwę organu prowadzącego postępowanie. Po zakończeniu postępowania (decyzja ostateczna), wprowadzeniu zmiany w EGIB, synchronizacji danych mienia Skarbu Państwa, nieruchomość była „wykreślana” z ewidencji zasobu Skarbu Państwa.

Analiza ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (SP) i sprawozdań rocznych z gospodarowania tymi nieruchomościami za lata 2020-2022 wykazała, że siedem z tych nieruchomości²⁷ wykazanych zostało w ewidencji zasobu SP (według stanu na koniec lat 2020 – 2022 i na dzień 30 kwietnia 2023 r.) oraz w sprawozdaniach za lata 2020-2022, trzy w ewidencji zasobu SP na koniec 2022 r. i na dzień 30 kwietnia 2023 r. oraz w sprawozdaniu za 2022 r. a jedna nieruchomość w ewidencji i sprawozdaniu za 2020 r. (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str.78-353, 864-865, 1703-1709, 1745-1752)

Według stanu na dzień 28 lipca 2023 r. we władaniu Starosty było 88 nieruchomości, zidentyfikowanych przez Starostę jako nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie prowadzono postępowań komunalizacyjnych. Powyższe nieruchomości ewidencjonowane były w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, co szczegółowo zostało opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 354-357)

6. W latach 2020 - 2023 Starosta wykonał modernizację 28 obrębów o łącznej powierzchni 10.658,5206 ha, w tym modernizację 27 obrębów o łącznej powierzchni 10.088,7824 ha w ramach Związku Powiatów Województwa Łódzkiego²⁸ i jednego obrębu o powierzchni 569,7382 ha w ramach zawartej przez Powiat umowy z wykonawcą. Umowa została zrealizowana w planowanym terminie.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych zmodernizowanych zostało łącznie 41 ze 196 obrębów o łącznej powierzchni 64.628,4293 ha, 13 obrębów o łącznej

²⁷ W tym jedna, do której postępowanie było w toku.

²⁸ Związku celowego utworzonego przez 15 powiatów woj. łódzkiego w celu m.in. „cyfryzacji baz danych EGIB, w tym tworzenie numerycznej mapy ewidencji gruntów i budynków oraz pozyskiwania danych ewidencji budynków i lokali”, dalej ZPWŁ

powierzchni 3.405 ha było w trakcie modernizacji, przeprowadzanej w ramach ZPWŁ, z planowanym terminem zakończenia do 30 listopada 2023 r., zaś w odniesieniu do kolejnych 51 obrębów trwały procedury przetargowe, prowadzone przez ZPWŁ, a ich realizacja planowana była na lata 2023-2025.

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału, dla pozostałych 91 obrębów prowadzona ewidencja nie spełniała wymogów określonych rozporządzeniem w sprawie egib w części dotyczącej granic nieruchomości. W związku z tym zaplanowano na lata 2024-2026 dostosowanie baz danych w tym zakresie.

Dokonane w wyniku modernizacji EGIB zmiany w odniesieniu do nieruchomości nierozdysponowanych dotyczyły głównie powierzchni działek oraz klasoużytków, Zmiany te zostały ujęte z ewidencji Zasobu SP oraz w sprawozdaniach przekazywanych Wojewodzie. Stosownie do § 35 rozporządzenia w sprawie EGIB o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych starosta, zawiadamił właściwe organy podatkowe. Nie stwierdzono przypadków zmian w zakresie własności nieruchomości Skarbu Państwa lub podmiotu władającego/gospodarującego.

(akta kontroli str. 1213-1296, 1703-1709)

Jak wyjaśnił Starosta, modernizacja 51 obrębów została zaplanowana na lata 2023-2025 z uwagi na pozyskane na ten cel środki finansowe w ramach ZPWŁ w projekcie „Polski Ład Program Inwestycji Strategicznych”, natomiast modernizację 91 kolejnych obrębów zaplanowano na lata 2024-2026, z uwagi na aktualne prowadzone modernizacje wymagające znacznego zaangażowania pracowników i brak środków finansowych.

(akta kontroli str. 1881-1889)

W badanym okresie Starosta poniósł koszty związane z modernizacją EGIB w łącznej kwocie 942.669 zł, w tym 89.790 zł w 2021 r. w ramach realizacji umowy zawartej przez Starostę z wykonawcą oraz 852.879 zł (tj. w 2022 r. 592.804 zł i w 2023 r. 260.075 zł) jako wkład własny do projektu realizowanego w ramach ZPWŁ.

(akta kontroli str. 1218, 1703-1709)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Od dnia 25 lutego 2023 r. w Starostwie nie zatrudniono geodety powiatowego. Stanowiło to naruszenie art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁹, zgodnie z którym starosta, jako organ administracji geodezyjnej i kartograficznej, winien wykonywać zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego. Starosta Rawski wyjaśnił, że dotychczasowy dyrektor Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami zajmujący jednocześnie stanowisko Geodety Powiatowego z dniem 24 lutego 2023 r. przeszedł na emeryturę. W celu kontynuowania ciągłości pracy Starostwa w zakresie przedmiotowym Wydziału została powołana osoba pełniąca obowiązki Dyrektora Wydziału (dotychczasowy kierownik Oddziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami) posiadająca wieloletnie doświadczenie w zakresie gospodarki nieruchomościami. Jednocześnie nie może ona używać tytułu Geodety Powiatowego, gdyż nie posiada stosownych uprawnień. Starosta wskazał, że przeprowadzone zostało rozeznanie, co do możliwości zatrudnienia osoby na stanowisko Geodety Powiatowego jednak oczekiwania, co do zarobków, potencjalnych kandydatów przekraczały aktualne możliwości finansowe Starostwa.

(akta kontroli str.59, 1745-1752)

²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm., dalej „pgik”.

2. W badanym okresie ewidencja Zasobu SP oraz sprawozdania roczne z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa, były nierzetelnie. Powyższe stwierdzono w następujących okolicznościach:

a) Analiza zapisów ewidencji Zasobu SP oraz sprawozdania rocznego za 2022 r. dokonana na próbie 20 wybranych nieruchomości wykazała, że w sześciu przypadkach dokonane wpisy dotyczyły nieruchomości³⁰, które Starosta zidentyfikował jako podlegające komunalizacji na podstawie Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (szerzej opisano w pkt 5 sekcji stwierdzone nieprawidłowości niniejszego obszaru).

W odniesieniu do pozostałych 14 nieruchomości ustalono, że:

- jedna nieruchomość³¹ była wykazywana w Zasobie SP i w sprawozdaniach rocznych jako nieruchomość nierozdysponowana z istniejącymi zabudowaniami, pomimo że w grudniu 2021 r. prawomocną decyzją Wojewody, wydaną na podstawie art. 13 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, stała się własnością Gminy Biała Rawska³², a informacja o ostateczności decyzji wpłynęła do Starostwa w trakcie kontroli NIK w dniu 6 czerwca 2023 r. Starosta, pomimo, że od grudnia 2021 r. dysponował nieprawomocną decyzją, do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie podejmował działań celem ustalenia aktualnego stanu prawnego nieruchomości;
- w pięciu przypadkach³³ zawarte w ewidencji Zasobu SP dane dotyczące określenia przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego były niepełne lub niezgodne z obowiązującymi planami;
- w dwóch przypadkach³⁴ w ewidencji Zasobu SP oraz konsekwentnie w sprawozdaniach rocznych zawarto informacje o toczących się postępowaniach dotyczących stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości, pomimo że zostały one zakończone w styczniu 2019 r.;
- w sprawozdaniu rocznym wykazano dane o znajdujących się na trzech działkach zabudowaniach, które nie były własnością Skarbu Państwa³⁵. Zabudowania te stanowiły odrębny przedmiot własności, w tym w dwóch przypadkach Skarb Państwa przejął grunty od rolników bez zabudowań w zamian za rentę, zaś w jednym – Starosta wyjaśnił, że ze względu na nieustalone granice pomiędzy działkami sąsiadującymi, budynek na mapie ewidencyjnej usytuowany jest w części ma niewłaściwej działce;

³⁰ W tym dwóch nieruchomości wykazanych w sprawozdaniu jako działki z zabudowaniami.

³¹ Działka 477 obręb nr 4, gmina Biała Rawska (miasto).

³² Decyzja nr GN-IV.7510.53.2021.AJe z dnia 14 grudnia 2021 r. stwierdzająca nieodpłatne nabycie z mocy prawa własności nieruchomości stała się ostateczna w dniu 29 grudnia 2021 r., do Starostwa wpłynęła w dniu 15 grudnia 2021 r., zaś zaświadczenie o prawomocności - w trakcie kontroli NIK w dniu 6 czerwca 2023 r.

³³ Działka nr 111/2, obręb Lesiew oraz działka nr 208/3 i nr 215, obręb Narty, Gmina Biała Rawska, działka nr 75/4 obręb Zarzecze, gmina Rawa Mazowiecka.

³⁴ Działka nr [REDAKTOWANO], obręb Niemglowy Bc, gmina Cielądz oraz działka [REDAKTOWANO] obręb nr 4, gmina Biała Rawska (miasto)

³⁵ Działka nr [REDAKTOWANO] obręb Zarzecze, gmina Rawa Maz., działka [REDAKTOWANO] obręb Podsekowice, gmina Biała Rawska, działka [REDAKTOWANO] obręb Lesiew, gmina Biała Rawska.

- w czterech przypadkach w sprawozdaniu rocznym jako tytuł prawny Skarbu Państwa do nieruchomości wskazano własność, pomimo że Skarb Państwa był ich współwłaścicielem w udziale: 1/4, 1/6, 1/3 i 1/3³⁶;
- sprawozdanie roczne nie zawierało informacji o planowanym sposobie rozdzysponowania nieruchomości.

(akta kontroli str. 110-207, 208-344, 354-357, 864, 1124-1190)

Jak wyjaśnił Starosta, działka nr 477 widniała jak własność Skarbu Państwa w EGiB jak i w Zasobie SP, ponieważ zaświadczenie o ostateczności decyzji wpłynęło dnia 6 czerwca 2023, a zmiany w EGiB można dokonać na podstawie decyzji ostatecznej. W trakcie kontroli NIK ujawniono zaniechanie wypełnienia przez Wojewodę obowiązku przekazania zaświadczenia i wystąpiono o stosowne zaświadczenie celem wprowadzenia zmian w EGiB.

Program wykorzystywany do prowadzenia ewidencji Zasobu SP posiada zamknięty katalog oznaczeń symboli i opisów, które różnią się od wynikających z aktualnych przepisów, dlatego przy wpisywaniu danych do systemu pracownik wybiera z dostępnego katalogu oznaczenia i symbole najbardziej podobne z oznaczeniami wynikającymi z obowiązujących planów. W przypadku podejmowania działań dotyczących rozdzysponowania nieruchomości SP Starosta każdorazowo występuje do wójta gminy o aktualną informację dotyczącą przeznaczenia nieruchomości. Jako przyczynę wskazywania w sprawozdaniu własności nieruchomości, pomimo że Skarb Państwa był współwłaścicielem, Starosta wskazał istniejącą funkcjonalność programu wykorzystywanego do ewidencji Zasobu SP, który przy generowaniu sprawozdań nie odróżniał pełnej własności od własności w udziale.

