



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.014.03.2023

Pan
Daniel Kowalik
Starosta Kutnowski
Starostwo Powiatowe w Kutnie
99-300 Kutno
ul. Tadeusza Kościuszki 16

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Kutnie¹, 99-300 Kutno, ul. Tadeusza Kościuszki 16.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Daniel Kowalik² – Starosta Kutnowski, od dnia 21 listopada 2018 r.

(akta kontroli, str. 3)

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Ewidncjonowanie 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 Kontroli³.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Kontroler

Arkadiusz Kałużny, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/93/2023 z 24 maja 2023 r.

(akta kontroli str.: 1-2)

¹ Dalej również: Starostwo.

² Dalej również: Starosta.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta w latach 2020-2023 realizował zadania związane z ewidencjonowaniem i gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa (dalej „SP”), w tym także z ich opodatkowaniem, przy czym część z tych zadań wykonywano nieprawidłowo i nierzetelnie.

Prowadzona ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa była nierzetelna i niezgodna z katastrzem nieruchomości⁵ bowiem nie obejmowała części nieruchomości, które spełniały przesłanki do ujęcia w zasobie oraz nie była na bieżąco aktualizowana, także w wyniku zmian w zakresie użytków i powierzchni dokonanych wskutek modernizacji EGIB. W Starostwie opracowywano sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu według przyjętego wzoru i terminowo przekazywano je do Wojewody Łódzkiego. Były one jednak nierzetelnie, ponieważ nie obejmowały niektórych nieruchomości ujętych w ewidencji zasobu, lub obejmowały nieruchomości, które nie znajdowały się w zasobie, a także zawierały błędne dane dotyczące numerów ksiąg wieczystych dla części nieruchomości.

Starosta sporządził plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, lecz nieterminowo przedłożył go Wojewodzie Łódzkiemu. Ponadto Plan ten sporządzono nierzetelnie, ponieważ dane wykazane w zestawieniu nieruchomości – zasobu Skarbu Państwa różniły się od danych zawartych w ewidencji zasobu nieruchomości SP na koniec 2021 r. Starosta nie zapewnił ciągłości zawieranych umów okresowego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, a także nie weryfikował sposobu zagospodarowania nieruchomości w okresach przerw pomiędzy zawieranymi umowami dzierżawy z tymi samymi podmiotami. W nienależny sposób nadzorował także niektóre z nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, dopuszczając do ich użytkowania przez podmioty nieuprawnione. W Starostwie nierzetelnie prowadzono pozabilansową ewidencję księgową nieruchomości Skarbu Państwa, bowiem prowadzono ją jedynie w ujęciu wartościowym dla wycenionych nieruchomości Skarbu Państwa. Przeprowadzana corocznie inwentaryzacja nieruchomości SP nie obejmowała wszystkich nieruchomości gospodarowanych przez Starostę oraz przeprowadzana była nierzetelnie. Nie prowadzono również ewidencji nieruchomości podlegających komunalizacji.

Starosta prawidłowo administrował i zabezpieczał nieruchomości Skarbu Państwa, niezwłocznie usuwając zagrożenia na nich występujące.

Ponadto Starosta terminowo składał właściwym organom podatkowym deklaracje na podatek od nieruchomości, terminowo opłacał podatki w nich naliczone i prawidłowo określał wysokość podatku - w oparciu o obowiązujące stawki, uwzględniając kategorie nieruchomości oraz ich powierzchnie ujęte w EGIB. Jednocześnie w Starostwie nie przeprowadzano analizy nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym, wobec których na podstawie EGIB istniały uzasadnione ku temu przesłanki. W latach 2021 – 2023 odprowadzano także podatek od nieruchomości – budynku, który, jak wykazały przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny, nie istniał.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formuluje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Zgodnie z art. 224 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 1997 r., nr 115 poz. 741 ze zm.) dalej „ugn” do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków (dalej „EGIB”) w kataster nieruchomości przez użyte w niniejszej ustawie pojęcie „kataster nieruchomości” rozumie się tę ewidencję.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą, za zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa⁷, w tym nierozdysponowanymi, do 2 listopada 2022 r. odpowiedzialny był Referat Gospodarki Nieruchomościami (GN), którego kierownik podlegał bezpośrednio Staroście⁸. Z kolei za zadania związane z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków w ww. okresie odpowiadał Referat Ewidencji Gruntów i Budynków (GK.I)⁹, który był komórką organizacyjną Wydziału Geodezji i Kartografii (GK), kierowanego przez Geodetę Powiatowego. Od dnia 2 listopada 2022 r.¹⁰ Referat Gospodarki Nieruchomościami został włączony do wydziału GK, jako jedna z trzech komórek organizacyjnych¹¹, bezpośrednio podległych Geodecie Powiatowemu¹².

Liczba osób zatrudnionych w Referacie GN w latach 2020, 2021, 2022 i 2023 wynosiła odpowiednio: pięć, pięć i cztery osoby do 2 listopada 2022 oraz pięć osób od 2 listopada 2022 r. do czasu przeprowadzenia niniejszej kontroli¹³. Ww. osoby posiadały określone zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, których przyjęcie potwierdziły podpisem. Wskutek zmian organizacyjnych i ustalenia tekstu jednolitego regulaminu organizacyjnego Starostwa, tj. 2 listopada 2022 r. wszystkie ww. osoby zatrudnione w Referacie GN, a także Geodeta Powiatowy podpisały uaktualnione zakresy czynności, obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności pracowników¹⁴. W okresie przeprowadzania kontroli doświadczenie i kwalifikacje do pracy związanej z gospodarowaniem

⁶ 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.

⁷ Do zadań tych należało m.in. gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi zasób nieruchomości Skarbu Państwa poprzez: prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, prowadzenie rejestru nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, nadzór i kontrola nad nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd, regulacja stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, położonych na terenie powiatu kutnowskiego. Czynności obejmowały m.in. aktualizowanie stanu prawnego nieruchomości, kontrolę ich faktycznego wykorzystywania, kontrolę stanu nieruchomości w tym zabezpieczanie nieruchomości przed zniszczeniem lub dostępem osób trzecich, reagowanie na zgłoszenia dotyczące zdarzeń na nieruchomościach, prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych. Do zadań Głównego specjalisty należało także prowadzenie spraw związanych z ponoszeniem kosztów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (składanie deklaracji na podatek od nieruchomości, opłaty z tytułu podatku i użytkowania wieczystego).

⁸ Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Kutnie wprowadzonym Uchwałą nr 3/3/18 Zarządu Powiatu Kutnowskiego z dnia 27 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kutnie.

⁹ W okresie objętym kontrolą, nie dochodziło do zmian w zatrudnieniu pracowników GK.I. Do ich zadań należało m.in.: prowadzenie rejestru gruntów i budynków, udostępnianie organom administracji publicznej zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków niezbędnych do realizacji przez te organy ich ustawowych zadań publicznych, zawiadomianie o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych organów podatkowych, wydziałów ksiąg wieczystych właściwego miejscowo Sądu Rejonowego, jednostki statystyki publicznej, właściwe podmioty ewidencyjne, współpraca z Sądem Rejonowym – Wydziałem Ksiąg Wieczystych w zakresie uporządkowania zapisów w dziale I ksiąg wieczystych, wykonywanie czynności administracyjnych związanych z prowadzonymi w Wydziale GK kompleksowymi modernizacjami ewidencji gruntów i budynków oraz weryfikacji danych ewidencyjnych.

¹⁰ Uchwała nr 966/301/22 Zarządu Powiatu Kutnowskiego w sprawie wprowadzenia zmian i ustalenia tekstu jednolitego Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kutnie.

¹¹ Oprócz Referatów GN i GK.I pod Wydział GK podlegał także Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (GK.II).

¹² Tj. Dyrektora Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami

¹³ Piątą osobą odpowiedzialną za realizację zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami został Dyrektor Wydziału GK – Geodeta Powiatowy.

¹⁴ Nie wprowadzono zmian zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności w związku ze zmianą ustawy o gospodarce nieruchomościami w tym wprowadzenia art. 23 ust. 1da, 1db ugn.

nieruchomościami, w tym nieruchomościami Skarbu Państwa¹⁵ oraz ukończone szkolenia w zakresie gospodarki nieruchomościami w tym nieruchomościami Skarbu Państwa¹⁶ w ww. Referacie GN posiadała jedna osoba. Pozostałe trzy osoby nie miały kierunkowych kwalifikacji w związku z wykonywanymi obowiązkami, przy czym jedna ukończyła trzy szkolenia w zakresie gospodarki nieruchomościami, w tym nieruchomościami Skarbu Państwa¹⁷.

W okresie objętym kontrolą nie dochodziło do zmian na stanowisku Geodety Powiatowego. Zatrudniona na tym stanowisku osoba posiadała odpowiednie kwalifikacje¹⁸. W zakresie czynności, obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności Geodety Powiatowego określono m.in.: prowadzenie rejestru gruntów i budynków, udostępnianie organom administracji publicznej zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków niezbędnych do realizacji przez te organy ich ustawowych zadań publicznych, prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz tworzenie, prowadzenie i udostępnianie baz danych, udostępnianie materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wydawanie licencji w tym zakresie. Od 2 listopada 2022 r. zakres obowiązków Geodety Powiatowego zwiększył się m.in. o gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi zasób nieruchomości Skarbu Państwa, prowadzenie ewidencji oraz planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa położonych na terenie powiatu kutnowskiego, regulację stanu prawnego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa z terenu powiatu kutnowskiego.

W Starostwie nie wprowadzono procedur związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli, str.: 4-238, 246, 251-252, 255-259, 362-363, 381, 387)

1.2. W Starostwie ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (zwana dalej „ewidencją zasobu” lub „zasobem”) prowadzona była za pomocą oprogramowania Excel. Jak oświadczył Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty *ewidencja zasobu prowadzona jest w arkuszach xlsx, ale także w programie MIENIE, gdzie systematycznie zakładane są kartoteki dla poszczególnych nieruchomości.*

W ewidencji zasobu ujmowano nieruchomości oddane w trwały zarząd (odpłatnie i nieodpłatnie), oddane w nieodpłatny zarząd prowadzony przez GDDKiA, nieruchomości Skarbu Państwa znajdujące się w nierozdysponowanym zasobie i nieruchomości wydzierżawione. Zgodnie ze stanem ewidencji zasobu¹⁹ w okresie objętym kontrolą ilość i powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa²⁰ kształtowała się odpowiednio:

- na dzień 31 grudnia 2020 r.: 1 139 nieruchomości²¹ o powierzchni 847,8355 ha (w tym 120 nieruchomości nierozdysponowanych²² o powierzchni 44,4184 ha),
- na dzień 31 grudnia 2021 r.: 1 140 nieruchomości o powierzchni 847,8497 ha (w tym 123 nieruchomości nierozdysponowanych²³ o powierzchni 45,6441 ha),

¹⁵ Ukończyła studia magisterskie na kierunku geografia o specjalności gospodarka przestrzenna i planowanie przestrzenne.

¹⁶ Uczestniczyła w szkoleniach dotyczących: „Praktyki stosowania art. 124, 124b, 126 i 128 ust. 4 ugn”, „Ewidencja mienia gminy lub powiatu”, „Komunalizacja nieruchomości Skarbu Państwa po zmianie przepisów”.