Natomiast wymagana przez Wojewodę forma sprawozdań rocznych (tabela) nie przewiduje miejsca na oznaczenie, że budynki na działce stanowią odrębny przedmiot własności bądź własność Skarbu Państwa. Zdaniem Starosty biorąc pod uwagę, że działka jest zabudowana, Starosta w tak skonstruowanej tabeli musi wykazywać naniesienia.

Zdaniem Starosty planowanie rozdzysponowania wymaga dokładnego badania stanu prawnego w kontekście praw podmiotów, co wiąże się z dodatkowymi kosztami, których racjonalność ponoszenia jest właściwa, ale przy badaniu konkretnych spraw. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że informacje o toczących się postępowaniach nie zostały zaktualizowane pomyłkowo, w skutek niedopatrzenia.

(akta kontroli str. 1745-1752, 1812-1820, 1881-1889)

NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z przyjętymi standardami kontroli zarządczej³⁷ obowiązkiem Starosty jest zapewnienie efektywnego systemu wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizacji zadań, w tym na prawidłowe gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa oraz prezentowanie rzetelnych informacji w sprawozdaniach rocznych. Prezentowane dane powinny umożliwiać jednoznaczne wskazanie, która nieruchomość jest zabudowana ale także to, czy zabudowania (budynek) stanowią własność SP (stanowią indywidualny element zasobu nieruchomości SP), czy też osoby fizycznej. Wówczas nieruchomości nie stanowiące własności SP nie powinny być ujmowane w zasobie, a i w konsekwencji w sprawozdaniu

³⁶ Działka nr [redacted], obręb Stara Wieś, gmina Biała Rawska, działka nr [redacted], obręb Przewodowice, gmina Rawa Maz., działka nr [redacted], obręb Niemięglowy Bc, gmina Cielądz, działka nr [redacted], obręb Julianów Raducki, gmina Rawa Maz.

³⁷ Pkt D ppkt 17 Komunikatu nr 23 Min.stra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

z gospodarowania tym zasobem. Jednocześnie dla celów identyfikacyjnych dane wskazujące na fakt zabudowania działki gruntu Skarbu Państwa budynkiem stanowiącym własność innego podmiotu powinny mieć jedynie charakter informacyjny i być jednoznacznie możliwe do identyfikacji.

- b) W sprawozdaniach rocznych za lata 2020, 2021 i 2022 z gospodarowania zasobem Skarbu Państwa oraz w ewidencji Zasobu SP jako nieruchomości nierozdysponowane wykazywano 56 nieruchomości o łącznej powierzchni 6,8043 ha, pomimo że w 2012 r. Skarb Państwa przekazał przedmiotowe działki w użyczenie Wojewódzkiemu Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi na okres 10 lat do końca 2022 r.

110-207, 359, 864, 1552-1564

Starosta jako przyczynę wskazał cyt.: w związku z brakiem decyzji potwierdzającej reprezentację Skarbu Państwa dla Wód Polskich, wydanej w trybie art. 528 ustawy Prawo Wodne, brak jest podstawy dokonania zmian w egib (art. 528 ust. 9) i działki zajęte pod zbiornik retencyjny wykazywane są w ZNSP.

Akta kontroli str. 1881-1889)

NIK zwraca uwagę, iż umowa użyczenia jest obok umów, tj. umowa dzierżawy, najmu, jedną z form czasowego rozdysponowania nieruchomości. Przez umowę użyczenia użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu, przez czas oznaczony lub nieoznaczony, na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy, a w niniejszym przypadku nieruchomości. Tym samym nieruchomość przestaje być nierozdysponowana. Rozdysponowania nieruchomości nie można utożsamiać wyłącznie z trwałym jej rozdysponowaniem, o którym w wyjaśnieniu wskazał Starosta, gdyż za takie należałoby uznać ewentualne przejęcie przez Wody Polskie reprezentacji Skarbu Państwa oraz wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do gruntów zajętych pod zbiornik. Należy nadmienić, że przyjęta w latach 2020-2022 przez Wojewodę struktura sprawozdania rocznego z gospodarowania zasobem Skarbu Państwa przewidywała sporządzanie oddzielnej tabeli zawierającej wykaz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w najem/dzierżawę/ użyczenie/ użytkowanie.

- c) W latach 2020-2022 w ewidencji Zasobu SP nie uwzględniono dziesięciu nieruchomości, stanowiących zgodnie z EGiB własność Skarbu Państwa, w tym ośmiu³⁸, wobec których toczyło się przed Wojewodą postępowanie o ustanowienie użytkowania wieczystego oraz dwóch³⁹, w odniesieniu do których Starosta nie posiadał dokumentu potwierdzającego prawo własności.

Nieruchomości objęte postępowaniem o ustanowienie użytkowania wieczystego były zaewidencjonowane w Zasobie SP w 2023 i wykazane w sprawozdaniu rocznym za 2022 r. natomiast nie ujęto ich w sprawozdaniach rocznych odpowiednio za 2020, 2021 rok.

(akta kontroli str. 864, 110-207, 864, 892-921, 1630-1666)]

Dyrektor Wydziału jako przyczynę niewykazania w latach 2020-2022 w ewidencji Zasobu SP działek objętych postępowaniem o ustanowienie użytkowania wieczystego wskazał prawdopodobny błąd systemu. Natomiast, jak wyjaśnił Starosta, wpis w EGiB Skarbu Państwa jako właściciela dwóch działek wynikał

³⁸ Działki o nr.: 205, nr 207, nr 209, nr 215, nr 204, nr 208/2 i nr 208/1, 208/3 obręb Narty, jednostka ewidencyjna Biała Rawska – obszar wiejski.

³⁹ Działka nr 619/5 i nr 619/2, obręb 4, gmina Biała Rawska (miasto), o łącznej powierzchni 2,42 ha o klasoużytku m.in. „R”, „Br”, „Ps”, „Wsr”.

z wcześniejszych zapisów historycznych i nie był potwierdzony żadnymi dokumentami. Jak wskazał, wymaga to przeanalizowania (np. poprzez wykonanie badania stanu prawnego) zweryfikowania i ewentualnych zmian zapisów w EGiB.

(akta kontroli str. 1821-1932)

Zdaniem NIK przesłanką wystarczającą do uznania, że nieruchomości należała do SP było samo ujawnienie tego faktu w EGiB, bowiem dane zawarte w EGiB, stanowią, zgodnie z art. 21 ust. 1 pgik, podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych. Ewidencję Zasobu SP należy prowadzić zgodnie z katastrzem nieruchomości, tj. na podstawie ewidencji gruntów i budynków z uwzględnieniem wpisów dotyczących właścicieli, z wyłączeniem przypadków, w których nieruchomości Skarbu Państwa, na podstawie odrębnych przepisów, są ewidencjonowane przez inne podmioty. Właścicielami są również samoistni posiadacze gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej lub innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli.

- d) W badanym okresie w zasobie SP oraz w EGiB ewidencjonowano, w tym w sposób niejednolity, działki sklasyfikowane jako działki leśne, stanowiące własność Skarbu Państwa, bez wskazania podmiotu władającego (tj. nierozdysponowane), które z dniem 1 stycznia 1992 r. przeszły w zarząd Lasów Państwowych. Zgodnie z art. 74 ust. 3 w związku art. 4 ust. 1 i 3 ustawy o lasach w ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą m.in. ewidencję majątku Skarbu Państwa i ustalają jego wartość.

W latach 2020-2023 w ewidencji Zasobu SP każdego roku ujmowano odpowiednio 166, 166, 167 i 167 działek w całości lub w części o klasoużytku „Ls” o łącznej powierzchni: 37,2564 ha, 37,2564 ha, 38,0342 ha, 37,5359 ha jako nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa i wykazywano je w sprawozdaniach z gospodarowania zasobem Skarbu Państwa. Jednocześnie 10 innych działek leśnych⁴⁰ zaewidencjonowanych było wyłącznie w EGiB (z pominięciem ewidencji Zasobu SP).

(akta kontroli str. 864, 892-920, 922-923)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że różnica w wykazywaniu działek leśnych w Zasobie i w EGiB wynika prawdopodobnie z błędu systemowego i wymaga dalszego przeanalizowania. Starosta wskazał, iż do czasu przekazania przez Wojewodę władania związanego z przejściem w zarząd Lasów Państwowych, działki te wykazywane są w Zasobie SP oraz sprawozdaniach jako nierozdysponowane i dopóki nie wpłynię protokół przekazujący działki przez Wojewodę do Lasów Państwowych, nie ma podstaw wpisania podmiotu władającego⁴¹.

(akta kontroli str. 1821-1832, 1934-1937)

NIK stoi na stanowisku, iż powstanie zarządu w omawianych przypadkach następuje z mocy prawa, sporządzenie protokołu zdawczo-odbiorczego nie jest konieczne dla dokonania wpisu w księdze wieczystej, ani w ewidencji gruntów

⁴⁰ 10 w 2020 i 2021 r. o łącznej powierzchni 1,68 ha i po 8 w 2021 i 2022 r. – o łącznej powierzchni 0,62 ha

⁴¹ Od 2012 r. Starosta przekazywał na wniosek Wojewody Łódzki wykazy działek leśnych przeznaczonych do protokolarnego przekazania Lasom Państwowym oraz prowadził w tym zakresie korespondencję z Wojewodą. W związku z udostępnionymi Staroście wytycznymi Ministra Środowiska w przedmiocie przekazania gruntów leśnych.

i budynków. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 2 pkt 1 lit. a pgik w ewidencji gruntów i budynków w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa wykazuje się jej właściciela (Skarb Państwa) oraz inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości. Podobnie dział II księgi wieczystej obejmuje szczegółowe dane identyfikujące organ reprezentujący Skarb Państwa, osobę prawną, której powierzono wykonywanie praw Skarbu Państwa, lub państwową jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną której oddano nieruchomość w trwały zarząd lub zarząd. Powyższe nie stoi w sprzeczności w dokonywaniu przez Wojewodów protokolarnego przekazania przedmiotowych działek władającym. NIK zwraca uwagę, iż do czasu pozostawiania przedmiotowych działek w ewidencji Zasobu SP, Starosta powinien regulować podatek leśny.

3. W sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za lata 2020 – 2022 wykazywano dane dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości nierozdysponowanych, według stanu na dzień ich sporządzenia, a nie za dany rok objęty sprawozdaniem, co było niezgodne z art. 23 ust 1a ugn. W efekcie w sprawozdaniu za 2020 r. nie wykazano jednej nieruchomości, a za 2022 r. jedenastu nieruchomości, w odniesieniu do których zmianę właściciela zaewidencjonowano w Zasobie SP w okresie od końca roku, którego sprawozdanie dotyczyło, do dnia jego sporządzenia.

(akta kontroli str. 78-207)

Starosta wyjaśnił, że sprawozdania za lata 2020-2022 były przesyłane Wojewodzie zgodnie ze wskazaniem określonymi w przesyłanych do wypełnienia formularzach/załącznikach (w zał. Nr 2 – wg stanu na dzień wypełnienia załącznika), dane w pozostałych tabelach – celem zachowania ich spójności – również generowano na dzień ich wypełnienia tj. odpowiednio na dzień 28 kwiecień 2021 r., 22 kwiecień 2022 r., 14 kwiecień 2023 r.

(akta kontroli str.1745-1752, 1821-1832)

W ocenie NIK sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa powinny obejmować czynności podejmowane w trakcie roku kalendarzowego, tj. od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia, a stan nieruchomości winien być wykazywany na dzień 31 grudnia, którego dotyczy. Przesądza o tym samo brzmienie przepisu nakazującego przekazanie sprawozdania wojewodzie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy. Dane za okres po 31 grudnia, do dnia sporządzenia sprawozdania jeżeli miałyby być ujęte w sprawozdaniu powinny mieć charakter informacji dodatkowych, a sprawozdanie powinno jednoznacznie wskazywać stan za okres od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku i na dzień 31 grudnia oraz odrębnie pozostałe dane dodatkowe.

4. W sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za 2020 r wykaz nieruchomości Skarbu Państwa nierozdysponowanych, sporządzony został niezgodnie z wzorem sprawozdania przekazanym do Starostwa w dniu 6 kwietnia 2021 r. przez Wojewodę. Nie zawierał on bowiem informacji o nieruchomości obejmującej opis stanu technicznego oraz planowany sposób rozdysponowania nieruchomości.

(akta kontroli str. 78-88, 110-133)

Starosta wyjaśnił, że sprawozdanie zostało wygenerowane w formacie dostępnym w programie TURBOEWID 2007, moduł EWIDENCJA MIENIA

i potwierdził, że nie zawierało wszystkich danych określonych we wzorach przesłanych przez Wojewodę. Wskazał, że dostosowanie formatu sprawozdania do wzoru określonego przez Wojewodę, wymagałoby zmiany oprogramowania w części dotyczącej generowania sprawozdania wraz z pokryciem kosztów opracowania tej zmiany. Ze względu na krótki okres czasu na wykonanie zestawienia zgodnie z otrzymanym wzorem, sprawozdanie zostało wygenerowane w dotychczasowym formacie i przesłane do Wojewody, które przyjęte zostało bez uwag

(akta kontroli str. 1745-1752)

5. W badanym okresie Starosta wbrew dyspozycji art. 228 ugn w Zasobie SP ewidencjonował nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności. .

Analiza ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i postępowań komunalizacyjnych prowadzonych na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych wykazała, że łącznie 10 nieruchomości w stosunku do których prowadzone było takie postępowanie ujętych było w Zasobie SP (sześć⁴² nieruchomości, w ewidencji Zasobu SP w latach 2020 – 2022 i na dzień 30 kwietnia 2023 r., trzy⁴³ w 2022 r. i na 30 kwietnia 2023 r., a jedna⁴⁴ w ewidencji ZNSP w 2020 r.). W okresie objętym kontrolą w ewidencji Zasobu SP ujętych było ponadto 88 nieruchomości zidentyfikowanych przez Starostę jako nieruchomości, które na podstawie ww. przepisów stały się, z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie prowadzono postępowań komunalizacyjnych. Skutkiem takich działań było wykazanie tych nieruchomości, w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str.110-357)

Starosta wyjaśnił, że przepis art. 228 ugn dotyczy nieruchomości, które zostały skomunalizowane z mocy prawa na podstawie art. 5 ww. ustawy z dnia 10 maja 1990 r. i nie powinny się znajdować w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa od dnia, w którym z mocy prawa ich własność przejęła gmina. Dopóki więc decyzja deklaratoryjna wydawana przez Wojewodę potwierdzająca nabycie przez gminę własności nieruchomości z mocy prawa nie zostanie wydana (i stanie się ostateczna), to w praktyce trudno jednoznacznie stwierdzić, że działki te stały się własnością Gminy i wyłączenie ich z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa spowoduje brak wiedzy na temat tych nieruchomości, będących własnością Skarbu Państwa. Odnosząc się do poszczególnych działek, które były przedmiotem komunalizacji Starosta wskazał, że były one wykazywane w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa i sprawozdaniach rocznych, do czasu otrzymania decyzji ostatecznych i wykreślenia ich z EGIB.

Starosta wyjaśnił, że nie prowadzi odrębnej ewidencji nieruchomości, które zostały skomunalizowane z mocy prawa na podstawie ww. ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Wskazał, że „działki uznane przez Starostę za spełniające hipotezę określoną w art. 5 ww. ustawy, znalazłyby się poza zasobem. Przepisy ugn nie

⁴² Działka nr 454/1, 459/1, 488, 638 i 641 – obręb nr 4 Biała Rawska, nr 440/1 – obręb 4 m. Rawa Maz. (postępowanie na dzień zakończenia kontroli NIK było w toku).

⁴³ Działka nr 815, 816 i 817 – obręb ewidencyjny Mała Wieś, gmina Cielądz.

⁴⁴ Działka nr 559 – obręb nr 3 Biała Rawska.

przewidują prowadzenia ewidencji takich działek, w związku z tym, do czasu otrzymania ostatecznej decyzji Wojewody potwierdzającej prawo własności jest, są one objęte ewidencją ZNSP”.

NIK zgadza się z poglądem Starosty, zgodnie z którym do czasu wydania decyzji komunalizacyjnej nie można jednoznacznie przesądzić, że działki te staną się własnością gmin. Powyższy argument przemawia za koniecznością prowadzenia ewidencji tych nieruchomości, zapewniającej Staroście kompletną wiedzę na temat nieruchomości SP. Jednocześnie uwzględniając brzmienie art. 228 ugn, nie powinien to być zasób nieruchomości SP, o którym mowa w art. 23 ugn, a brak wyodrębnienia informacji o takich nieruchomościach uniemożliwia ponadto prawidłowe ustalenie ewidencji zasobu nieruchomości SP. Należy podkreślić, że wyłączenie z art. 228 ugn obejmuje tylko nieruchomości objęte postępowaniem komunalizacyjnym na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych i nie dotyczy komunalizacji przeprowadzanej w oparciu o inną podstawę prawną.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę, na brak jednolitego podejścia co do sposobu postępowania Starosty w zakresie ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa, które na podstawie ww. przepisów z mocy prawa stały się własnością gmin. W przypadku innych 37 nieruchomości, które ujęte były w EGIB, a nie było ich w zasobie Starosta uznał bowiem, że „jako podlegające ustawie z dnia 10.05.1990 r. nie są ewidencjonowane w ZNSP”.

(akta kontroli str.1745-1752, 1821-1832)

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie Starosta co do zasady zapewnił właściwe przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań z zakresu gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. Jednakże od dnia 25 lutego 2023 r. wykonywał powierzone zadania z zakresu geodezji i kartografii bez pomocy geodety powiatowego. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn prowadził ewidencję Zasobu SP, obejmującą m.in. nieruchomości nierozdysponowane i na jej podstawie sporządzał sprawozdania roczne z gospodarowania zasobem. Jednakże w ewidencji Zasobu SP i w konsekwencji w sprawozdaniach rocznych w latach 2020-2022 nie ujęto wszystkich nierozdysponowanych działek stanowiących zgodnie z EGIB własność Skarbu Państwa (tj. 3%), w tym ośmiu działek objętych postępowaniem w sprawie przekazania w użytkowanie wieczyste oraz dwóch, dla których brak było dokumentów potwierdzającej prawo własności Skarbu Państwa. Zawarte w Zasobie SP dane dotyczące księgi wieczystej, katastru i powierzchni nieruchomości były zgodne z EGIB, natomiast nie uwzględniono w niej wszystkich aktualnych informacji dotyczących toczących się postępowań administracyjnych i sądowych oraz przeznaczenia nieruchomości we właściwym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ponadto wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 288 ugn Starosta ewidencją Zasobu SP objął łącznie 98 nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności. Ponadto w prowadzonych ewidencjach (EGiB i Zasób SP) oraz w konsekwencji w sprawozdaniach ujmowano działki leśne, które zgodnie z art. 74. ust 3 ustawy o lasach przeszły we władanie Lasów Państwowych. W Zasobie jak i w sprawozdaniach rocznych za lata 2020-2022, jako nieruchomości nierozdysponowane ujmowano 56 działek przekazanych w bezpłatne użyczenie pod inwestycję związaną z budową zbiornika małej retencji. Starosta terminowo sporządzał i przekazywał roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem,

jednakże nie zawierały one wszystkich wymaganych informacji dotyczących m.in. współwłasności oraz planowanego sposobu zagospodarowania, zaś dane o istniejących zabudowaniach dotyczyły również budynków niestanowiących własności Skarbu Państwa. Ponadto w sprawozdaniach wykazywano dane dotyczące nieruchomości SP na dzień ich sporządzenia, a nie za dany rok objęty sprawozdaniem.

OBSZAR

2. Realizacja pozostałych zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

2.1. Starosta Rawski nie sporządził planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 3 ugn (w brzmieniu obowiązującym do dnia 9 września 2021 r.).

Starosta wyjaśnił, że plan realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa dla Powiatu Rawskiego nie został sporządzony, ze względu na brak przyjętej przez Radę Ministrów *Polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa*, co uniemożliwiło wykonanie przez Starostę Rawskiego ustawowego obowiązku sporządzenia ww. planu.

(akta kontroli str. 1745-1752)

Stosownie do art. 23 ust. 1 da ugn, Starosta sporządził plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa położonych w powiecie rawskim na lata 2022, 2023, 2024, który został zatwierdzony przez Wojewodę. Plan zawierał dane określone w art. 23 ust. 1db ugn. Plan sporządzono z zachowaniem terminu, określonego w art. 5 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw⁴⁵.

W planie ujęto 369 działek zasobu Skarbu Państwa. W ewidencji zasobu Skarbu Państwa na koniec 2021 r. i sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za 2021 r. wykazano po 366 działek.

Starosta wyjaśnił, że plan w pierwszej wersji przesłanej Wojewodzie w dniu 4 marca 2022 r. tworzony był w oparciu o dane wygenerowane w dniu 18 lutego 2022 r. i obejmował wówczas 366 działek⁴⁶. W dniu 19 października 2022 r. do Wojewody przesłano poprawioną tabelę nr 1, tj. zestawienie nieruchomości – zasób Skarbu Państwa na terenie Powiatu Rawskiego i wówczas zawarte w tabeli dane aktualne były na dzień 19 października 2022 r. i zgodne z danymi ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na ten dzień.

(akta kontroli str.384-402, 1745-1752)

2.2. W planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024, przewidziano w 2022 r. udostępnienie w trybie bezprzetargowym jednej działki o pow. 1,76 ha, dwóch działek o pow. 0,04 ha w formie darowizny, oddanie w dzierżawę jednej nieruchomości o pow. 0,0359 ha oraz ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego w odniesieniu do 12 działek⁴⁷. Plan uwzględniał ponadto aktualizację opłat za trwałe zarząd w odniesieniu do siedmiu trwałych zarządców.

Zadanie dotyczące oddania w dzierżawę jednej nieruchomości oraz ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego do 12 nieruchomości, nie zostały przez Starostę

⁴⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1561.

⁴⁶ Zgodnie z Zasobem SP.