¹⁷ Uczestniczył w szkoleniach dotyczących: „Wycena nieruchomości i operat szacunkowy”, „Ewidencja mienia gminy lub powiatu”, „Pomoc publiczna w gospodarce nieruchomościami – zasady udzielania pomocy w 2022 r.”.

¹⁸ Dyrektor Wydziału GK – Geodeta Powiatowy posiadał wykształcenie wyższe o kierunku geodezja i kartografia i uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii nadane przez Głównego Geodetę Kraju, tj. uprawnienia zawodowe w zakresach: 1) geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, realizacyjne i inwentaryzacyjne; 2) rozgraniczanie i podziały nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych.

¹⁹ Ww. ewidencja zasobu nie obejmuje nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste.

²⁰ Dalej również nieruchomości SP.

²¹ Liczba poszczególnych, indywidualnych działek.

²² Były to w głównej mierze nieruchomości stanowiące grunty niezabudowane, rolne (w tym grunty orne, łąki i nieużytki) tzw. „resztówki poautostradowe”.

- na dzień 31 grudnia 2022 r.: 1 134 nieruchomości²⁴ o powierzchni 841,8143 ha (w tym 119 nieruchomości nierozdysponowanych o powierzchni 40,016 ha).

Roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami SP zawierały arkusze danych dotyczących nieruchomości w trwałym zarządzie²⁵, objętych sprzedażą²⁶, zamianą²⁷, najmem i dzierżawą²⁸, darowizną²⁹ oraz nierozdysponowane.

Stan nieruchomości SP wg sprawozdań za lata objęte kontrolą przedstawiał się następująco:

- w 2020 r. – 202 pozycji nieruchomości o łącznej powierzchni 847,7658 ha, w tym 121 nierozdysponowanych o powierzchni 44,4326 ha;
- w 2021 r. – 203 pozycji nieruchomości o łącznej powierzchni 847,7506 ha, w tym 123 nierozdysponowane o powierzchni 46,1814 ha;
- w 2022 r. – 202 pozycji nieruchomości o łącznej powierzchni 847,7398 ha, w tym 123 nierozdysponowanych o powierzchni 46,0252 ha.

W ww. sprawozdaniach, pod jedną zbiorczą pozycją, wpisano sumę powierzchni nieruchomości 667,0093 ha (według stanu na 31 grudnia: 2020 i 2021 roku) i 666,602 ha (według stanu na 31 grudnia 2022 r.) oddanych w trwały zarząd GDDKiA. Starosta wyjaśnił, że: *Nieruchomości w trwałym zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w sprawozdaniach sporządzanych corocznie wykazywano jako jedną pozycję gdyż tak zostało to ustalone z Łódzkim Urzędem Wojewódzkim.*

W ewidencji zasobów Skarbu Państwa są one ujęte oddzielnie³⁰.

Ponadto według stanu na koniec 2020 r., 2021 r. i 2022 r. w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami SP co roku nie ujmowano trzech nieruchomości, które uwzględniono w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa³¹. Natomiast w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według stanu na koniec 2020 r., 2021 r. i 2022 r. nie ujęto odpowiednio: czterech, trzech i trzech nieruchomości, które zostały uwzględnione w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami za te lata. O powyższym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli, str.: 248-249, 253, 362-363, 380, 386)

W EGiB wg stanu na dzień: 31 grudnia: 2020 r., 2021 r. i 2022 r. oraz na 30 kwietnia 2023 r. ujęto odpowiednio 3 752 nieruchomości Skarbu Państwa³² o łącznej powierzchni 9 690,8902 ha; 3 721 nieruchomości SP o łącznej powierzchni

²³ Na koniec 2020 i 2021 roku w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa dla jednej nieruchomości – działka nr 100/1 obręb Łanęta nie ujęto numeru założonej księgi wieczystej.

²⁴ W okresie objętym kontrolą, z ww. nieruchomości dla czterech oddanych w nieodpłatny trwały zarząd GDDKiA nie wprowadzono w zasobie numerów ksiąg wieczystych.

²⁵ W rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami SP za lata: 2020, 2021 i 2022 wykazano 38 pozycji nieruchomości SP o powierzchni kolejno: 755,9405 ha, 755,5332 ha, 755,5332 ha.

²⁶ Tylko w sprawozdaniu rocznym z gospodarowania nieruchomościami SP za 2022 rok wykazano sprzedaż jednej nieruchomości działki nr 100/1 o powierzchni 0,7741 ha w obrębie Komadzyn, gm. Kutno.

²⁷ W rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami SP z okresu objętego kontrolą nie wykazywano nieruchomości objętych zamianą.

²⁸ W rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami SP za rok 2020 wykazano kolejno: 43 nieruchomości o powierzchni 51,7057 ha, a za rok 2021 i 2022 wykazano po 41 nieruchomości SP o powierzchni 46,1814 ha.

²⁹ W rocznym sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami SP za rok 2020 i 2022 wykazano 32 nieruchomości o powierzchni 3,5698 ha przekazane w formie darowizny.

³⁰ Zgodnie z ewidencją zasobu nieruchomości SP według stanu na 31 grudnia 2020 i 31 grudnia 2021 rok było to 939 działek, a zgodnie z ewidencją zasoby według stanu na 31 grudnia 2022 i 30 kwietnia 2023 rok było to 937 nieruchomości SP.

³¹ W przypadku jednej nieruchomości 514/27 w obrębie 2 - Grunwald, m. Kutno nie ujęto jej w sprawozdaniu za rok 2022, a była ona ujęta w zasobie nieruchomości SP na koniec 2022 r. Starosta wyjaśnił, iż: „działka została oddana w użytkowanie wieczyste dnia 28 grudnia 2022 r. (aktem notarialnym), choć zmiany w egib dokonano w dniu 19.01.2023 r.”.

³² Dalej również nieruchomości SP.

9 678,9523 ha; 3 699 nieruchomości SP o łącznej powierzchni 9 684,5102 ha; 3 666 nieruchomości SP³³ o łącznej powierzchni 9 676,5788 ha³⁴.

Analiza danych ujętych w EGiB oraz w ewidencji zasobu wg stanu na 30 kwietnia 2023 r. wykazała, że w EGiB ujęto 745 nieruchomości³⁵ Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 261,7949 ha, których nie wykazano w ewidencji zasobu, w tym: dla 157 ujawnionym podmiotem władającym/gospodarującym był Skarb Państwa, Zarząd Powiatu lub Starostę Kutnowskiego, dla 424 Prezydent Miasta Kutno lub burmistrzowie, wójtowie gmin z powiatu kutnowskiego, gminy, zarządy gmin, a dla 160 osoby prywatne, spółki, zrzeszenia, wspólnoty gruntowe. W przypadku czterech nieruchomości był to właściciel nieznany, a podmiotem władającym/gospodarującym nieruchomością był Skarb Państwa.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił, iż przyczyną opisanej powyżej różnicy było m.in. nieujęcie w zasobie 634 nieruchomości podlegających komunalizacji³⁶ w związku z art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³⁷, 47 nieruchomości w odniesieniu do których prawa właścicielskie sprawuje KOWR³⁸, 34 nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste i 11 do których prawa właścicielskie sprawuje Agencja Mienia Wojskowego – pomimo braku takich wpisów w EGiB.

Jednocześnie w ewidencji zasobu nie ujęto pozostałych 14 nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w EGiB, w tym m.in. dziewięć dla których Geodeta Powiatowy wskazał, że są to nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, dwóch nieruchomości dla których Geodeta Powiatowy pierwotnie nie wskazał przyczyn nieujęcia ich w zasobie, jednej omyłkowo nieuwzględnionej w zasobie³⁹, jednej co do której wojewoda odmówił nabycia z mocy prawa przez Gminę Krośnice własności nieruchomości Skarbu Państwa⁴⁰, jednej co do której wojewoda umorzył jako bezprzedmiotowe postępowanie o nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości⁴¹. O powyższym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str.: 247-250, 252-253, 266-313, 362-363, 432-433, 442-444)

Do prowadzenia bazy danych EGiB w Starostwie stosowano oprogramowanie EWOPIS wersja 8, które w okresie objętym kontrolą nie było zmieniane, a także nie występowały problemy z jego funkcjonowaniem. Osobami prowadzącymi bazę danych EGiB byli pracownicy Wydziału GK⁴². Dostęp w trybie chronionym z innych komórek organizacyjnych do ww. oprogramowania posiadało: pięć osób z Wydziału Drogownictwa, pięć osób z Wydziału Architektury i Budownictwa, 10 osób z Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska, trzy osoby z Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych, a także Geolog Powiatowy.

³³ W tym 161 nieruchomości dla których w EGiB nie wskazano formy władania/lub lub podmiotu gospodarującego.

³⁴ Z ww. nieruchomości 813 nieruchomości nie miało zaewidencjonowanego numeru KW w EGiB, ani innego dokumentu potwierdzającego władanie.

³⁵ Po wyłączeniu podmiotów (władających) mogących ewidencjonować nieruchomościami na podstawie przepisów odrębnych tj. Lasy Państwowe, GDDKiA, PKP, CPK, KOWR, Nadleśnictwa, PKP, Agencja Nieruchomości Rolnych, Marszałek Województwa, Rejonowy Zarząd Dróg, Zarząd Infrastruktury.

³⁶ Dla 629 pozycji nie wskazano jednoznacznie podstawy prawnej prowadzonej komunalizacji powołując się zarówno na ustawę przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, ale także na ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

³⁷ Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm. (dalej „przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym”)

³⁸ Tj. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

³⁹ Działka nr 97/19 w obrębie 3-Sklepczki, m. Kutno.

⁴⁰ Działka nr 7/1.

⁴¹ Działka o numerze ewidencyjnym 100201_1.0003.149/3.

⁴² Zatrudnieni na stanowiskach: jedna osoba na stanowisku Geodeta, dwie osoby na stanowisku Podinspektor i jedna osoba na stanowisku Inspektor.

W Starostwie nie wprowadzono procedur zapewniających weryfikację zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z EGIB. Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że *Procedur weryfikacji nieruchomości SP z EGIB nie wprowadzono z uwagi na brak takiej dyspozycji w przepisach prawa. Weryfikacja danych EGIB wykonywana jest zgodnie z art. 12b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, czyli po przekazaniu wyników zgłoszonych prac geodezyjnych.* Dodał, że: „weryfikacja prowadzona jest na bieżąco. Jeżeli nieruchomość np. zostaje sprzedana zostaje ona „zdejta” z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i dokonana zostaje zmiana w EGIB po upływie aktu notarialnego.

(akta kontroli, str.: 246, 251-252, 260-261, 380, 386 387)

1.3. Ewidencja zasobu Skarbu Państwa w zakresie nieruchomości nierozdysponowanych wg stanu na 30 kwietnia 2023 r. zawierała wymagane informacje i elementy określone w art. 23 ust. 1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴³. W przypadku jednej nieruchomości nierozdysponowanej⁴⁴, wykazanej w ewidencji zasobu według stanu na koniec 2020 i 2021 roku brak było założonej księgi wieczystej⁴⁵. W tytule własności ww. nieruchomości wskazano postanowienie I Ns 686/14 z dnia 23 marca 2016 r. W planowanym rozdzysponowaniu ww. nieruchomości w ewidencji zasobu wskazano sprzedaż bezprzetargową na rzecz współwłaściciela. W rocznym sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa według stanu na koniec 2022 roku nie wykazano sprzedaży przedmiotowej działki i wykazano ją w nierozdysponowanych nieruchomościach, mimo że nie ujęto jej w ewidencji zasobu według stanu na 31 grudnia 2022 r. i na 30 kwietnia 2023 r. O powyższym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Prowadzona ewidencja zasobu dla każdej działki wskazywała na nazwę gminy nazwę i nr obrębu, numer działki, powierzchnię i tytuł własności, przy czym nie ujmowała działek zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, tj. według katastru nieruchomości i identyfikatorów, o których mowa w załączniku nr 5 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁴⁶. Nie zapewniono także odrębnej ewidencji budynków stanowiących własność Skarbu Państwa. Szerzej o tym w sekcji *Stwierdzone nieruchomości*.