⁴⁷ Ustanowienie służebności przesyłu na nieruchomości gruntowej na rzecz [REDACTED]

zrealizowane. W sprawie ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomościach, Starosta wystąpił do Wojewody z wnioskami⁴⁸, niemniej jednak Wojewoda poinformował Starostę, że rozpatrzenie wniosków nastąpi po zakończeniu postępowania w sprawie stwierdzenia nabycia na podstawie art. 34 i 35 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”⁴⁹ z mocy prawa z dniem 27 października 2000 r. przez [REDAKTED] prawa użytkownika ww. gruntu⁵⁰.

Starosta wyjaśnił, że wydzierżawienie części nieruchomości Skarbu Państwa zaplanowane zostało ze względu na prowadzone na wniosek [REDAKTED] działania dotyczące wydzierżawienia na okres jednego roku tej nieruchomości (w związku z koniecznością uzyskania przez [REDAKTED] warunków przyłączenia istniejącego urządzenia do sieci energetycznej). Po określeniu wysokości czynszu dzierżawnego przez rzeczoznawcę majątkowego, sporządzony został wykaz nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy i podany do publicznej wiadomości, tj. w BIP na stronach Starostwa Powiatowego i Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, na tablicy ogłoszeń Starostwa oraz w gazecie ITS. Następnie przygotowano projekt umowy dzierżawy, który został przesłany do wnioskodawcy. Planowana dzierżawa miała być podpisana na rok, w związku z tym Starosta nie był zobowiązany do uzyskania zgody Wojewody. Zmiany warunków umowy dzierżawy zaproponowane przez wnioskodawcę, nie zostały zaakceptowane przez Starostę. Wnioskodawca, zawiadomiony o braku zgody na zaproponowane zmiany w projekcie umowy dzierżawy, nie odpowiedział na pismo.

(akta kontroli str. 384-445, 1745-1752)

2.3. W latach 2020-2023 Starosta Rawski nie zidentyfikował przypadków gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmiot nieuprawniony i skutkujących ryzykiem zasiedzenia nieruchomości SP.

W związku z powyższym Starosta nie ustalał i nie egzekwował wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości SP, jak również nie podejmował działań celem wszczęcia postępowania o odszkodowanie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości.

(akta kontroli str. 358-381)

W okresie objętym kontrolą, nie było prowadzonych postępowań o zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa, w których Starosta był stroną. Starosta nie był uczestnikiem postępowania sądowego o zasiedzenie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, jak również nie uczestniczył w postępowaniach o zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz innych podmiotów.

W latach 2020-2023 Starosta przeprowadził cztery kontrole dotyczące faktycznego stanu zagospodarowania i utrzymania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Jedna kontrola przeprowadzona została w związku z wnioskiem osoby fizycznej o umożliwienie jej zakupu działki Skarbu Państwa bezpośrednio przylegającej do działki wnioskodawcy, a kolejne trzy⁵¹ w związku z wnioskiem gminy o uprzątnięcie zalegających na działce śmieci⁵². W wyniku podjętych przez Starostwo działań⁵³ zostały one usunięte.

⁴⁸ W lipcu 2022 r.

⁴⁹ Dz. U z 2021 r. poz. 146 ze zm.

⁵⁰ Na dzień zakończenia kontroli NIK postępowania były w toku.

⁵¹ Dotyczyły one tej samej działki.

⁵² Pozostawionych przez wędkarzy, korzystających z przyległego do działki SP zbiornika wodnego, zarządzanego przez [REDAKTED]

⁵³ Skierowano w tej sprawie wniosek do organu zarządzającego zbiornikiem wodnym o uprzątnięcie śmieci.

Starosta wyjaśnił, że kontrole stanu zagospodarowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa przeprowadzane były wtedy, gdy wpłynął wniosek dotyczący danej nieruchomości np. o sprzedaż.

(akta kontroli str. 358, 382-383, 810-830, 1745-1752)

2.4. W latach 2020-2023, Starosta Rawski nie zawierał umów dotyczących okresowego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, w tym najmu, dzierżawy, użytkowania.

Starosta wyjaśnił, że zagospodarowanie nieruchomości Skarbu Państwa poprzez ich wydzierżawienie, czy najem wymaga dokonania szczegółowych ustaleń i podjęcia czynności związanych z przygotowaniem nieruchomości do takiego zagospodarowania i związane jest z poniesieniem wydatków. W wielu przypadkach, ponieważ granice działek są niewidoczne (np. na gruntach rolnych czy leśnych), należy wznowić granice działek przeznaczonych do dzierżawy, co wiąże się ze znacznymi wydatkami (kilkanaście tysięcy złotych). W związku z tym biorąc pod uwagę racjonalność takich wydatków gdzie potencjalny zysk Skarbu Państwa (z czynszu), może być znacznie niższy niż koszty przygotowania dokumentacji. Starosta Rawski podejmuje działania związane z zagospodarowaniem nieruchomości Skarbu Państwa, wówczas, gdy wpłynie wniosek od podmiotu/osoby zainteresowanej wskazaną nieruchomością Skarbu Państwa.

W okresie objętym kontrolą, jedna z nieruchomości Skarbu Państwa objętych oględzinami, zidentyfikowanych przez Starostę jako nierozdysponowana, była nieodpłatnie udostępniona na podstawie umowy użyczenia z 2012 r. Szerzej o tym opisano w pkt 2 lit b sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze pierwszym oraz w pkt dotyczącej oględzin I w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 2 lit. e niniejszego obszaru.

(akta kontroli str. 358-359, 1487-1491, 1928-1929)

2.5. W wyniku oględzin, którym poddano 30 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, stanowiących w 100% własność Skarbu Państwa, ustalono, że 19 działek zostało w całości lub w części zagospodarowanych, w tym:

- 11 działek było zagospodarowanych przez podmiot nieposiadający tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*),
- zaś osiem innych działek stanowiły: czynne tereny kolejowe z torowiskiem i istniejącymi urządzeniami towarzyszącymi (trzy działki⁵⁴), części pasów drogowych czynnych dróg gminnych i wojewódzkich, nieutwardzonej drogi przy istniejącym wiadukcie (pięć działek⁵⁵), w tym z terenami do nich przyległymi.

Jak wyjaśnił Starosta trzy działki stanowiące tereny kolejowe znajdują się na obszarze terenów zamkniętych, które są zarządzane przez ██████████. Przedmiotowe działki objęte są, prowadzonym przez Wojewodę Łódzkiego, postępowaniem w sprawie oddania w/w nieruchomości w użytkownię wieczyste⁵⁶ na podstawie art. 34 i 35 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”⁵⁷. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego działki przeznaczone są pod komunikację kolejową i znajdują się w terenach zamkniętych, tj. obszarze o charakterze zastrzeżonym, a tym samym

⁵⁴ Działki o nr 204, 205 i 209, obręb Narty, gmina Biała Rawska o łącznej powierzchni 4,9268 i klasoużytku „Tk”.

⁵⁵ Działka nr 50/1 obręb 4, miasto Rawa Mazowiecka, działka 569/3 obręb 3, miasto Biała Rawska, działki nr 207/6, 208/6 i 209/6, obręb 2, miasto Rawa Maz.

⁵⁶ Sprawa GN-II-GN.III/SP.V.7720/2/2234/04/PJ.

⁵⁷ Dz.U. z 2022 r., poz. 2542.

szczególnie ważnym ze względu na obronność i bezpieczeństwa państwa i są wykorzystywane pod infrastrukturę kolejową. Starosta nie jest uprawniony do ewentualnej zmiany charakteru użytkowania w/w działek.

Trzy działki stanowiące część dróg wojewódzkich, jak wyjaśnił Starosta znajdowały się w zarządzie Zarządu Województwa Łódzkiego i to po jego stronie należy podjęcie działań w tym zakresie. Starosta wskazał, iż nie ma wpływu na terminy podejmowanych przez Zarząd Wojewódzki czynności, natomiast wystąpi do Zarządu Województwa Łódzkiego o podjęcie działań zmierzających do uregulowania prawa dysponowania nieruchomościami.

W odniesieniu do działki stanowiącej część drogi gminnej, Starosta wyjaśnił, iż po stronie Gminy jest podejmowanie stosownych działań celem uzyskania decyzji potwierdzającej prawo własności, o co starosta wnioskował w przesyłanej korespondencji.

Ogłędzinom poddano również sześć nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu stanowiących współwłasność z innymi podmiotami, w wyniku których stwierdzono, że cztery działki⁵⁸ były zagospodarowane uprawami sadowniczymi (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1483-1667, 1870-1889)

2.6. W latach 2020-2023 (do zakończenia kontroli NIK), Starosta w ramach działań mających na celu uregulowanie stanu prawnego nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, podejmował następujące działania:

W 2020 r.:

- skierował do Burmistrza Białej Rawskiej pismo o podjęcie działań związanych z uregulowaniem na rzecz Gminy prawa własności do trzech nieruchomości/działek⁵⁹, stanowiących w części lub całości własność Skarbu Państwa,
- wystąpił do Sądu Rejonowego w Rawie Maz. o ujawnienie w księdze wieczystej współwłaściciela nieruchomości, tj. osoby fizycznej i zmianę wielkości udziału Skarbu Państwa w tej nieruchomości⁶⁰.

W 2021 r. wystąpił do Sądu Rejonowego w Rawie Maz. z wnioskiem o dokonanie wpisu w KW prawa własności na rzecz Skarbu Państwa w odniesieniu do pięciu nieruchomości/działek⁶¹.

W 2022 r. wystąpił:

- do Gminy Biała Rawska z zapytaniem, czy Gmina planuje wystąpić do Wojewody z wnioskiem o nabycie prawa własności trzech nieruchomości Skarbu Państwa⁶²,
- do Sądu Rejonowego w Rawie Maz. o założenie KW dla trzech nieruchomości Skarbu Państwa⁶³,
- dokonał darowizny w imieniu Skarbu Państwa na rzecz Powiatu Rawskiego na cel publiczny, tj. pod drogę publiczną kategorii drogi powiatowej dwóch działek⁶⁴.

W 2023 r.:

⁵⁸ Współdział Skarbu Państwa wynosił odpowiednio: 1/3, 2/3, 1/2, 3/4.

⁵⁹ O obszarze 0,0834 ha (dz. Nr 570/4, 240/13 i 240/14 w obrębie nr 2 i nr 3 Biała Rawska).

⁶⁰ O obszarze 0,0514 ha.

⁶¹ Powierzchnia działek 1,3548 ha

⁶² Powierzchnia nieruchomości 0,1593 ha. Z odpowiedzi Burmistrza Gminy wynikało, że Gmina wystąpi z wnioskiem do Wojewody o stwierdzenia nabycia ww. nieruchomości.

⁶³ O pow. 0,3 ha.

⁶⁴ O pow. 0,04 ha

- wystąpił do Burmistrza Białej Rawskiej o udzielenie informacji na jakim etapie była sprawa dotycząca uregulowania na rzecz Gminy prawa własności do trzech nieruchomości Skarbu Państwa, w odniesieniu do których Starosta występował do Gminy już w 2022 r. oraz o podjęcie działań związanych z regulowaniem na rzecz Gminy prawa własności do kolejnej nieruchomości⁶⁵,
- dokonał przekazania w formie darowizny na rzecz Powiatu Rawskiego na cel publiczny jednej nieruchomości Skarbu Państwa⁶⁶.