W wyniku badania próby 20 nieruchomości nierozdysponowanych o łącznej powierzchni 9,4855 ha⁴⁷ ustalono, że w sposób prawidłowy, zgodny z EGIB uzupełniano dane dotyczące księgi wieczystej⁴⁸, przy czym w jednym przypadku⁴⁹ w ewidencji zasobu wpisano nieprawidłową cyfrę kontrolną księgi wieczystej. W przypadku trzech nieruchomości⁵⁰ w ewidencji zasobu podano prawidłowy nr KW, natomiast w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa wprowadzono nieprawidłowe numery KW, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Dane dotyczące powierzchni nieruchomości odnotowano w zasobie w sposób zgodny z EGIB. W przypadku dwóch nieruchomości⁵¹ w ewidencji zasobu w opisie nieruchomości podano dane niezgodne z EGIB i KW, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁴³ Dz. U. z 2023 r. poz. 344 (dalej „ugn”)

⁴⁴ Działka nr [redacted] o powierzchni 5,14 ha, obręb 2-Lanięta, gm. Lanięta.

⁴⁵ Działka nr [redacted] w obrębie Lanięta, gm. Lanięta.

⁴⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1390, (dalej „rozporządzenie w sprawie EGIB”).

⁴⁷ Dobranej według osądu kontrolera na podstawie danych z ewidencji zasobów nieruchomości Skarbu Państwa.

⁴⁸ Dalej również KW.

⁴⁹ Działka nr 300/16, obręb 5-Śródmieście, m. Kutno.

⁵⁰ Działki: nr 21, obręb 15 - Łęki Łąki, gm. Krzyżanów, nr 83/4, obręb 29 – Stefanów, gm. Krzyżanów, nr 58/4, obręb 25 – Sójki, gm. Strzelce.

⁵¹ Działki nr: 410/3, obręb 2 – Grunwald, m. Kutno i 300/16, obręb 5 – Śródmieście, m. Kutno.

Przeznaczenie nieruchomości określono w zasobie zgodnie z planami zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Starostwo pozyskiwało ww. dane korzystając z opublikowanych przez Urzędy Gmin uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku ww. planów Starosta zwracał się do gmin o informację w sprawie przeznaczenie konkretnych działek w dokumentach planistycznych.

Nie zgłoszono roszczeń w odniesieniu do objętych próbą 20 nieruchomości.

(akta kontroli, str.: 362-366, 379, 461)

1.4. Starosta sporządził zgodnie ze wzorem otrzymanym od Wojewody Łódzkiego i przekazał Wojewodzie w terminie określonym w art. 23 ust. 1a ugn roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa za lata 2020, 2021 i 2022. W każdym roku sprawozdania te nie zawierały danych dotyczących trzech nieruchomości, które uwzględniono w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto w ww. sprawozdaniach ujęto odpowiednio: cztery, trzy i trzy nieruchomości, które nie zostały uwzględnione w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa za te lata. O powyższym wspomniano w punktach 1.2 i 1.3, a także szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na próbie 20 nieruchomości nierozdysponowanych ustalono, że w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu za lata 2020, 2021 i 2022 r. wskazano informacje o planowanym sposobie rozdysponowania zgodne z zapisami w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Na ww. nieruchomościach nie było zlokalizowanych obiektów budowlanych. Nie zgłoszono roszczeń w odniesieniu do nieruchomości objętych próbą. W przypadku trzech nieruchomości⁵² w sprawozdaniach podano inne numery KW niż zapisane w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto w przypadku jednej nieruchomości⁵³ w ewidencji zasobu i rocznych sprawozdaniach podano nieaktualną KW, nie uwzględniającą dokonanego podziału nieruchomości. Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił, iż: *Działka nr 89/8 - pochodzi z podziału działki nr 89/5 i podział nie został ujawniony w KW. W marcu 2023 r. skierowano wniosek do Sądu Rejonowego w Łęczycy o wykreślenie TZ przysługującego GDDKiA i następnie będzie kierowany wniosek dotyczący ujawnienia podziału.*

Starosta nie otrzymywał wezwań od Wojewody Łódzkiego do korekty/uzupełnienia danych w sprawozdaniach.

(akta kontroli, str.: 362-363, 367-378, 433, 381-382, 387, 444, 62-463)

1.5. Według danych uzyskanych z Referatu GN w kontrolowanym okresie Łódzki Urząd Wojewódzki⁵⁴ prowadził 22 postępowania komunalizacyjne z obszaru powiatu kutnowskiego dla 29 nieruchomości o łącznej powierzchni 16,6839 ha w tym:

- 20 postępowań w sprawie stwierdzenia nieodpłatnego nabycia przez gminy Powiatu Kutnowskiego z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. na podstawie art. 5 przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym własności 27 nieruchomości o łącznej powierzchni 15,5737 ha,
- jedno postępowanie w sprawie stwierdzenia nieodpłatnego nabycia z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. na podstawie art. 73 ustawy z dnia 13

⁵² Działki nr: 48/3, obręb 29 – Stefanów, gm. Krzyżanów, 58/2, obręb 25 – Sójki, gm. Strzelce, 16/5, obręb 28 – Sokół, gm. Krzyżanów.

⁵³ Działka nr 89/8, obręb 9 - Morawce Krzewie, gm. Krośnice.

⁵⁴ Dalej ŁUW.

- października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁵⁵ przez GDDKiA nieruchomości o powierzchni 0,0302 ha,
- jedno postępowanie w sprawie stwierdzenia nieodpłatnego nabycia z mocy prawa z dniem 1 lipca 2000 r. na podstawie art. 13 ust. 2 i 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵⁶ dla jednej nieruchomości o powierzchni 1,08 ha.

Spośród 20 postępowań w sprawie stwierdzenia nieodpłatnego nabycia z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. własności nieruchomości Skarbu Państwa, 15 zakończyło się decyzją Wojewody Łódzkiego, w tym 12 o nabyciu przez gminy 19 nieruchomości o powierzchni 7,152 ha, jednej decyzji odmawiającej komunalizacji działki o powierzchni 4,676 ha. Dwa postępowania dotyczące dwóch nieruchomości o powierzchni 2,83 ha zostały umorzone ze względu na nieprzedstawienie dokumentacji przez wójta, a jedno zostało zawieszono z uwagi na czas założenia księgi wieczystej dla nieruchomości o powierzchni 0,3 ha. Cztery postępowania dla czterech działek o powierzchni 0,4707 ha nie zostały zakończone z uwagi na konieczność uzupełnienia dokumentacji, w tym jedno z uwagi na sprostowanie księgi wieczystej.

W przypadku dwóch postępowań prowadzonych na podstawie pozostałych przepisów Wojewoda Łódzki wydał decyzje odmowne.

Według danych otrzymanych na potrzeby kontroli, w przypadku pozytywnie wydanych decyzji jako właścicieli nieruchomości w EGiB wskazano gminy z Powiatu Kutnowskiego. W przypadku dwóch decyzji o umorzeniu postępowania jako właściciela i władającego nieruchomościami⁵⁷ w EGiB wskazano Gminę Krzyżanów. W przypadku trzech decyzji odmownych dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa⁵⁸ tylko nieruchomość objęta trwałym zarządkiem przez GDDKiA była ujęta w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. W przypadku nieruchomości o numerze ewidencyjnym 100204_4.0001.7/1 Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył, że: *działka nie została ujęta w zasobie SP gdyż organ nie posiadał informacji czy Gmina Krośniewice złożyła odwołanie do Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej i czy toczy się postępowanie w tej sprawie.*

Analiza próby 15 nieruchomości objętych 13 postępowaniami komunalizacyjnymi wykazała, że trwały one od 43 dni do 2422 dni⁵⁹. Przyczyną długotrwałości postępowań była przede wszystkim konieczność uzupełniania materiału dowodowego przez strony postępowania. W przypadku czterech z 13 badanych postępowań Wojewoda Łódzki wzywał Starostę Kutnowskiego do udzielenia informacji o stanie prawnym komunalizowanej nieruchomości. Starosta udzielał Wojewodzie stosownych informacji w wyznaczonym do tego terminie, w przypadku jednego postępowania przekazał żądane informacje wraz z wymaganą dokumentacją dopiero po powtórnym wezwaniu przez Wojewodę⁶⁰. W przypadku jednego postępowania⁶¹ po wydanej pierwotnie przez Wojewodę Łódzkiego decyzji

⁵⁵ Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

⁵⁶ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Dz.U. 1991 nr 107 poz. 464.

⁵⁷ Działki nr: 100205_2.0005.49 i 100205_2.0002.72. Ww. nieruchomości nie figurowały w EGiB jako nieruchomości Skarbu Państwa.

⁵⁸ Działki nr: 100204_4.0001.7/1 (użytkowanej przez Polski Związek Działkowców), 100205_2.0033.102 i działki nr 100201_1.0003.20/6 (w trwałym zarządkiem GDDKiA).

⁵⁹ W tym jedno postępowanie poniżej 100 dni, cztery w przedziale od 107 do 238 dni, trzy w przedziale od 565 do 673 dni, trzy od 1044 do 1119 dni, jedno 2422 dni. Jedno postępowanie, które toczyło się od 28 lutego 2018 r. zostało zawieszono w trakcie przeprowadzania niniejszej kontroli do czasu założenia księgi wieczystej.

⁶⁰ Postępowanie komunalizacyjne dotyczące nieruchomości o numerze ewidencyjnym 100201_1.0003.817. Wyznaczone przez Wojewodę Łódzkiego terminy na udzielenie informacji i przekazanie stosownej dokumentacji do dnia 30.09.2021 r. i 31.10.2021 r. Pismo Starosty Kutnowskiego wraz z dokumentacją wysłane do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 13.10.2021 r.

⁶¹ Postępowanie komunalizacyjne dotyczące nieruchomości o numerze ewidencyjnym 100210_2.0024.131/3.

odmownej⁶² Starosta odwołał się. Ww. odwołanie zostało uwzględnione i wydano decyzję⁶³ o stwierdzenie nieodpłatnego nabycia nieruchomości przez Gminę Strzelce, na podstawie art. 5 ust. ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisów wprowadzających ustawę o pracownikach samorządowych i o samorządzie terytorialnym.

Starosta dysponował wiedzą o etapie prowadzonych postępowań wskutek każdorazowych informacji otrzymywanych od Wojewody Łódzkiego. Starostwo nie było informowane przez gminy o etapie prowadzonego postępowania komunalizacyjnego, z wyjątkiem dwóch postępowań, w których Prezydent Miasta Kutno przekazał do wiadomości Starosty dwa wnioski o wszczęcie postępowania komunalizacyjnego skierowane do Wojewody Łódzkiego. Nieruchomości objęte postępowaniami komunalizacyjnymi, do czasu wydania stosownych decyzji, nie były udostępniane.

Starosta nie prowadził odrębnej ewidencji 634 nieruchomości Skarbu Państwa identyfikowanych przez Urząd w ramach niniejszej kontroli jako nieruchomości przeznaczone do komunalizacji na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisów wprowadzających ustawę o pracownikach samorządowych i o samorządzie terytorialnym, o czym szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str.: 314-320, 362-363, 440)

1.6. Na podstawie § 44 rozporządzenia w sprawie EGiB w Powiecie Kutnowskim w trakcie przeprowadzania kontroli prowadzono modernizację EGiB:

- w mieście i gminie Dąbrowice na powierzchni 4 616 ha (ok. 5% powierzchni powiatu)⁶⁴, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020⁶⁵, realizowanego przez Związek Powiatów Województwa Łódzkiego⁶⁶,
- w gminie Oporów na powierzchni 6 767 ha (ok. 8% powierzchni powiatu), w ramach RPO WŁ realizowanego przez ZPWŁ⁶⁷,
- w gminie Nowe Ostrowy na powierzchni 1 308 ha (ok. 1% powierzchni powiatu) realizowanej przez Starostwo⁶⁸,
- w gminie Bedlno na powierzchni 1 566 ha (ok. 2%)⁶⁹.

Prace zlecone przez Starostę, tj. modernizacja EGiB w gminach Nowe Ostrowy i Bedlno przebiegały zgodnie z harmonogramami. Ponadto zakończono modernizację EGiB w gminie Łanięta na powierzchni 5 488 ha (ok. 6% powierzchni powiatu) realizowanego przez ZPWŁ w ramach RPO WŁ⁷⁰.

W ramach zakończonej modernizacji w ww. gminie Łanięta wprowadzono do EGiB zmiany w zakresie klasoużytków i ich powierzchni dotyczące 11 nierozdysponowanych nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, przy czym nie dokonano stosownych zmian w ww. zakresie w ewidencji i zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o czym szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str.: 253-255, 264-265, 362-363, 390-430)

⁶² Znak: GN-IV.7532.191.2020.MZI z dnia 13 września 2021 r.

⁶³ Znak: GN-IV.7532.191.2020.AGP z dnia 7 czerwca 2023 r.

⁶⁴ Całkowity koszt brutto 585 480,00 zł (dofinansowanie z RPO WŁ - 404 600,00 zł).

⁶⁵ Dalej RPO WŁ.

⁶⁶ Dalej „ZPWŁ”.

⁶⁷ Całkowity koszt brutto 425 500,00 zł (dofinansowanie z RPO WŁ - 294 044,72 zł).

⁶⁸ Całkowity koszt brutto 121 155,00 zł (dofinansowanie Wojewody Łódzkiego - 76 327,65 zł).

⁶⁹ Całkowity koszt brutto 232 470,00 zł (dofinansowanie Wojewody Łódzkiego - 170 166,35 zł).

⁷⁰ Całkowity koszt brutto 524 112,00 zł (dofinansowanie z RPO WŁ - 362 191,22 zł).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Starostwie nierzetelnie sporządzono roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami SP, gdyż:
 - według stanu na koniec 2020 r. i 2021 r. nie ujęto w nich trzech nieruchomości, a na koniec 2022 r. dwóch nieruchomości SP, które zostały uwzględnione w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa⁷¹,
 - według stanu na koniec 2020 r., 2021 r. i 2022 r. w sprawozdaniach ujęto odpowiednio: cztery, trzy i trzy nieruchomości⁷², które nie zostały uwzględnione w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,
 - w sprawozdaniu za rok 2022 nie ujęto sprzedaży działki nr 67 w obrębie Łanięta, gm. Łanięta, natomiast ujęto ją w nierozdysponowanym zasobie nieruchomości Skarbu Państwa,
 - w przypadku siedmiu nieruchomości⁷³ w sprawozdaniach wpisano numery ksiąg wieczystych niezgodne z zasobem nieruchomości SP, EGiB i księgami wieczystymi.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty powyższe rozbieżności wyjaśnił tym, że: w przypadku działki nr 410/3 wystąpił błąd przy przenoszeniu danych do arkusza sprawozdawczego, działka nr 80/2 została uwzględniona w sprawozdaniu ale pod niewłaściwym adresem (obrębem); działkę 5/5 ujęto w sprawozdaniu (zamiast 5/6) pomimo, że dokonano jej podziału na działki 5/6 i 5/7⁷⁴. W przypadku nieujęcia sprzedaży działki nr 67 w obrębie Łanięta, a ujęcia jej w sprawozdaniu rocznym z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za 2022 rok jako nierozdysponowana, pomimo że została sprzedana 23 maja 2022 r., Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że *z uwagi na duży natłok obowiązków i duże rozszarady kadrowe o których mowa we wcześniejszych pismach nie „przeniesiono” teje działki do zakładki Sprzedaż. Wojewoda wcześniej otrzymał informacje o jej sprzedaży. W przypadku nieprawidłowych numerów KW Starosta wyjaśnił to błędami przy przenoszeniu danych do arkusza sprawozdawczego.*

(akta kontroli, str.: 362-378, 381-382, 387, 433, 444)

2. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była nierzetelnie i wbrew postanowieniom z art. 23 ust. 1 pkt 1) ugn, to jest niezgodnie z katastrzem nieruchomości, bowiem:
 - a) nie zawierała identyfikatorów poszczególnych działek, oraz budynków wynikających EGiB.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył, że: *Ewidencja faktycznie nie zawierała pełnych identyfikatorów działek, jednakże zawiera: nazwę gminy na terenie której zlokalizowana jest nieruchomość, numer i nazwę obrębu ewidencyjnego, oznaczenie działki oraz jej powierzchnię, co pozwala jednoznacznie*

⁷¹ Były to nieruchomości: w sprawozdaniu za rok 2020, 2021 i 2022 nie ujęto nieruchomości o numerze 5/6 w obrębie 2-Kutno, m. Kutno, nieruchomości o numerze 410/3 w obrębie 2-Grunwald, m. Kutno; w sprawozdaniu za rok 2020 nie ujęto nieruchomości 80/2 w obrębie 29-Stefanów, gm. Krzyżanów; w sprawozdaniu za rok 2021 nie ujęto nieruchomości 97/19 w obrębie 3-Sklęczki, m. Kutno.

⁷² W zasobie nieruchomości SP na koniec roku 2020, 2021 i 2022 nie ujęto nieruchomości wykazanych w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami SP: działki o numerze 5/5 w obrębie 2-Kutno, m. Kutno, nieruchomości o numerze 410/3 w obrębie 4-Kościuszków, m. Kutno; w zasobie nieruchomości SP za rok 2020 nie ujęto nieruchomości 80/2 w obrębie 3-Kaszewy Dobre, gm. Krzyżanów, nieruchomości 97/19 w obrębie 3-Sklęczki, m. Kutno; w zasobie nieruchomości SP za rok 2021 nie ujęto nieruchomości o numerze 89/8 w obrębie 8-Morawce Krzewie, gm. Krośnice, w zasobie nieruchomości SP za rok 2022 nie ujęto nieruchomości nr 67 w obrębie Łanięta, gm. Łanięta.

⁷³ Gmina m. Kutno, obręb 5-Śródmieście, działka nr 300/16; gmina Krzyżanów: obręb 15-Łęki Łąki działka nr 21, obręb 29-Stefanów działka nr 83/4 i działka nr 46/3, obręb 25-Sójki działka nr 58/4 i 58/2, obręb 28-Sokół działka nr 16/5.

⁷⁴ Jak wyjaśnił Starosta ww. działka z mocy prawa przeszła na własność Miasta Kutno.

zidentyfikować daną nieruchomość, czyli jest prowadzone zgodnie z katastrem nieruchomości. W sprawie braku identyfikatorów budynków w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa wyjaśnił że: dane o budynkach (jeżeli jest założona kartoteka budynków) zawiera egib.

(akta kontroli, str.: 362-363, 381, 386, 462-463)

NIK wskazuje, że obowiązek ewidencjonowania nieruchomości zgodnie z katastrem, tj. ewidencją gruntów i budynków, wynika wprost z ugn. Z kolei §16, §18, §20 i §23 rozporządzenia w sprawie EGIB jednoznacznie wskazuje, że podstawowymi danymi ewidencyjnymi dla działki, budynku czy lokalu, w oparciu o które prowadzi się EGIB, są numery identyfikacyjne, które określa załącznik nr 5 do ww. rozporządzenia.

- b) nie obejmowała 14 nieruchomości SP dla których właścicielem według EGIB był Skarb Państwa⁷⁵.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył: w odniesieniu do ww. działek, że: działka nr 4 PGR Głogowa, działka nr 63 Marianki, działka nr 18 Podczachy – brak księgi wieczystej oraz innych dokumentów potwierdzających prawo własności SP, działka nr 122 Wola Raciborowska i działka nr 9 Byszew - jako użytkowanie wpisano wspólnotę gruntową. Być może należy rozważyć podjęcie kroków na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 140). Działka nr 158 Grunwald - została ujęta jako nieodpłatne użytkowanie wieczyste. W przypadku działki omyłkowo nieuwzględnionej w zasobie Geodeta Powiatowy wyjaśnił, iż działka nr 97/19 powstała z podziału działki nr 97/5 (podzielona na 97/18 i 97/19) i działka 97/18 została ujęta jako pozostająca w trwałym zarządzie RZI, natomiast nie wpisano w zasób nierozdysponowany działki nr 97/19. Uprzednio w TZ znajdowała się działka nr 97/5. Do działki 7/1 wojewoda odmówił nabycia z mocy prawa przez Gminę Krośniewice własności nieruchomości Skarbu Państwa. Do działki 149/3 wojewoda umorzył jako bezprzedmiotowe postępowanie o nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości.

Do pięciu pozostałych nieruchomości⁷⁶ o nieuregulowanym stanie prawnym Geodeta Powiatowy nie odniósł się w złożonych wyjaśnieniach.

(akta kontroli, str.: 362-363, 432-433, 442-444)

- c) do ewidencji zasobu nie wprowadzono zmian w zakresie użytków i powierzchni dla 11 nierozdysponowanych nieruchomości ujętych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa⁷⁷, wprowadzonych do EGIB w wyniku zakończonej w 2022 roku modernizacji EGIB w gminie Łanięta.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył, iż zmiany nie zostały naniesione, gdyż począwszy od 1 stycznia 2022 r. organizacja pracy w referacie ulegała bezustannym zmianom – rezygnacja z pracy trzech pracowników, w tym dwóch kilkunastoletnich i wdrażanie nowych pracowników w obowiązki (bardzo czasochłonne) spowodowały pewne niedociągnięcia, przede wszystkim w wykonywaniu czynności technicznych przy olbrzymim natłoku postępowań administracyjnych.

⁷⁵ Działki o numerach ewidencyjnych: 100201_1.0003.58, 100201_1.0003.233, 100201_1.0003.399, 100201_1.0003.522, 100201_1.0005.328/5, 100204_5.0005.4, 100206_2.0017.63, 100206_2.0022.18, 100210_2.0027.122, 100206_2.0003.9, 100201_1.0002.158, 100204_4.0001.7/1, 100201_1.0003.149/3 i 100201_1.0003.97/19.

⁷⁶ Działki o numerach ewidencyjnych: 100201_1.0003.58, 100201_1.0003.233, 100201_1.0003.399, 100201_1.0003.522, 100201_1.0005.328/5.