Analiza 20 spraw (ostatecznych decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, prawomocnych orzeczeń sądowych) dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa, przekazanych Staroście w celu aktualizacji danych w ewidencji gruntów i budynków wykazała, że w przypadku 15 spraw dane z nich wynikające wpisane zostały do ewidencji gruntów i budynków, w terminie określonym w art. 23 ust. 7 pgik.

(akta kontroli str. 446-774)

Z analizy zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, wg stanu na dzień 30 kwietnia 2023 r. wynikało, że brak było odnotowanej księgi wieczystej (KW) dla sześciu nieruchomości Skarbu Państwa⁶⁷.

Starosta w odniesieniu do trzech nieruchomości⁶⁸ wyjaśnił, że są one działkami leśnymi i biorąc pod uwagę art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁶⁹ brak jest podstawy prawnej do wykonywania przez Starostę praw właścicielskich w stosunku do lasu należącego do Skarbu Państwa. W stosunku do trzech pozostałych działek⁷⁰ informację, iż objęte one zostały księgami wieczystymi Starosta uzyskał w trakcie kontroli NIK⁷¹ i wówczas dane te ujawnione zostały w EGIB. Starosta wyjaśnił, że Informacja dotyczące ksiąg wieczystych dla tych nieruchomości zostaną wykazane w ZNSP przy najbliższej synchronizacji danych (EGIB z ZNSP).

(akta kontroli str. 775-776, 1833-1840, 1928-1929)

2.7. Stosownie do art. 23 ust. 1c ugn ewidencja Zasobu SP umożliwiła wgląd w numer ID budynku poprzez połączenie z ewidencją EGIB.

W Zasobie SP, na dzień zakończenia czynności kontrolnych zaewidencjonowanych było łącznie 40 budynków stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym dziewięć budynków na trzech działkach⁷² nierozdysponowanych według ewidencji Zasobu SP oraz według sprawozdania rocznego. Nieruchomości te Starosta zidentyfikował jako podlegające komunalizacji na podstawie Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (szerzej w pkt 1.5 Wystąpienia pokontrolnego). Jeden z budynków stanowiła dwukondygnacyjna kamienica z lokalami mieszkalnymi⁷³, dla której obowiązek prowadzenia książki obiektów budowlanych⁷⁴ wynikał z art. 60b ustawy z dnia 7 lipca 1994 Prawo

⁶⁵ O powierzchni 0,1263 ha. Burmistrz poinformował, że podjęte zostaną działania zmierzające do komunalizacji działek.

⁶⁶ Pod drogę kategorii powiatowej – o pow. 1,13 ha.

⁶⁷ Tj. działka nr 156 i nr 193 o pow. w części przypadającej Skarbowi Państwa: 0,5340 ha i 0,5375 ha położonych w obrębie Ossa, działka nr 236/2 o pow. w części przypadającej Skarbowi Państwa 0,8705 ha w obrębie Przewodowice, działka nr 361 o pow. 0,71 ha obręb Niemglowy Bc oraz działki nr 581/5 i nr 581/6 o pow. 0,0348 ha i 0,0847 ha położonych w obrębie Boguszyce.

⁶⁸ Nr 156 i 193, obręb Ossa i 236/2, obręb Przewodowice.

⁶⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1356.

⁷⁰ Nr 361, obręb Niemglowy Bc, 581/5 i 581/6, obręb Boguszyce.

⁷¹ W ramach konsultacji z sądem rejonowym.

⁷² Dz. nr. ID: 101302_4.0003 [REDAKTOWANE] 101302_4.003 [REDAKTOWANE] i 101301_1.0007 [REDAKTOWANE]

⁷³ Nieruchomość objęta była oględzinami opisanymi w pkt 2.5 Wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁴ Dalej: KOB.

budowlane⁷⁵. Starosta nie prowadził KOB dla budynku, jako właściwą w tym zakresie wskazał Gminę Białą Rawską będącą administratorem budynku. Starosta nie dysponował dokumentem potwierdzającym przekazanie budynku w zarząd⁷⁶ (szerzej opisano w pkt. 5 obszaru drugiego wystąpienia pokontrolnego i w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1413-1447, 1833-1840)

W badanym okresie nie podejmowano działań celem zabezpieczenia nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, w tym zabezpieczenia przez zniszczeniem, uszkodzeniem, dostępem osób nieuprawnionych.

Jak wyjaśnił Starosta, wynikało to z braku zgłoszeń od służb (tj. Policji, Straży Miejskiej), organów lub innych podmiotów o uszkodzeniu lub zniszczeniu mienia, jak również ze względu na trwający w tym okresie stan epidemii i zagrożenia epidemicznego COVID-19.

W latach 2020-2023 nie wystąpiły przypadki uszkodzenia nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. W 2021 r. do Starostwa wpłynęły dwa zgłoszenia dotyczące podjęcia stosownych działań, w tym: jedno zgłoszenie w sprawie usunięcia śmieci i jedno zgłoszenie dotyczące usunięcia pochylonego drzewa. Starosta podejmował stosowne działania bez zbędnej zwłoki, każdorazowo rozpoczynał je od przeprowadzeniem oględzin nieruchomości.

(akta kontroli str. 1833-1869, 1938-1939)

W badanym okresie Starosta poniósł koszty w związku z administrowaniem i gospodarowaniem nieruchomościami nieudostępnionymi Skarbu Państwa na łączną kwotę 13.793 zł, (tj. w 2020 r. 390 zł, w 2021 r. 1753 zł, w 2022 r. 11.150 zł, a w 2023 r. 500 zł.) w tym na regulację stanu prawnego nieruchomości 10.000 zł (tj. w 2022 r.), na operaty szacunkowe - 2.740 zł (tj. 390 zł w 2020 r., 700 zł w 2021 r., 1.150 zł w 2022 r. i 500 zł w 2023 r.) oraz na wycięcie drzew - 1053 zł (w 2021 r.)

Wydatki poniesione w latach 2020-2023 na pokrycie kosztów gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami SP pokryte zostały z przyznawanej corocznie przez Wojewodę dotacji.

(akta kontroli str. 378, 1938-1939)

2.8. W badanym okresie w Starostwie zgodnie z przyjętymi zasadami rachunkowości⁷⁷ prowadzone było pozabilansowe konto 090 Środki trwałe Skarbu Państwa, służące do ewidencji pozabilansowej środków trwałych Skarbu Państwa, w stosunku do których rolę zarządcy wykonuje Starosta. Zapisy na koncie dokonywane były na podstawie przedkładanych przez Wydział do Wydziału Finansów i Budżetu informacji o stanie mienia. Analiza zapisów konta w badanym okresie wykazała, że pozabilansową ewidencją księgową objęto tylko jedną nierozdysponowaną⁷⁸ nieruchomość Skarbu Państwa na 380 ujętych w zasobie⁷⁹, a tym samym nie obejmowano nieruchomości objętych postępowaniem komunalizacyjnym jak i przeznaczonych do komunalizacji na podstawie Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1340-1349, 1356-1412, 1723-1742)

Przeprowadzana w latach 2020-2021 w Starostwie inwentaryzacja nie obejmowała nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości podlegających komunalizacji na podstawie Przepisów wprowadzających ustawę

⁷⁵ Dz.U. z 2023 r., poz. 682, ze zm.

⁷⁶ Szerzej opisano w pkt. 1a sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

⁷⁷ Zarządzenie nr 27/2017 Starosty Rawskiego z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie zasad rachunkowości.

⁷⁸ nr. działki 101/9 obręb Ryłsk, pow. 11300 m²; wartości 1.579.100 zł

⁷⁹ Według stanu na dzień 30 kwietnia 2023 r.

o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych zaś w 2022 r. przeprowadzono inwentaryzację tylko jednej nierozdysponowanej nieruchomości zaewidencjonowanej na koncie pozabilansowym 090 Środki trwale Skarbu Państwa (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1297-1339, 1350-1355)

2.9. W dniu 30 grudnia 2022 r. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi (ŁUW) rozpoczął w Starostwie kontrolę, której zakres obejmował wykonywanie przez Starostę Rawskiego zadań z zakresu administracji rządowej polegających na gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Kontrola obejmowała okres od 20 września 2019 r. do dnia 30 listopada 2022 r. Kontrola ŁUW, do dnia zakończenia kontroli NIK, była w toku. Innych kontroli w powyższym zakresie ŁUW nie przeprowadzał.

(akta kontroli str. 777-798)

10. W okresie objętym kontrolą, nie wpływały do Starostwa skargi i wnioski dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości nierozdysponowanych, jak również dotyczące gospodarowania nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione.

(akta kontroli str. 799-800)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2020-2023 Starosta w sposób nierzetelny sprawował nadzór nad nieruchomościami Skarbu Państwa ujętymi w ewidencji Zasobu SP i sprawozdaniach z gospodarowania tym zasobem jako nieruchomości nierozdysponowane dopuszczając do gospodarowania 11 nieruchomościami o łącznej powierzchni 1,9112 ha przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości (umową, prawomocną decyzją), w tym w odniesieniu do jednej nieruchomości o powierzchni 0,1263 (z zabudową o łącznej powierzchni – 200 m²) umożliwił podmiotom pobieranie pożytków z udostępniania tej nieruchomości osobom trzecim, w sytuacji gdy zgodnie z art. 12 ugn Starosta działający za Skarb Państwa był zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

Powyższe stwierdzono w odniesieniu do:

- a) dwóch zagospodarowanych nieruchomości⁸⁰ zabudowanych budynkami, w tym budynkami mieszkalnymi, z czego jeden budynek był wielokondygnacyjny z wydzielonymi lokalami mieszkalnymi⁸¹. Starosta nie posiadał wiedzy ile jest lokali, przez kogo i od kiedy są zamieszkiwane oraz na jakiej podstawie⁸². Nie pobierał opłat za udostępnianie budynków, w tym lokali, nie ponosił również kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości. Jako administratora budynków wskazał Gminę Białą Rawską. Ponadto budynek wielokondygnacyjny, posiadający dwa numery adresowe, w części administrowany był przez osobę prywatną. Starosta nie posiadał żadnych dokumentów potwierdzających przekazanie w administrowanie budynków ww. podmiotom. Starosta nie prowadził również książki obiektów budowlanych dla nieruchomości⁸³. W badanym okresie trzykrotnie zwracał

⁸⁰ Działki i kiasoużytku "B", w tym działka nr [] o pow. 0,032 ha i działka nr [] o pow. 0,1263 ha.

⁸¹ Budynek wielokondygnacyjny znajdował się na działce nr []. W odniesieniu do budynków znajdujących się na działce nr [] Starosta, powołując się na uzyskane w trakcie kontroli wyjaśnienia od Gminy Biała Rawska, wskazywał że nieruchomość jest niezamieszkała.

⁸² Działki nr: [], obręb 3 Biała Rawska.

⁸³ Zgodnie z wypisem z kartotek: budynków na działce nr [] znajdowało się sześć budynków, tj.: dwa mieszkalne o powierzchniach 50 m² i 63 m², i cztery pozostałe budynki niemieszkalne o pow. od 9 do 31 m², na

się do Gminy o podjęcie działań celem komunalizacji nieruchomości. W trakcie kontroli NIK Gmina poinformowała Starostę o przygotowywaniu wniosku w tym zakresie.