⁷⁷ Według stanu na 30 kwietnia 2023 r. nie dokonano zmian w wyniku modernizacji EGIB w zasobie nieruchomości SP w gminie Łanięta dla działek: obręb Juków-Franciszków - działki nr: 7/4, 12/1, 11/1, 19/8, 48/4 i obręb Anielin-Pomarzany – działki nr: 1/1, 6/3, 27/1, 28/3, 30/3 i 97/4. Dla ww. działek według stanu na 30 kwietnia 2023 r. zmiany w EGIB na skutek jej modernizacji zostały wprowadzone.

(akta kontroli, str.: 264-265, 362-363, 380, 386)

4. Starosta nie prowadził odrębnej ewidencji 634 nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, w tym nie ujmował ich w ewidencji pozabilansowej prowadzonej dla nieruchomości Skarbu Państwa w Starostwie, co było działaniem nierzetelnym. Spośród ww. 634 pozycji w odniesieniu do pięciu Starosta wyjaśnił, że podlegały pod postępowanie komunalizacyjne na podstawie art. 5 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, a pozostałe 629 pod ww. ustawę oraz pod ustawę z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁷⁸.

Jak oświadczył Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty w Starostwie nie jest prowadzony odrębny rejestr nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji. W rejestrze nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Starosta Kutnowski ujęte są te nieruchomości, które faktycznie są w dyspozycji Starosty Kutnowskiego. Podstawą do ustalenia czy nieruchomość podlega komunalizacji są zapisy i dokumenty z egib tudzież księgi wieczyste. Podstawą są zapisy w egib. Jeżeli zostanie wszczęte postępowanie Starosta jest o tym informowany. Odnosząc się do przyczyn nieujmowania ww. nieruchomości w ewidencji pozabilansowej wskazał, że nie są ujmowane gdyż nie stanowi to zasobu, którym gospodaruje Starosta Kutnowski.

(akta kontroli, str.: 431-432, 440, 462-463)

NIK nie podziela wyjaśnień Starosty, bowiem odnosząc się do nieruchomości objętych postępowaniem komunalizacyjnym na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, zgodnie z art. 18 i 20 ww. ustawy dopiero prawomocna decyzja Wojewody w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej. Zatem decyzja komunalizacyjna jest konieczna do wykazania w obrocie prawnym faktu przejścia własności nieruchomości na nowego właściciela (gminę) i ma za zadanie potwierdzić ten fakt. Do czasu wydania tej decyzji uprawnienia właścicielskie do tych nieruchomości wykonuje Starosta, działający w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Jednocześnie zgodnie z art. 228 nieruchomości te nie podlegają ujęciu w ewidencji zasobu. Jednakże, co trzeba podkreślić, wyłączenie o którym mowa w art. 228 ugn nie dotyczy postępowań komunalizowanych prowadzonych na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a zatem te nieruchomości powinny być ujęte w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzoną przez Starostę, z zastrzeżeniem przypadków gdy zadania z zakresu ich ewidencjonowania przypisano innym organom. Co więcej, za zasadnością ewidencjonowania tych nieruchomości przemawia także fakt, że w przypadku gdy ta nieruchomość nie znajduje się w faktycznym posiadaniu innego podmiotu, to na Staroście, działającym w imieniu i na rzecz SP, spoczywa obowiązek opłacania za nią podatku od nieruchomości i podatku leśnego. Ponadto dane z EGiB czy księgi wieczyste nie odnoszą się w swej zawartości do charakteru nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji. Zatem brak pełnej i jednoznacznej wiedzy o nieruchomościach Skarbu Państwa przeznaczonych do komunalizacji, uniemożliwia w konsekwencji rzetelne ustalenie nieruchomości Skarbu Państwa wchodzących w skład zasobu.

OCENA CZĄSTKOWA

⁷⁸ Dz.U. z 2022 r., poz. 2329 ze zm.

W latach 2020-2023 Starosta zapewnił właściwe przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań z zakresu gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami SP. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn prowadził ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Jednocześnie ewidencja ta prowadzona była nierzetelnie i niezgodnie z katastrem nieruchomości bowiem nie identyfikowała nieruchomości (gruntów i budynków) według identyfikatorów przewidzianych i tworzonych w oparciu o rozporządzenie w sprawie EGiB, nie uwzględniała zmian powstałych wskutek modernizacji EGiB oraz nie obejmowała części nieruchomości dla których według EGiB właścicielem był Skarb Państwa. Ponadto w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na koniec 2020 i 2021 r. w przypadku jednej nierozdysponowanej nieruchomości nie wykazano założonej księgi wieczystej. Starosta opracowywał roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu według przyjętego wzoru i terminowo je przekazywał do Wojewody Łódzkiego. Sporządzał je jednak nierzetelnie – w szczególności nie wykazywano w nich niektórych nieruchomości ujętych w ewidencji zasobu, lub ujmowano nieruchomości, które nie znajdowały się w zasobie, nie uwzględniono sprzedaży jednej nieruchomości, a także podawano błędne dane dotyczące numeru księgi wieczystej. Ponadto nie prowadził odrębnej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, które identyfikował jako przeznaczone do komunalizacji.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W Starostwie w okresie objętym kontrolą nie sporządzono planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Jak wyjaśnił Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wynikało to m.in. z nieprzyjęcia Polityki gospodarowania nieruchomościami SP przez Radę Ministrów, w następstwie której miały być sporządzane Polityki na szczeblu powiatowym. Ponadto wyjaśniono, że Wojewoda Łódzki w swoich zarządzeniach odmawiał wydawania zgód na czynności związane z trwałym rozdysponowaniem nieruchomości właśnie do czasu przyjęcia przez Radę Ministrów rzeczowej polityki.

Pierwszy plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 23 ust. 1da ugn, Starostwo przedłożyło Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 28 marca 2022 r., tj. z 18 dniowym opóźnieniem⁷⁹, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ww. plan, sporządzony na lata 2022-2024, zawierał:

- zestawienie nieruchomości zasobu,
- zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste,
- prognozę udostępniania nieruchomości zasobu,
- prognozę wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu,
- prognozę wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości,
- prognozę aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości,
- program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

W zestawieniu nieruchomości zasobu Skarbu Państwa ujęto 1083 nieruchomości o powierzchni 832,7487 ha położonych w 74 obrębach. W Planie ujęto również 659

⁷⁹ Plan wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa należało przedłożyć wojewodzie w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. do 10 marca 2022 r.

nieruchomości o powierzchni 850,8422 ha oddanych w użytkowanie wieczyste, położonych w 69 obrębach⁸⁰.

W porównaniu do ewidencji zasobu wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. w ww. planie nie ujęto 57 nieruchomości Skarbu Państwa (działek) o powierzchni 15,0868 ha, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Poziom wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu⁸¹ przewidziano w 2022 i następnych latach w wysokości 3 tys. zł rocznie. Prognozowane wpływy Starostwa przedstawiały się następująco:

- z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste: w 2022 roku – 2 180 tys. zł, w 2023 roku – 2 850 tys. zł i w 2024 roku – 3 400 tys. zł;
- w związku z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego: po 49 tys. zł w poszczególnych latach objętych planem;
- z tytułu oddania nieruchomości w trwały zarząd: w 2022 roku – 28,38 tys. zł, w latach 2023 i 2024 po 29,6 tys. zł.

(akta kontroli, str.: 362-363, 467-469)

2.2. W Prognozie wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022 - 2024⁸² przedstawiono udostępnienie nieruchomości zasobu tylko na 2022 rok w formie:

- a) sprzedaży:
 - w trybie przetargowym: dwóch działek o powierzchni 2,6597 ha w obrębie Kottliska, trzech działek o powierzchni 2,3428 ha w obrębie Komadzyn, dwóch działek o powierzchni 0,8724 ha w obrębie Skłęczki,
 - w trybie bezprzetargowym: jednej działki (1/4 udziału) o powierzchni 5,14 ha w obrębie Łanięta, dwóch działek o powierzchni 2,3608 ha w obrębie Sójki i jednej działki o powierzchni 0,331 ha w obrębie Skłęczki;
- b) ograniczonego prawa rzeczowego dla jednej działki o pow. 0,2 ha w obrębie Bielawki.

W załączniku nr 6 do planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, tj. Programie zagospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na lata 2022, 2023 i 2024 nie wyszczególniono działań do innych nieruchomości SP poza już objętymi⁸³.

Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za 2022 rok Starostwo sprzedało w trybie przetargu ustnego ograniczonego tylko jedną działkę (nr 2) o pow. 0,7741 ha w obrębie Komadzyn. Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył, że: *W dniu 23 maja 2022 r. AN 2/2022 sprzedany został udział Skarbu Państwa w prawie własności nieruchomości oznaczonej jako działka nr 2 położonej w gm. Łanięta, obręb ewidencyjnym Łanięta. Nieruchomość oznaczona jako działki nr 2 i 3 położone w obrębie Kottliska była przedmiotem przetargów, jednakże z uwagi na „ograniczenia” w postaci ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przetargi nie „cieszyły się zainteresowaniem”. Przetargi na zbycie pozostałych nieruchomości wymienianych w pkt 16 nie były organizowane z uwagi na bardzo duży natłok spraw związanych z postępowaniami administracyjnymi związanymi z wydawaniem decyzji o ustaleniu odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi w trybie tzw. „Specustawy drogowej” tudzież wydawaniem decyzji w trybie art. 124 i 124 b ustawy o gospodarce nieruchomościami i związane z tym braki kadrowe.*

⁸⁰ W tym 152 nieruchomości o powierzchni 508,3985 ha jako grunty zajęte pod infrastrukturę kolejową.

⁸¹ W załączniku nr 4 do planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa dotyczącym prognozy wydatków i wpływów

⁸² Załącznik nr 3 do Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z 28 marca 2022 r.

⁸³ Objętymi: trwałym zarządem, dzierżawą, użytkowaniem wieczystym, które zostały ujęte w Załączniku nr 1.

(akta kontroli, str.: 362-363, 435, 447)

2.3. 1) W okresie objętym kontrolą nie zidentyfikowano w Starostwie przypadków gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione. Starostwo nie planowało i nie realizowało audytów i kontroli w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez nieuprawnione podmioty. Starosta wyjaśnił, iż: *Kontrole w ramach wykonywania obowiązków służbowych, w tym kontroli zarządczej realizuje na bieżąco Kierownik Referatu. W związku z tym, iż Starosta nie otrzymywał w okresie objętym kontrolą informacji o możliwości pojawienia się ryzyk w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmiot nieuprawniony audyty i kontrole w tym zakresie nie były planowane.* Dodał, że nie podejmował innych działań w tym zakresie.

2) W związku z brakiem stwierdzenia gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione Starosta nie ustalał i nie egzekwował wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości i nie podejmował działań celem wszczęcia postępowania o odszkodowanie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości. Wobec powyższego nie potrącano również na rzecz powiatu 5% kwoty ww. środków.

3) W okresie objętym kontrolą toczyło się jedno, niezakończony⁸⁴ postępowanie o zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa⁸⁵, którego stroną był Starosta. Dotyczyło ono nieruchomości o powierzchni 0,1608 ha, zabudowanej budynkiem mieszkalnym oraz dwoma budynkami niemieszkalnymi⁸⁶.

(akta kontroli, str.: 339, 361, 384, 389, 464-466, 861-907, 1082-1095)

2.4. 1) W okresie objętym kontrolą obowiązywało 14 umów dzierżawy gruntów rolnych dotyczących 29 nieruchomości Skarbu Państwa, zawartych w 2018 roku na okres 35 miesięcy, tj. do 2021 roku. Po zakończeniu obowiązywania ww. umów, z dotychczasowymi dzierżawcami w 12 przypadkach zawarto kolejne, na okres 59 miesięcy, tj. do 2026 r., a w dwóch umowy⁸⁷ nie były kontynuowane. W przypadku wszystkich 12 kontynuowanych umów wystąpiły przerwy pomiędzy datami zakończeniem ich obowiązywania, a zawarciem kolejnych w 2021 r. wynoszące od 57 do 122 dni. Starosta nie weryfikował sposobu zagospodarowania ww. nieruchomości w okresach przerw pomiędzy poszczególnymi umowami. Szerzej o powyższym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto w 2019 roku zawarto pięć umów dzierżawy, dotyczących siedmiu nieruchomości rolnych, na okres 61 miesięcy⁸⁸, a w 2020 roku zawarto cztery umowy dzierżawy do czterech nieruchomości rolnych na okres 58 miesięcy⁸⁹.

2) Jak wskazano w pkt. 2.4. 1) w okresie objętym kontrolą zostały zakończone dwie umowy dzierżawy zawarte w 2018 roku na okres 35 miesięcy⁹⁰ dla dwóch nieruchomości rolnych, dla których dzierżawcy nie kontynuowali dzierżawy i nie zawarli kolejnych umów w tym celu. Z oświadczenia Geodety Powiatowego z upoważnienia Starosty wynika, że nie podejmowano w Starostwie działań weryfikacyjnych sposobu zagospodarowania nieruchomości po zakończeniu okresu obowiązywania umów. Tym samym, w związku z niestwierdzeniem przypadków nieuprawnionego wykorzystania nieruchomości, Starosta nie ustalał

⁸⁴ Zgodnie z informacją udzieloną przez Starostwo: na rozprawie w dniu 10 maja 2023 r. Sąd odroczył termin rozprawy, udzielając wnioskodawcy trzymiesięcznego terminu o doprecyzowanie i uzasadnienie wniosku o zasiedzenie.

⁸⁵ Nieruchomość o numerze identyfikacyjnym [redacted] i klasoużytku „B”.

⁸⁶ Przedmiotem rozstrzygnięcia było zasiedzenie części udziału w nieruchomości. Nieruchomość ta stanowi w części własność Skarbu Państwa, który nabył ją w drodze dziedziczenia ustawowego po osobie fizycznej. Prawo własności nie zostało jednak ujawnione w ewidencji.

⁸⁷ Dotyczące po jednej nieruchomości rolnej każda.

⁸⁸ Tj. do 2024 roku.

⁸⁹ Tj. do 2025 roku.

⁹⁰ Umowa nr GN 3/2018, która dotyczyła nieruchomości o numerze ewidencyjnym [redacted] i GN 13/2018, która dotyczyła nieruchomości o numerze ewidencyjnym [redacted], obie zawarte w dniu 14 maja 2018 r. i obowiązujące do dnia 14 maja 2021 r.

la

wynagrodzenia/nie wszczynał postępowania za bezumowne korzystanie z nieruchomości.

(akta kontroli, str.: 321-330, 470-563)

2.5. W wyniku oględzin 30 nieruchomości Skarbu Państwa, zaewidencjonowanych w zasobie Powiatu Kutnowskiego jako nieruchomości nierozdysponowane ustalono, że w przypadku 16 z nich były one wykorzystywane przez podmioty nieuprawnione⁹¹, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W przypadku pozostałych 14 nieruchomości Skarbu Państwa poddanych oględzinom były to grunty niezagospodarowane⁹², w tym jedna nieruchomość gruntowa z zabudowaniami⁹³.

(akta kontroli, str.: 362-363, 564-599)

2.6. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy starostowie winni byli złożyć we właściwych sądach rejonowych wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa. Na pytania w zakresie realizacji ww. obowiązku, obejmujące zakres i sposób podejmowanych działań, Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wskazał, iż Starosta złożył w latach 2020-2023 10 wniosków o ujawnienie prawa własności Skarbu Państwa. Jednocześnie według stanu na 30 kwietnia 2023 r. na 1 134 nieruchomości ujętych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa⁹⁴, cztery nie posiadały założonej księgi wieczystej⁹⁵. W odniesieniu do 744 nieruchomości ujętych w EGiB⁹⁶ (według stanu na 30 kwietnia 2023 r.) w przypadku 490 nie wprowadzono do EGiB danych dotyczących ksiąg wieczystych.

Starosta w 19 na 20 badanych przypadków przestrzegał terminów wynikających z art. 23 ust. 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne⁹⁷ wpisując niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów, dane wynikające z wniosków składanych przez sądy i notariuszy o wprowadzenie zmian do EGiB.

W jednym przypadku wpisu dokonano z 21-dniowym opóźnieniem po ustawowym terminie 30 dni⁹⁸. Podstawą złożenia wniosku do EGiB był protokół zdawczo-odbiorczy z dnia 4 listopada 2020 r., dotyczący przekazania-przejęcia nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa pomiędzy Prezydentem Miasta Płocka, a Starostą Kutnowskim⁹⁹. Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że: *W przypadku zmiany dokonanej na podstawie Protokołu zdawczo-odbiorczego z dnia 04 listopada 2020 r. data 11 sierpnia 2022 r.*

⁹¹ W przypadku 14 nieruchomości stwierdzono, iż uprawiane były one w celach rolniczych, na jednej działce znajdowało się składowisko wapna i obornika, a jedna nieruchomość była częściowo ogrodzona, na której znajdował się sad z sąsiadującą z nią działką, a część zajmował asfaltowy dojazd do posesji sąsiedniej.

⁹² Na nieruchomościach nie było: zabudowań (oprócz jednej nieruchomości opisanej powyżej), naniesień (wiat, słupów reklamowych, miejsc parkingowych, ogrodzeń nieruchomości sąsiadującej i innych obiektów) bądź też upraw rolnych wskazujących na bieżące wykorzystywanie gruntu.

⁹³ Działka o numerze ewidencyjnym 100206_2.0012.7/3, na której znajdował się budynek mieszkalny jednorodzinny i budynki gospodarcze, bez śladów gospodarowania nimi (działka porośnięta wysoką trawą, budynki bez zamontowanych okien i drzwi, działka nieogrodzona).

⁹⁴ Oprócz 665 nieruchomości w użytkowaniu wieczystym, dla których wprowadzono księgi wieczyste.

⁹⁵ Były to nieruchomości oddane w trwały zarząd GDDKiA.

⁹⁶ A nieujętych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, po wyłączeniu tych przypadków dla których w EGiB wskazano jako władających inne podmioty mogące ewidencjonować nieruchomości na podstawie przepisów szczególnych (jak m.in. Lasy Państwowe, GDDKiA, PKP, CPK, KOWR, Nadleśnictw, PKP, ANR, Marszałek Województwa, Rejonowy Zarząd Dróg, Zarząd Infrastruktury).

⁹⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1752 (dalej pgik).

⁹⁸ Według daty sporządzenia pisma wnioskującego o zmianę danych w EGiB (brak daty przekazania pisma). Pismo z dnia 11 sierpnia 2022 r., a data wprowadzenia zmiany do EGiB – 30 września 2022 r.

⁹⁹ Protokół zdawczo-odbiorczy dotyczył nieruchomości o numerach ewidencyjnych 100201_1.0003.297/38 i 100201_1.0003.297/64.

jest datą sporządzenia pisma przewodniego. Ponieważ jest to dokument o charakterze wewnętrznym nie zawiera daty wpływu do Referatu Ewidencji Gruntów i Budynków, ponadto sprawa była konsultowana prawnie (dot. możliwości dokonania zmiany w EGiB na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego) co mogło wpłynąć na wydłużenie terminu realizacji sprawy. Dodał, iż Ewidencja gruntów, budynków i lokali z terenu Miasta Kutno do dnia 31 grudnia 2021 r., na podstawie porozumienia, prowadzona była przez Prezydenta Miasta Kutno. W okresie od momentu podpisania protokołu zdawczo odbiorczego do końca 2021 r. przedmiotowa zmiana nie została ujawniona przez podmiot odpowiedzialny. W momencie przejęcia ewidencji z tereny miasta Kutno przez Starostę Kutnowskiego, dokonano zmiany, na wniosek Referatu Gospodarki Nieruchomościami.

(akta kontroli, str.: 362-363, 433-434, 439, 444-446, 448-460, 600-860)

2.7. 1) Spośród nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ewidencjonowanych w Powiecie Kutnowskim brak było budynków i obiektów budowlanych niebędących budynkami, których projekty były objęte obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane¹⁰⁰, posadowionych na ww. nieruchomościach gruntowych, spełniających ustawowe przesłanki prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych, zgodnie z art. 60b ust. 1 pb. Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył, że: *w zasobie nieruchomości SP, którym gospodaruje Starosta Kutnowski jest jedna zabudowana budynkiem mieszkalnym i gospodarczym nieruchomości, dla której nie ma książki obiektu budowlanego.* Wspomniana nieruchomość była poddana oględzinom opisanym w pkt 2.5.¹⁰¹

2) Starosta, w jednym zidentyfikowanym 2020 r. przypadku¹⁰² podjął działania celem zabezpieczenia nieruchomości oraz usunięcia uszkodzeń, po otrzymaniu od Wójta Gminy Strzelce w dniu 27 lutego 2020 r. pisma z informacją, iż na terenie działki zlokalizowana jest niezabezpieczona studnia (brak zakrytego otworu), co stanowiło zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. W dniu 17 marca 2020 r. Starosta poinformował Wójta Gminy Strzelce, iż studnia została zabezpieczona oraz wywieszono stosowną informacja o niebezpieczeństwie.

3) W związku z administrowaniem i gospodarowaniem nieruchomościami nierozdysponowanymi Starostwo w badanym okresie poniosło koszty ogółem: w 2020 roku – 1 581,41 zł¹⁰³, w 2021 roku – 5 273,53 zł¹⁰⁴, w 2022 roku – 5 320,41 zł¹⁰⁵, według stanu na 7 czerwca 2023 roku, zgodnie z deklaracjami podatkowymi poniesiono koszt w postaci podatku od nieruchomości w kwocie 2.669,00 zł.

(akta kontroli, str.: 360, 362-363, 384, 389, 565)

2.8. Zgodnie z Instrukcją inwentaryzacyjną¹⁰⁶ w Starostwie grunty były inwentaryzowane na ostatni dzień okresu obrotowego metodą weryfikacji poprzez

¹⁰⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 682 (dalej pb).

¹⁰¹ Działka o numerze ewidencyjnym 100206_2.0012.7/3. Nieruchomość o klasoużytku „R1I1b, Br-R1I1b, W” nie posiadała w EGiB numeru ewidencyjnego budynku.

¹⁰² Działka w gminie Strzelce, w obrębie ewidencyjnym Sójki, oznaczona numerem 58/4.

¹⁰³ Tj. podatek od nieruchomości w ww. kwocie.

¹⁰⁴ W tym: podatek od nieruchomości w kwocie 4 704,00 zł, koszt uprzęgnięcia powalonego drzewa w kwocie 156,11 zł i koszt koszenia, odchwaszczania, sprzątania terenu zielonego i wywiezienie odpadów w kwocie 413,41 zł.