Jak wyjaśnił Starosta, są to nieruchomości, których właścicielem z mocy prawa, na podstawie ustawy przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych jest Gmina Biała Rawska⁸⁴, tym samym nie można jej uznać za podmiot nieuprawniony do gospodarowania. Dlatego też Starosta nie pobierał opłat za udostępnianie budynków i lokali i nie weryfikował wykonania obowiązku prowadzenia książki obiektów budowlanych.

- b) jednej zagospodarowanej nieruchomości zabudowanej⁸⁵, w tym budynkiem mieszkalnym, zamieszkałej przez osobę fizyczną. Starosta nie posiadał dokumentów potwierdzających uprawnienia osób władających nieruchomością oraz informacji kto, kiedy i na jakiej podstawie dokonał zabudowań na działce.

Jak wyjaśnił Starosta, była to nieruchomości w użytkowaniu rolniczej spółdzielni jako działka przyzagrodowa dla jej członków. Starosta wskazał, iż podejmie działania w celu ustalenia faktycznego stanu prawnego władania. Ze względu na skomplikowany charakter sprawy, a także ograniczoną sytuację kadrową Starostwa, sprawy zagospodarowania mienia Skarbu Państwa realizowane są w miarę składania wniosków.

- c) czterech nieruchomości⁸⁶, stanowiących zgodnie z wyjaśnieniami Starosty tereny przeznaczone pod budowę drogi publicznej (gminnej lub krajowej) lub drogi dojazdowej. Działki były w części zagospodarowane, włączone organizacyjnie do istniejących sąsiadujących z nią posesji, na których urządzone były np. ogrody, parkingi, ogrodzenia, bramy wjazdowe, utwardzone tereny lub budynek o charakterze gospodarczym.

Jak wyjaśnił Starosta dwie działki były przedmiotem dokonanego w latach 1978-1979 wywłaszczenia, lecz Skarb Państwa nie objął ich w faktyczne posiadanie. Naniesienia znajdujące się na działkach były już w momencie dokonania wywłaszczeń. Z uwagi na usytuowanie działek ich samodzielne zagospodarowanie wymagałoby poniesienia znacznych kosztów i wiązałoby się z koniecznością ustanowienia odpowiednich służebności drogi koniecznej do nieruchomości przyległych. Kolejna działka⁸⁷ w momencie podziału nieruchomości przeznaczona była pod pas drogi krajowej – obecnie jako droga lokalna, była zabudowana istniejącym ogrodzeniem już w momencie ustanowienia własności Skarbu Państwa. Pomimo podejmowanych w 2019 r. działań przez Starostę, GDDKiA nie objęła w trwały zarząd nieruchomości. Samodzielne zagospodarowanie działki było ograniczone z uwagi na niewielki kształt i jej usytuowanie w pasie drogowym. Kolejna nieruchomość była przeznaczona na drogę dojazdową do działek budowlanych. Starosta nie posiadał wiedzy kto i na jakiej podstawie zajął działkę, ani kto dokonał naniesień, które zdaniem Starosty zostały dokonane w latach

działce nr [REDAKTED] znajdował się jeden budynek mieszkalny dwukondygnacyjny o pow. zabudowy 173m² i jeden budynek niemieszkalny o powierzchni 27 m².

⁸⁴ Skarb Państwa nabył prawa do nieruchomości na mocy postanowień sądowych z 1960 r.

⁸⁵ Działka nr [REDAKTED] o pow. 0,3657 i klasoużytku „B” obręb Nowy Trębaczew.

⁸⁶ Działki nr: [REDAKTED] obręb 4 m. Rawa Maz. o pow. 0,0626, 0,0280 i 0,016 i klasoużytku odpowiednio: „dr”, „dr” i „B” i działka nr [REDAKTED] obręb Boguszyce o powierzchni 0,0426 i klasoużytku „R”.

⁸⁷ Działka nr [REDAKTED]

osiemdziesiątych ub. wieku. Jak wskazał, podjęcie działania celem wyjaśnienia istniejącego stanu własności i jego uregulowania.

- d) trzech nieruchomości stanowiących tereny na których prowadzone były uprawy rolnicze⁸⁸.

Jak wyjaśnił Starosta, były to działki przejęte od rolników przez Skarb Państwa w zamian za emeryturę, a które stosownie do przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa stały się z mocy prawa własnością Gminy Sadkowice, nie posiadał wiedzy kto, od kiedy i na jakiej podstawie dysponował działkami, ani czy osoby te są uprawnione do władania nieruchomościami.

- e) Jedna nieruchomość⁸⁹ stanowiła część zbiornika retencyjnego wybudowanego w ramach zadania inwestycyjnego realizowanego przez Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi⁹⁰. Skarb Państwa w 2012 r. umową użyczenia przekazał przedmiotową działkę WZMiUW na okres 10 lat, do dnia 31 grudnia 2022 r. celem opracowania dokumentacji projektowo – technicznej dla inwestycji oraz do wykonania planowanego zbiornika małej retencji. Przedmiotem użyczenia było łącznie 56 działek Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 6,8043 ha⁹¹. Według ewidencji EGiB działki nadal stanowiły użytki rolne, w tym łąki, grunty orne, zadrzewione. W latach 2020-2023 wszystkie ww. grunty objęte umową były ujmowane w ewidencji Zasobu SP oraz w sprawozdaniach rocznych jako nieruchomości nierozdysponowane⁹².

Starosta nie posiadał wiedzy kiedy inwestycja została zakończona, nie podejmował również żadnych działań w związku z zakończeniem umowy użyczenia. Jako właściciela zbiornika wskazał Wody Polskie, które zdaniem Starosty na podstawie przepisów ustawy Prawo Wodne przejęły od Marszałków województw zadania inwestycyjne i eksploatacyjne dotyczące inwestycji w zakresie gospodarki wodnej. Jak wyjaśnił Starosta, w związku z tym iż umowa użyczenia zakończyła się w dniu 31 grudnia 2022 r., działania dotyczące wyjaśnienia i uregulowania statusu gruntów zajętych pod zbiornikiem, zaplanowane zostały na drugą połowę 2023 r.

(akta kontroli str. 1018-1020, 1041-1043, 1065-1067, 1089-1091, 1112-1114, 1483-1564, 1576-1582, 1833-1840, 1881-1898, 1921-1927, 1931)

W ocenie NIK Starosta nie powinien dopuszczać do gospodarowania nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione, a w przypadku stwierdzenia takich sytuacji, powinien podejmować niezwłoczne działania zmierzające do prawnego uregulowania formy i zakresu korzystania z nieruchomości, a także działania celem nałożenia na podmiot nieuprawniony opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Brak wiedzy o użytkowaniu ww. nieruchomości przez podmioty nieuprawnione, niesie ze sobą ryzyko zasiedzenia tych nieruchomości przez osoby korzystające z nich obecnie bez tytułu prawnego. Ponadto NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 18 i art. 20 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych dopiero po uprawomocnieniu się decyzji komunalizacyjnej następuje faktyczna zmiana właściciela nieruchomości, a do tego czasu nieruchomością gospodaruje Starosta działający w imieniu i na rzecz Skarbu

⁸⁸ Działki nr: [redacted] obręb Lewin o klasoużytku „R” i powierzchni: 0,1900 ha, 0,3000 ha, 0,1300 ha.

⁸⁹ Działka nr 105/8 obręb Regnów o pow. 0,6128 ha

⁹⁰ Dalej: WZMiUW.

⁹¹ Nieruchomości o klasoużytku m.in: „R”, „L” i „S”

⁹² Opisano szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości w obszarze pierwszym.

Państwa, który zgodnie z art. 23 ugn jest umocowany do wykonywania czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu czy okresowego udostępniania nieruchomości. Dopiero na podstawie prawomocnej decyzji komunalizacyjnej gmina nabywa uprawnienia właścicielskie do nieruchomości i może wobec nich korzystać ze swoich praw, w tym udostępniać nieruchomości podmiotom trzecim.

2. W latach 2020-2023 Starosta w sposób nierzetelny sprawował nadzór nad nieruchomościami stanowiącymi współwłasność Skarbu Państwa ujętymi w ewidencji zasobu nieruchomości SP i sprawozdaniach z gospodarowania tym zasobem jako nieruchomości nierozdysponowane dopuszczając do zarządzania i gospodarowania łącznie czterema nieruchomościami⁹³ o łącznej powierzchni 1,300 ha przez inne podmioty bez udziału Skarbu Państwa, w tym do czerpania z nich pożytków. Zgodnie z art. 199 i 200 KC każdy ze współwłaścicieli jest obowiązany do współdziałania w zarządzie rzeczą wspólną. Do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. W braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli, zaś zgodnie z art. 207 Kodeksu Cywilnego pożytki i inne przychody z rzeczy wspólnej przypadają współwłaścicielom w stosunku do wielkości udziałów; w takim samym stosunku współwłaściciele ponoszą wydatki i ciężary związane z rzeczą wspólną. Powyższe dotyczyło czterech nieruchomości, na których urządzone zostały sady owocowe Starosta nie posiadał wiedzy kto dokonał nasadzeń. Nie ponosił również wydatków i ciężarów związanych z rzeczą wspólną.

(akta kontroli str. 1483-1538)

Jak wyjaśnił, są to nieruchomości, których, właścicielem (w odniesieniu do udziałów przypadających Skarbowi Państwa) z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest Gmina Sadkowice i Biała Rawska. Tym samym Starosta nie widzi możliwości uczestniczenia w kosztach związanych z prowadzeniem sadów oraz pobierania z niego korzyści. W sytuacji gdy działki z mocy prawa należą się gminom, inne postępowanie nie byłoby działaniem racjonalnym i naraziłoby Skarb Państwa na dodatkowe koszty.

(akta kontroli str. 1921-1927)

Zdaniem NIK Starosta był obowiązany do współdziałania w zarządzie rzeczą wspólną albo do sformalizowania zasad zarządzania tą rzeczą, uwzględniając fakt, że nieruchomość ta stanowi źródło pożytków dla drugiego współwłaściciela ale także i kosztów związanych z utrzymaniem i gospodarowaniem tą nieruchomością. Powyższe nie jest równoznaczne z koniecznością ponoszenia przez Skarb Państwa ww. kosztów i czerpania pożytków, jednak przyjęte zasady powinny zostać w sposób formalny ustanowione. NIK zwraca również uwagę, iż zgodnie z art. 13 ust 2 i 4 nabycie przez gminą nieruchomości rolnych nieprzekazanych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ostatecznymi decyzjami, lub nieprzekazanych Krajowemu Ośrodkowi ostatecznymi decyzjami w terminie do 30 czerwca 2020 r., stwierdza wojewoda w drodze decyzji. Dopiero

⁹³ Działka nr ■ i ■ położona w obrębie Pilawy gmina Sadkowice o powierzchni 0,29 ha i 0,74 ha i klasoużytku „R”, dla których udział Skarbu Państwa wynosił 1/3 i 2/3, działka nr ■ położona w obrębie Paprotnia, gmina Sadkowice, o powierzchni 0,17 ha i klasoużytku „R” i „S”, dla której udział Skarbu Państwa wynosił 1/2. Działka nr ■ położona w obrębie Dańków, gmina Biała Rawska o powierzchni 0,1 ha i klasoużytku „R”, dla której udział Skarbu Państwa wynosił 3/4.

po uprawomocnieniu się decyzji następuje faktyczna zmiana właściciela nieruchomości, a do tego czasu Starosta działający w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, zgodnie z art. 23 w związku z art. 10 ust 4 ugn jest umocowany do wykonywania czynności związanych z gospodarowaniem udziałem Skarbu Państwa.

3. Analiza 20 spraw (ostatecznych decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, prawomocnych orzeczeń sądowych) przekazanych do Starostwa w celu aktualizacji danych w ewidencji gruntów i budynków wykazała, że w przypadku pięciu decyzji ostatecznych wydanych przez Wojewodę, stwierdzających nieodpłatne nabycie przez gminy Powiatu Rawskiego własności nieruchomości Skarbu Państwa, dane z nich wynikające wpisane zostały do ewidencji gruntów i budynków po upływie od jednego roku i dziewięciu miesięcy⁹⁴ do dwóch lat i sześciu miesięcy⁹⁵ od daty wpływu do Starostwa. Powyższe było sprzeczne z art. 23 ust. 7 pgiik, zgodnie z którym starosta niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów, o których mowa w art. 23 ust. 1-3, wpisuje dane z nich wynikające do ewidencji gruntów i budynków.

Starosta wyjaśnił w tej sprawie, że powyższe decyzje wpłynęły do Starostwa w 2020 r. i przez niedopatrzenie przekazane zostały tylko do pracownika zajmującego się nieruchomościami Skarbu Państwa, a powinny być przekazane również do EGIB. Decyzje przekazano do EGIB w dniach 26 i 29 maja 2023 r., tj. w trakcie kontroli NIK i na ich podstawie w dniu 29 maja 2023 r. wprowadzone zostały zmiany w tej ewidencji.

(akta kontroli str. 609-774, 1833-1840)

4. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nierzetelnie prowadzono pozabilansową ewidencję księgową nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Analiza obrotów konta 090 „Środki trwale Skarbu Państwa” wykazała, że ewidencją objęto tylko jedną nierozdysponowaną nieruchomość.⁹⁶ podczas gdy na dzień 30 kwietnia 2023 r. w zasobie zaewidencjonowano łącznie 380 nierozdysponowanych nieruchomości zaś 33 inne nieruchomości Skarbu Państwa, przeznaczone do komunalizacji na podstawie Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, które również powinny być objęte ewidencją pozabilansową, były zaewidencjonowane wyłącznie w EGIB.

(akta kontroli str. 1340-1349, 1356-1412, 1723-1742, 1219-1222)

Jak wyjaśnił Starosta, ewidencją księgową pozabilansową objęto nieruchomości wycenione, pozostałe nieruchomości ewidencjonowane są ilościowo w Wydziale GKIGN. Nie wszystkie nieruchomości nierozdysponowane zostały oszacowane i wycenione, z uwagi na wysokie koszty, operaty zlecane są wówczas, gdy podejmowane działania związane są z rozdysponowaniem nieruchomości. Wycena wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości spowodowałaby poniesienie nieracjonalnych kosztów.

(akta kontroli str. 1833-1842)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze stanowiskiem Ministra Finansów wszystkie nieruchomości Skarbu Państwa powinny być ujmowane w ewidencji pozabilansowej jednostki. Zatem ewidencja ta powinna obejmować swoim

⁹⁴ W przypadku czterech decyzji (Nr GN.IV.7532.203.2020.APi z dnia 27.10.2020 r., Nr GN.IV.7532.205.2020.APi z dnia 21.10.2020 r., Nr GN.IV.7532.206.2020.APi z dnia 22.10.2020 r. i Nr GN.IV.7532.207.2020.APi z dnia 28.10.2020 r.).

⁹⁵ W przypadku decyzji Nr GN.IV.7532.12.2020.APi z dnia 26.06.2020 r.,

⁹⁶ o wartości 1.579.100 zł

zakresem także nieruchomości nierozdysponowane. Przyjęte metody wyceny nieruchomości do celów ewidencji pozabilansowej jednostka powinna natomiast określić na podstawie art. 28 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹⁷ w polityce rachunkowości, zaś wycena do celów rachunkowych nie jest tożsama z wyceną przeprowadzaną na podstawie przepisów ugn i może być dokonana inną metodą, np. według zasad, stosowanych do środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, określonych w pkt 1 oraz w art. 31, art. 32 ust. 1-5 i art. 33 ust. 1 urach, według ceny rynkowej bądź inaczej określonej wartości godziwej.

5. W okresie objętym kontrolą inwentaryzacją nie objęto wszystkich nieruchomości nierozdysponowane ujętych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa i w rocznych sprawozdaniach sporządzanych na ich podstawie co stanowiło naruszenie art. 26 urach, w myśl którego inwentaryzacja gruntów Skarbu Państwa przeprowadzana powinna być stosownie do przepisów urach dotyczących tych składników majątku tj. drogą porównania danych ksiąg rachunkowych (w tym wypadku ewidencji pozabilansowej⁹⁸) z odpowiednimi dokumentami źródłowymi i weryfikacji wartości tych składników. Z kolei inwentaryzacja budynków Skarbu Państwa powinna być przeprowadzona drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych (także z ewidencją pozabilansową) oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic – w terminie raz na cztery lata.

W badanym okresie inwentaryzacją objęto tylko jedną nieruchomość nierozdysponowaną na dzień 31 grudnia 2022 r. o wartości 1.579.100 zł.

(akta kontroli str. 1297-1355, 1723-1742, 1219-1222)

Jak wyjaśnił Starosta, inwentaryzacją objęto wyłącznie nieruchomości wycenione.

(akta kontroli str. 1833-1842)

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie Starosta w sposób nierzetelny sprawował nadzór nad nieruchomościami Skarbu Państwa ujętymi w ewidencji zasobu nieruchomości SP i sprawozdaniach z gospodarowania tym zasobem jako nieruchomości nierozdysponowane, dopuszczając do gospodarowania łącznie 11 nieruchomościami o łącznej powierzchni 1,9112 ha przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości, w tym w odniesieniu do jednej nieruchomości o powierzchni 0,1263 ha umożliwił podmiotom pobieranie pożytków z udostępniania tej nieruchomości osobom trzecim, w sytuacji gdy zgodnie z art. 12 ugn Starosta działający za Skarb Państwa był zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Nie wystąpiły jednak przypadki dopuszczenia do nabycia prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa w drodze zasiedzenia potwierdzonego orzeczeniem sądowym. Bez zbędnej zwłoki podejmował również działania związane z czynnościami administracyjnymi wobec nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, w przypadku otrzymanych zgłoszeń w tym zakresie. Starosta w sposób nierzetelny prowadził ewidencję pozabilansową Skarbu Państwa nie obejmując nią wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa oraz wszystkich nieruchomości podlegających komunalizacji na podstawie Przepisów

⁹⁷ Dz.U. z 2023, poz. 120, ze zm., dalej: urach.

⁹⁸ <https://www.gov.pl/web/finanse/prosimy-o-wskazanie-zasad-ewidencji-nieruchomosci-stanowiacych-wlasnosc-skarbu-panstwa-ktorymi-na-mocy-ustawy-z-dnia-21-sierpnia-1997-r-o-gospodarce-nieruchomosciami-gospodaruja-starostowie>

wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Nie przeprowadził również inwentaryzacji wszystkich nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa. Nie zawsze też terminowo dokonywał aktualizacji danych w ewidencji gruntów i budynków.

OBSZAR

2 Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Starosta Rawski nie sporządzał deklaracji podatkowych, nie składał ich do właściwych organów podatkowych oraz nie opłacał podatku od nieruchomości oraz podatku leśnego od nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Dokonane na potrzeby kontroli wyliczenia szacunkowe przeprowadzone w oparciu o nieruchomości identyfikowane przez Starostę jako nierozdysponowane⁹⁹ tj. nieprzekazane do gospodarowania innym podmiotom, wskazały, że w 2020 r. nie odprowadzono podatku od nieruchomości na łączną kwotę 5.990 zł od 25 działek gruntowych Skarbu Państwa zaewidencjonowanych w Zasobie SP jako nieruchomości nierozdysponowane o łącznej powierzchni 2,7860 ha¹⁰⁰, w kolejnych latach było to odpowiednio: 6.126 zł od 27 działek o powierzchni 2,8404 ha¹⁰¹, 6.540 zł od 27 działek o powierzchni 2,9267 ha i 7.739 zł od 27 działek o powierzchni 2,9769 ha. Natomiast należny podatek leśny od ujętych w ewidencji Zasobu SP 137 nieruchomości nierozdysponowanych¹⁰² poszczególnych latach badanego okresu wynosił odpowiednio: 957 zł, 970 zł, 1046 zł, 1592 zł (szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 360-361, 1468-1482, 1743-1744)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2020-2023 Starosta zaniechał sporządzenia i złożenia do właściwych organów podatkowych deklaracji na podatek od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów oraz ustalenia i zapłaty należnego podatku¹⁰³.

Działanie to było niezgodne z art. 3 w związku z art. 6 ust 9, ust. 9a, i ust.10 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁰⁴. W myśl art. 3 w przypadku, gdy nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa znajduje się w posiadaniu innego podmiotu, podatnikiem podatku od nieruchomości jest ten podmiot. Jeżeli jednak nieruchomości nie zostały

⁹⁹ Nieruchomości stanowiące w 100% własność Skarbu Państwa, co do których według EGiB, istniały uzasadnione przesłanki do ich opodatkowania.

¹⁰⁰ W tym 10 działek o powierzchni 0,7721 ha stanowiących grunty zabudowane i zurbanizowane o klasoużytku: B, Ba, Bi, Bp, Bz, K oraz 15 działek o powierzchni 2,0139 ha o klasoużytku „dr” drogi niestanowiących dróg publicznych.

¹⁰¹ W tym 10 działek o powierzchni 0,7721 ha stanowiących grunty zabudowane i zurbanizowane o klasoużytku: B, Ba, Bi, Bp, Bz, K oraz 17 działek o powierzchni 2,0139 ha o klasoużytku „dr” drogi niestanowiących dróg publicznych.

¹⁰² Stanowiących w 100% własność Skarbu Państwa.

¹⁰³ W łącznej kwocie 26.395 zł - kwota została wyliczona szacunkowo na podstawie danych z EGiB. Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać opłacona po ustaleniu wysokości zobowiązania w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i włączeń przewidzianych ugn i ustawą o podatku od nieruchomości.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.

przekazane na rzecz innego podmiotu, ani nie są wykorzystywane bezumownie, podatnikiem jest ich właściciel, czyli Skarb Państwa. Stosownie bowiem do treści art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, z zastrzeżeniem ust. 3. Zaś w myśl art. 6 ust. 9 deklaracje należy składać, na formularzu według ustalonego wzoru, w terminie do dnia 31 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, lub w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku. Natomiast zgodnie z art. 9 ust 9a i ust. 10 informacje o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracje na podatek od nieruchomości mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Obowiązek składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości, o którym mowa w ust. 6 i w ust. 9 pkt 1, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów ww. ustawy.