¹⁰⁵ W tym podatek od nieruchomości w kwocie 4 800,00 zł i koszt jednorazowego kompleksowego sprzątania terenu w kwocie 520,41 zł.

¹⁰⁶ Zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości Powiatu Kutnowskiego i Starostwa (Zarządzenie Nr 30/2022 Starosty Kutnowskiego z dnia 5 października 2022 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, w tym zakładowego planu kont dla budżetu Powiatu oraz jednostki budżetowej Starostwa Powiatowego (wcześniej w okresie objętym kontrolą obowiązywało Zarządzenie nr 40/2018 Starosty Kutnowskiego z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad polityki rachunkowości dla Starostwa Powiatowego w Kutnie wraz ze zmianami) księgi gruntów Skarbu Państwa prowadzone były przez Referat Gospodarki Nieruchomościami. Zestawienia sald inwentaryzowanej grupy składników sporządzane były na dzień inwentaryzacji, a konta pozabilansowe pełniły funkcję wyłącznie informacyjno-kontrolną. Zgodnie z ww. polityką rachunkowości sposoby i terminy przeprowadzania inwentaryzacji oraz zasady jej dokumentowania i rozliczania

porównanie danych w księgach rachunkowych z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych. Starosta corocznie wydawał zarządzenia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji według stanu na koniec roku¹⁰⁷, w których określił terminy zakończenia inwentaryzacji na: 15 stycznia 2021 r. i 2023 r., a w 2022 r. na 28 stycznia. Zgodnie z rozdziałem VIII § 27 ust. 4 Instrukcji inwentaryzacyjnej, inwentaryzacji w drodze weryfikacji sald dokonywał dział księgowości we współpracy z właściwymi służbami jednostki, a zgodnie z ust. 5 dział księgowości z przeprowadzonej weryfikacji sald sporządzał protokół (zgodnie z załącznikiem nr 9 ww. instrukcji).

W okresie poddanym kontroli pracownicy Wydziału Finansowego Starostwa sporządzili protokoły z inwentaryzacji przeprowadzonej drogą weryfikacji sald konta pozabilansowego 0011 o nazwie Grunty Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia: 2020 r.¹⁰⁸, 2021 r.¹⁰⁹ i 2022 r.¹¹⁰. Ww. ewidencja pozabilansowa była prowadzona jedynie w ujęciu wartościowym i obejmowała tylko wycenione nieruchomości Skarbu Państwa, tj.: grunty w użytkowaniu wieczystym, nieruchomości w odpłatnym trwałym zarządzie, nieruchomości nierozdysponowanego zasobu Skarbu Państwa i grunty oddane w dzierżawę. Pozostałe nieruchomości, tj. grunty w nieodpłatnym trwałym zarządzie GDDKiA, pozostałe grunty w nieodpłatnym trwałym zarządzie i grunty w użytkowaniu wieczystym zwolnione z opłat (użytkowane przez PKP i innych użytkowników) nie były ujęte w ewidencji pozabilansowej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zgodnie z przedłożoną do kontroli dokumentacją w zakresie przeprowadzania inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa Referat GN przedkładał zestawienia: nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, nieruchomości oddanych w dzierżawę, nieruchomości oddanych w odpłatny trwały zarząd i nieruchomości oddanych w nieodpłatny trwały zarząd, a także rejestr opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami Skarbu Państwa dotyczący następnego roku. Dokumentacja inwentaryzacyjna zawierała również zestawienia (zsumowane wartościowo i powierzchniowo) administrowanych przez Starostę gruntów Skarbu Państwa¹¹¹ z podziałem na grunty i nieruchomości wycenione¹¹² (z podaniem ich powierzchni i wartości) i grunty niewycenione¹¹³ (z podaniem powierzchni gruntów). Zestawienia zawierały informację, że nie wykazano w nich m. in. gruntów podlegających komunalizacji ale dotychczas nie skomunalizowanych. Szerzej o powyższym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ww. zestawienia oprócz inwentaryzacji, służyły do wystawienia poleceń księgowania z datą 31 grudnia roku poprzedniego zwiększających (przeszacowujących) wartość gruntów Skarbu

różnic inwentaryzacyjnych wprowadzono odrębnym zarządzeniem. W okresie objętym kontrolą w zakresie przeprowadzania inwentaryzacji obowiązywało Zarządzenie nr 9/2014 Starosty Kutnowskiego z dnia 10 marca 2014 roku w sprawie instrukcji inwentaryzacyjnej w Starostwie Powiatowym w Kutnie (dalej Instrukcja inwentaryzacyjna, stanowiąca załącznik nr 1 do ww. zarządzenia).

¹⁰⁷ Zgodnie z § 3 Zarządzeń Starosty Kutnowskiego w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w Starostwie Powiatowym w Kutnie według stanów na 31 grudnia 2020 i 31 grudnia 2022 r. (Zarządzenie nr 65/2020 z dnia 30 grudnia 2020 r. i Zarządzenie nr 49/2022 z dnia 21 grudnia 2022 r.) termin zakończenia inwentaryzacji ustalono na 15 stycznia 2021 r. i 2023 r. Natomiast zgodnie z § 3 Zarządzenia Nr 63/2021 z dnia 16 grudnia 2021 roku jako termin zakończenia prac inwentaryzacyjnych ustalono na 28 stycznia 2022 r.

¹⁰⁸ Stan konta przed i po weryfikacji po stronie Wn – 114 183 806,86 zł.

¹⁰⁹ Stan konta przed i po weryfikacji po stronie Wn – 128 782 792,03 zł.

¹¹⁰ Stan konta przed i po weryfikacji po stronie Wn – 152 726 540,54 zł.

¹¹¹ Które Referat GN przedkładał do Wydziału Finansowego. Były to pisma: GN.6810.10.2021 z dnia 23 lutego 2021 r. załączone do dokumentacji inwentaryzacyjnej wg stanu na 31 grudnia 2020 r., GN.6810.6.2022 z dnia 7 lutego 2022 r. załączone do dokumentacji inwentaryzacyjnej wg stanu na 31 grudnia 2021 r., GN.6810.10.2023 z dnia 23 lutego 2023 r. załączone do dokumentacji inwentaryzacyjnej wg stanu na 31 grudnia 2022 r.

¹¹² Tj. Grunty w użytkowaniu wieczystym, nieruchomości w odpłatnym trwałym zarządzie, nierozdysponowane nieruchomości zasobu Skarbu Państwa i grunty oddane w dzierżawę.

¹¹³ W tym grunty pod drogami krajowym (w trwałym zarządzie GDDKiA), w nieodpłatnym użytkowaniu wieczystym przez PKP i inne podmioty.

Państwa na koncie 0011¹¹⁴. Ww. zestawienia według stanu na koniec 2021 i 2022 roku różniły się od przedłożonych do kontroli ewidencji zasobów nieruchomości Skarbu Państwa za te lata¹¹⁵, o czym także w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str.:362-363, 908-1007)

2.9. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Łódzki przeprowadził jedną kontrolę w Starostwie w zakresie wykonywania przez Starostę Kutnowskiego zadań z zakresu administracji rządowej, polegających na gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa w okresie od 29 marca 2019 r. do dnia 31 maja 2022 r. W następstwie ww. kontroli w dniu 04 lipca 2023 r. Starosta Kutnowski otrzymał wystąpienie pokontrolne, w którym Wojewoda Łódzki w zakresie spraw objętych kontrolą zalecił dokonanie aktualizacji opłat po wcześniejszym ustaleniu potrzeb w tym zakresie w stosunku do: 1) objętych kontrolą nieruchomości będących w trwałym zarządzie, w stosunku do których upłynął okres 1 roku od czasu ostatniej aktualizacji, 2) nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w stosunku do których upłynął trzyletni okres od czasu ostatniej aktualizacji, bądź pięcioletni okres od daty zawarcia umowy w przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe. W odpowiedzi Starosta wskazał, iż: *Potrzeby dokonywania aktualizacji opłat zarówno z tytułu użytkowania wieczystego, jak i trwałego zarządu analizowane są na bieżąco. Jeżeli analizowane czynniki wskazują, że zasadnym jest przeprowadzenie danej aktualizacji opłat, jeżeli tylko pozwalają na to środki finansowe, każdorazowo podejmowane są wszelkie kroki niezbędne dla jej dokonania.*

(akta kontroli, str.: 465-466, 1047-1077)

2.10. W badanym okresie nie wpłynęły do Starostwa skargi i wnioski związane z nieruchomościami nierozdysponowanymi bądź z gospodarowaniem nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione.

(akta kontroli, str.: 1078-1081)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

(akta kontroli, str.:)

1. Starosta przedłożył Wojewodzie Łódzkiemu pierwszy plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z 18 dniowym opóźnieniem, tj. w dniu 28 marca 2022 r, pomimo, iż zgodnie z art. 5 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, pierwszy plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP, o którym mowa w art. 23 ust. 1da ugn, należało przedłożyć wojewodzie w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. do 10 marca 2022 r.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył, że: *Plan przedłożono z opóźnieniem, gdyż pismo od Wojewody Łódzkiego wpłynęło w dniu 16 lutego 2022 r. z terminem uzupełnienia informacji (zestawień) do dnia 04 marca 2022 r. Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami przydzielił pracownikom pismo wraz z szablonem zestawień do uzupełnienia w dniu 02 marca 2022 r. także nie było możliwości przygotowania informacji terminowo.*

(akta kontroli, str.: 362-363, 382, 388)

2. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 sporządzono z naruszeniem z art. 23 ust 1db pkt 1 ugn, ponieważ dane

¹¹⁴ Dokumenty PK nr: 3167/FN/2020 z 31 grudnia 2020, 3258/FN/2021 z 31 grudnia 2021 r. i 3783/FN/2022 z 30 grudnia 2022 r.