(akta kontroli str. 360-361, 1468-1475)

Jak wyjaśnił Starosta, katalog zadań wskazanych w art. 23 ugn nie nakłada obowiązku obligatoryjnego corocznego składania deklaracji podatkowej. Ponadto w ocenie Starosty, w Zasobie SP w stosunku do których starosta jest organem właściwym do reprezentowania Skarbu Państwa, nie znajdują się nieruchomości spełniające kryteria określone ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. Są to m.in.:

- nieruchomości zabudowane i niezabudowane, które z mocy samego prawa są własnością jst, tj. Gmin z terenu powiatu, dla których brak jedynie decyzji Wojewody potwierdzających to prawo i które są administrowane/zarządzane przez te jst. Starosta wielokrotnie występował do Gmin o podjęcie działań zmierzających do uzyskania decyzji potwierdzających prawo własności do nieruchomości SP, jednak do chwili obecnej nie do wszystkich nieruchomości zostały wydane stosowne decyzje. Powoduje to, iż nie można dokonać zmian w EGiB i nieruchomości te, nadal ewidencjonowane są w ZNSP.
- nieruchomości zajęte pod drogi gminne, drogi dojazdowe do nieruchomości rolnych, siedliskowych, drogi technologiczne do terenów kolejowych, które są w posiadaniu jst, osób fizycznych bądź innych podmiotów (np. ██████████). Nieruchomości te, na podstawie obowiązujących przepisów (ustawa z 13 października 1998r Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹⁰⁵, ustawa z 19 października 1991 o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁰⁶ stanowią własność gmin. Grunty zajęte przez ██████████ na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 września 2000r o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”¹⁰⁷ z mocy prawa, stanowią przedmiot użytkowania wieczystego. Brak decyzji potwierdzających prawo własności jst, prawo użytkowania wieczystego ██████████ powoduje, iż nie można dokonać zmian zapisów w EGiB i są one ewidencjonowane w ZNSP.

Zdaniem Starosty tylko część nieruchomości stanowiących wg. EGiB własność Skarbu Państwa, powinna być wykazana/objęta w Zasobie SP, którym gospodaruje Starosta. Pozostałe nieruchomości, wykazane jako

¹⁰⁵ Dz.U. nr. 133, poz. 872 ze zm.

¹⁰⁶ Dz.U. 2022.2329 ze zm

¹⁰⁷ Dz.U.2022.2542 ze zm.

nierozdysponowane, są w posiadaniu innych podmiotów, bez decyzji potwierdzającej prawo własności czy użytkownika wieczystego, wydanych na podstawie w/w ustaw. Ponadto reprezentowanie właściciela tj., Skarbu Państwa, nie czyni Starosty posiadaczem nieruchomości w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zatem nie powstał obowiązek podatkowy w rozumieniu art. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, gdyż nieruchomości te znajdują się w posiadaniu podmiotów, którym przysługuje prawo własności lub użytkownika wieczystego i które faktycznie nimi władają. Podmioty te, są z mocy przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zobowiązane do składania deklaracji podatkowej. Starosta podkreślił, iż przedwczesne usunięcie w/w nieruchomości z Zasobu SP bez dokumentu potwierdzającego prawo własności spowoduje, że nieruchomości Skarbu Państwa znikną z ewidencji i nie będą nigdzie wykazywane (akta kontroli str. 1821-1832)

NIK nie podziela stanowiska Starosty. W ramach reprezentowania Skarbu Państwa mieści się również obowiązek do uiszczenia podatku od nieruchomości, jako ewidentnie związany z gospodarowaniem nieruchomością. O obowiązku składania przez Starostę deklaracji podatkowych na podatek od nieruchomości i opłacenie tego podatku nie decyduje fakt ujmowania nieruchomości w Zasobie SP, lecz treść wpisu w EGiB, której prawidłowość może jednak zostać zakwestionowana w postępowaniu podatkowym przy zastosowaniu dopuszczalnych instrumentów procesowych. Stosownie do treści art. 21 ust. 1 pgik, podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w EGiB. Zasadą wynikającą z powyższych przepisów jest zatem to, że Starosta winien w imieniu Skarbu Państwa składać deklaracje na podatek od nieruchomości, jak również uiszczać ten podatek. Ponadto NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 18 ust. 1 z związku z art. 20 ust. 1 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, prawomocna decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia mienia komunalnego stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej. Do czasu zakończenia procedury komunalizacyjnej uprawnienia właścicielskie w stosunku do objętych nią nieruchomości, wykonuje w imieniu Skarbu Państwa starosta, który jest w tym czasie zobowiązany do opłacania podatku od nieruchomości. A zatem sam fakt uznania przez Starostę danej nieruchomości za możliwą do komunalizacji nie powinien jednoznacznie przesądzać o „zwolnieniu” jej z obowiązku objęcia obowiązkiem podatkowym. Ponadto poszczególne nieruchomości zostały przez Starostę zidentyfikowane jako nierozdysponowane w Zasobie SP i rocznych sprawozdaniach z gospodarowania zasobem, a zatem przyjąć należy, że nie zostały formalnie przekazane do gospodarowania innym podmiotom. Co więcej Starosta w toku kontroli NIK nie przedstawił żadnej dokumentacji potwierdzającej, że poszczególne nieruchomości SP znajdowały się we faktycznym władaniu innych podmiotów, ani nie potwierdził przeprowadzenia takiej analizy w okresie wcześniejszym. Jednocześnie w treści ww. wyjaśnień kierownik jednostki potwierdził, że część z tych nieruchomości jednak powinna być w zasobie, a zatem wskazane w dalszej części wyjaśnień argumenty nie odnoszą się już do tych działek. Mimo to, one także nie zostały przez Starostę opodatkowane.

2. Starosta zaniechał sporządzenia i złożenia do właściwych organów podatkowych deklaracji na podatek leśny za lata 2020-2023 od nieruchomości stanowiących

własność Skarbu Państwa, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów oraz ustalenia i zapłaty podatku¹⁰⁸.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o podatku leśnym, opodatkowaniu tym podatkiem podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna, a lasem w rozumieniu ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o podatku leśnym podatnikami podatku leśnego, są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, będące: - właścicielami lasów, z zastrzeżeniem ust. 3;- posiadaczami samoistnymi lasów; -użytkownikami wieczystymi lasów; posiadaczami lasów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Zaś w myśl art. 6 ust. 5 ustawy o podatku leśnym deklaracje właściwemu organowi podatkowemu należy złożyć w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku.

Informacje o lasach oraz deklaracje na podatek leśny mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Obowiązek składania informacji o lasach oraz deklaracji na podatek leśny, o którym mowa w ust. 2 i 5 pkt 1, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów ustawy (art. 6 ust. 5a i 6 ustawy o podatku leśnym).

(akta kontroli str. 360-361, 1476-1481)

Jak wyjaśnił Starosta, zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁰⁹ lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe¹¹⁰, nadzór sprawuje Minister właściwy ds. środowiska, zatem brak jest podstaw do wykonywania przez Starostę praw właścicielskich w stosunku do lasów należących do Skarbu Państwa. Brak faktycznego (protokolarnego) przekazania przez Wojewodę działek powoduje, że w EGIB Lasy Państwowe nie są wpisane jako podmiot władający. Taki stan wykazywany w EGIB powoduje, iż działki ewidencjonowane są w ZNSP, co nie oznacza iż Starosta jest posiadaczem tych nieruchomości i faktycznie nimi gospodaruje. W ocenie Starosty wobec powyższego brak jest podstaw do uznania, że powstał obowiązek podatkowy w odniesieniu do działek leśnych należących do SP, zaś podmiotem zobowiązanym do składania deklaracji podatkowej są Lasy Państwowe.

(akta kontroli str. 1821-1832)

NIK nie podziela stanowiska Starosty. Podobnie jak w przypadku podatku od nieruchomości, o obowiązku składania przez starostę deklaracji podatkowych na podatek leśny i opłacania podatku leśnego nie decyduje fakt ujmowania lasów w Zasobie SP, lecz treść wpisu w ewidencji gruntów i budynków, której prawidłowość może jednak zakwestionowana w postępowaniu podatkowym przy zastosowaniu dopuszczalnych instrumentów procesowych. Ponadto obowiązek podatkowy spoczywa nie tylko na posiadaczu nieruchomości SP (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach) ale także na właścicielu czy posiadaczu samoistnym. Zgodnie z EGIB właścicielem ww. nieruchomości jest Skarb Państwa, a kierując się zasadą wyrażoną w art. 11 ugn, w przypadku braku określenia innego podmiotu władającego/ewidencjonującego nieruchomość (brak wpisu w EGIB),

¹⁰⁸W łącznej kwocie 4 565 zł - kwota została wyliczona szacunkowo na podstawie danych z EGIB, Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać opłacona po ustaleniu wysokości zobowiązania w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i włączeń przewidzianych ugn i ustawą o podatku leśnym.

¹⁰⁹ Dz. U. z 2023 r., poz. 1356, dalej: ustawa o lasach.

¹¹⁰ Dalej: PGL LP.

nieruchomością w imieniu i na rzecz SP gospodaruje Starosta¹¹¹.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Starosty w obszarze opodatkowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Powyższa ocena wynika z zaniechania wykonania obowiązku sporządzenia i przekazania właściwemu organowi podatkowemu deklaracji na podatek od nieruchomości oraz na podatek leśny od nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa oraz zapłaty należnego podatku.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski.

Wnioski

1. Zintensyfikowanie działań zmierzających do zatrudnienia geodety powiatowego.
2. Podjęcie skutecznych działań mających na celu uzupełnienie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o wszystkie nieruchomości, którymi w imieniu Skarbu Państwa gospodaruje Starosta oraz usunięcie z ewidencji zasobu nieruchomości działek gospodarowanych przez PGL LP.
3. Rzetelne i bieżące ewidencjonowanie (poza zasobem) nieruchomości Skarbu Państwa podlegających komunalizacji na podstawie Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.
4. Zwiększenie nadzoru nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa celem niedopuszczenia do korzystania z nieruchomości przez podmioty nieposiadające stosownego tytułu prawnego.
5. Podjęcie działań celem uregulowania kwestii bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa, w tym wyegzekwowania korzyści wynikających z praw właścicielskich.
6. Podjęcie działań celem ustalenia stosownych metod wyceny i ujęcia w ewidencji pozabilansowej nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa.
7. Zapewnienie bieżącej aktualizacji danych Zasobu SP dotyczących prowadzonych postępowań sądowych i administracyjnych oraz przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.
8. Rzetelne sporządzanie sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w zakresie danych o nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa.
9. Coroczne inwentaryzowanie nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Starosta.
10. Podjęcie skutecznych działań celem ustalenia wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości.
11. Uwzględnianie w deklaracjach podatkowych i opłacanie podatku od nieruchomości i podatku leśnego od wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa podlegających obowiązkowi podatkowemu.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.



¹¹¹ Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać opłacona po ustaleniu wysokości zobowiązania w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i włączeń przewidzianych ustawą o podatku leśnym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

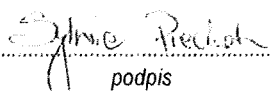
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

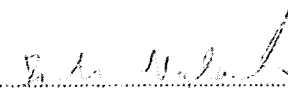
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 2⁹ września 2023 r.

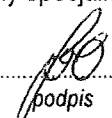
Kontrolerzy
Sylwia Piechota
Specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak


.....
podpis

Stanisław Wlazło
Główny specjalista k.p.


.....
podpis