¹¹⁵ Na koniec 2021 roku różnice występowały: w powierzchni i wartości gruntów oddanych w odpłatne użytkowanie wieczyste, wartości gruntów oddanych w odpłatny trwały zarząd, w powierzchni i wartości gruntów nierozdysponowanych nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa, powierzchni gruntów oddanych w dzierżawę. Na koniec 2022 roku różnice występowały: w wartości gruntów oddanych w odpłatny trwały zarząd, w powierzchni i wartości gruntów nierozdysponowanych nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa, powierzchni gruntów oddanych w dzierżawę.

wykazane w zestawieniu nieruchomości – zasobu Skarbu Państwa¹¹⁶ różniły się od danych zawartych w ewidencji zasobu nieruchomości SP na koniec 2021 r. o 57 działek i 15,0868 ha powierzchni¹¹⁷. Zgodnie z ww. przepisem plan powinien zawierać w szczególności zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na podstawie ust. 1 pkt 1¹¹⁸.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył, że: *Załącznik nr 1 generowany był w terminie (tak jak wskazano w poprzednim piśmie). Błąd być może stanowi czynnik ludzki tj. omyłkę przy uzupełnianiu niniejszego załącznika - zostanie poddany weryfikacji i ewentualnie skorygowany.*

(akta kontroli, str.: 134-135, 147, 467-469)

3. Starosta nie zapewnił ciągłości zawieranych umów okresowego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, a także nie weryfikował sposobu zagospodarowania nieruchomości w okresach przerw pomiędzy zawieranymi umowami dzierżawy z tymi samymi podmiotami, co było działaniem nierzetelnym. Przerwy w obowiązywaniu 12 umów dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa wyniosły od 57 do 122 dni.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył, że: *W okresie przerw między umowami pozyskano zgody Wojewody Łódzkiego na kontynuację umowy z dotychczasowym dzierżawcą nieruchomości i odstąpienie od przetargowego trybu wydzierżawienia pod warunkiem braku zainteresowania innych podmiotów daną nieruchomością co wiązało się z wywieszeniem wykazu nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia. Zgody pozyskane były w różnych terminach, jednakże w związku z koniecznością opublikowania wykazu w prasie zebrano wszystkie, aby zostały opublikowane jednym wykazem, gdyż pojedynczo nie miało to ekonomicznego uzasadnienia. Rzeczono umowy kończyły się w okresie wegetacyjnym. Z uwagi na to, że są to nieruchomości rolne w tym czasie dzierżawcy mieli już plody rolne na polach, które w różnym czasie na przestrzeni od maja do końca października „zbierali” z pól (zaznaczając, iż poczynili na nie znaczne nakłady finansowe w okresie obowiązywania umowy). Tak więc zasadnym było umożliwienie im „uprzątnięcia” rzeczonych pól rolnych. Po upływie tego okresu (jeżeli nie byłoby zainteresowania ze strony dotychczasowego dzierżawcy) ponownie wystąpiono by o zgodę na dzierżawę w trybie przetargowym. Geodeta Powiatowy wyjaśnił ponadto, że Starosta nie ma możliwości organizacyjnych, umożliwiających dopilnowanie tego, by nikt nie naruszał uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do wszystkich działek gruntów wykupowanych przez GDDKiA poza pasem autostrady A-1 leżących odłogiem. Co więcej nieruchomości takie stają się przedmiotem skarg posiadaczy nieruchomości sąsiednich dotyczących kiepskiego stanu zagospodarowania nieruchomości skutkującego np. zalewaniem i zachwaszczeniem gruntów sąsiednich. Użytkowanie ww. działek przez dzierżawcę pozwala uniknąć powyższych problemów. Nie da się też ukryć, że dzierżawcy ponieśli koszty doprowadzenia gruntów do odpowiedniej kultury, co też przemawia za tym, aby nie obciążać ich dodatkowymi kosztami.*

(akta kontroli, str.: 382-383, 388, 470-553)

¹¹⁶ Tj. załączniku nr 1 do Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

¹¹⁷ Zgodnie z Zestawieniem nieruchomości – zasób Skarbu Państwa powierzchnia przedstawionego zasobu nieruchomości SP (bez nieruchomości użytkowania wieczystego) wyniosła 832,7487 ha dla 1083 działek, natomiast zgodnie z ewidencją zasobu nieruchomości według stanu na 31 grudnia 2021 r. powierzchnia zasobu nieruchomości SP (bez UW) wyniosła 847,8355 ha dla 1140 działek.

¹¹⁸ Tj. Zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują, z zastrzeżeniem ust. 1e, art. 43 ust. 2 i 4, art. 51, art. 57 ust. 1, art. 58-60, starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a w szczególności ewidencjonują nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości.

Zdaniem NIK czynności związane z przygotowaniem kolejnych umów należało podjąć w trakcie trwania aktualnie obowiązujących, umożliwiając kontynuację dzierżawy bez przerw w ich obowiązywaniu. Zgodnie bowiem z treścią zawartych umów, wskazywały one na konkretny okres na jaki zostały zawarte i co więcej wprowadzały obowiązek opuszczenia przedmiotu dzierżawy z dniem wygaśnięcia umowy. Ponadto każda umowa przewidywała nałożenie kary za nieopuszczenie nieruchomości – w wysokości 2/356 czynszu dzierżawnego za każdy dzień zwłoki i zastrzegano, iż wszelkie jej zmiany mogły być dokonane tylko w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Tymczasem Starosta nie weryfikował, czy wydzierżawiający opuścił przedmiot dzierżawy i jak wynika z przytoczonych wyjaśnień umożliwiał dalsze korzystanie z nieruchomości bez podstawy prawnej

4. Starosta nie nadzorował nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa dopuszczając do ich użytkowania przez podmioty nieuprawnione, niedysponujące tytułem prawnym do ww. nieruchomości, co było działaniem nierzetelnym oraz naruszało postanowienia art. 12 ugn, zgodnie z którym organy działające za Skarb Państwa, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Oględziny nieruchomości zaewidencjonowanych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa w Powiecie Kutnowskim jako nierozdysponowane wykazały, że 16 nieruchomości (53,3%) spośród 30 poddanych oględzinom były zagospodarowane przez podmioty nieuprawnione¹¹⁹.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że *Starosta Kutnowski nie ma możliwości organizacyjnych, które pozwolą mu dopilnować tego, by nikt nie naruszał uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do wszystkich działek gruntów wykupowanych przez GDDKiA, a następnie po stwierdzeniu, iż są zbędne dla celów statusowych GDDKiA przekazanych do zasobu Starosty Kutnowskiego (...). Są to nieruchomości rolne, które sąsiadują z gruntami stanowiącymi własność osób fizycznych. Starosta Kutnowski nie ma możliwości „dopilnowania” takowych nieruchomości. Można rozważyć oczywiście konieczność zatrudnienia pracowników, którzy będą „stali na straży” tychże nieruchomości i strzegli uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa (dopilnowana czy faktycznie ktoś nie posiał np. kukurydzy tudzież np. nie prowadzi wypasu bydła w przypadku pastwisk czy nie kosi łąk) czy też może zatrudnienia zewnętrznej firmy świadczącej usługi z zakresu ochrony mienia, jednakże w naszej ocenie absolutnie nie ma to ekonomicznego uzasadnienia. Zakładając, iż osoby wyznaczone przez Starostę Kutnowskiego okresowo np. raz do roku dokonywali by takowych oględzin należy postawić sobie pytanie w jakich sposób ustalić kto faktycznie bezumownie korzysta z takowej działki,*

¹¹⁹ Działki o numerach ewidencyjnych (powierzchni w ha i klasoużytku): [redacted] (0,2307 ha, „R1IIa”) - działka uprawiana, porośnięta kukurydzą; [redacted] (0,0717 ha, „R1IIb, W-R1IIb”) - na działce ściernisko, bała słomy i pole porośnięte kukurydzą; [redacted] (0,0374 ha, „R1Vb”) i [redacted] (0,0493 ha, „R1IIa, R1IIb, R1Vb”) - na działkach uprawa kukurydzy; [redacted] (1,4199 ha, „R1IIa, R1IIb”) - działka częściowo zagospodarowana (zaorana i przebronowana); [redacted] (0,222 ha, „R1Va”) - na działce ściernisko po skoszonym zbożu; [redacted] (3,0175 ha, „R1IIa, R1IIb, R1Vb, W”) - działka użytkowana – ściernisko, na działce zrolowana słoma ze skoszonego zboża; [redacted] (1,661 ha, „R1Va, R1Vb, RV”) - działka użytkowana – ściernisko po skoszonym zbożu; [redacted] (0,0505 ha, „R1IIa, R1IIb, W-R1IIa, W-R1IIb”) - użytkowana – działka zaorana z sąsiadującą działką; [redacted] (0,2575 ha, „R1IIa, R1Va”) - działka użytkowana – nasadzenia buraków cukrowych i kukurydzy; [redacted] (0,0722 ha, „R1IIa, R1IIb, R1Va”) - działka użytkowana – nasadzenia buraków cukrowych i kukurydzy; [redacted] (0,8162 ha, „R1IIb”) - działka użytkowana – nasadzenia buraków cukrowych; [redacted] (0,6615 ha, „R1IIb, R1Va”) - działka uprawiana – uprawa buraka cukrowego; [redacted] (0,1388 ha, „S-RV”) - przez działkę przechodzi droga asfaltowa do posesji. Działka częściowo ogrodzona z posadzonymi drzewami owocowymi; [redacted] (1,68 ha, „RV, RVI, LsV”) - działka w znacznym stopniu zalesiona. W części niezalesionej ziemia zaorana wraz z sąsiadującą działką; [redacted] (0,0248 ha, „RV”) - działka użytkowana jako składowisko wapna i obornika.

h

skoro dookoła są same tereny rolne i różne osoby je uprawiają? Na przestrzeni ostatnich kilku lat Starosta Kutnowski podejmował czynności zmierzające do sprzedaży takowych działek, jednakże Wojewoda począwszy od 2017 roku odmawiał, argumentując iż do momentu przyjęcia polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa nie będzie podejmował czynności o charakterze trwale rozporządzającym mieniem. W tych przypadkach gdzie pojawiało się zainteresowanie danymi nieruchomościami Starosta Kutnowski oczywiście podejmował kroki, których efektem było oddanie części nieruchomości w dzierżawę. W tym miejscu należy podkreślić, iż oczywiście będą podejmowane dalsze kroki zmierzające do sprzedaży tudzież dzierżaw takowych działek co w konsekwencji ograniczy lub zlikwiduje problem bezumownego korzystania z nieruchomości. Warto wspomnieć, iż swego czasu osoby posiadające uprawy w tych okolicach wносиły skargi dotyczące tego, iż GDDKiA (później Starosta) nie dbają w żaden sposób o te działki tj. są zakrzaczone, zachwaszczone i przez to właściciele gruntów przyległych borykają się z problemem rozsiewu chwastów na ich działkach. Zasadnym byłoby więc okresowe stosowanie oprysków na chwasty, przeprowadzenie orki na takowych działkach i innych czynności zmierzających do utrzymania takowych działek w kulturze. Co też warte uwagi, takie zachwaszczone/zakrzaczone „nieużytki” w okresach suszy, (kiedy są wyschnięte) stanowią olbrzymie zagrożenie pożarowe. Starosta Kutnowski nie posiada szeroko rozumianego sprzętu służącego rolnikom do uprawy i wykonywania zabiegów agrarnych aby można było skutecznie zadbać o takowe działki.

(akta kontroli, str.: 362-363, 434, 446-447, 564-599)

NIK nie neguje zasadności udostępniania i wykorzystywania przedmiotowych nieruchomości. Jednocześnie w sytuacji niemożności sprzedaży nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa Starosta nie powinien ograniczać się do pozostawiania ww. nieruchomości w stanie niezagospodarowania, lecz może dążyć, w oparciu o przepisy prawa, do czasowego ich udostępniania m.in. w ramach umów dzierżawy, pobierając jednocześnie pożytki z tego tytułu. Co więcej NIK zwraca uwagę, że brak nadzoru nad faktycznym użytkowaniem nieruchomości niesie ze sobą ryzyko ich zasiedzenia i utraty majątku Skarbu Państwa wskutek ich wieloletniego użytkowania przez podmioty nieuprawnione, czego ostateczny skutek finansowy może być znaczący.

5. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nierzetelnie prowadzono pozabilansową ewidencję księgową nieruchomości Skarbu Państwa, bowiem prowadzono ją jedynie w ujęciu wartościowym dla wycenionych nieruchomości Skarbu Państwa, tj.: gruntów w użytkowaniu wieczystym, nieruchomości w odpłatnym trwałym zarządzie, nieruchomości nierozdysponowanego zasobu Skarbu Państwa i gruntów oddanych w dzierżawę. Pozostałe nieruchomości, tj. grunty w nieodpłatnym trwałym zarządzie GDDKiA, pozostałe grunty w nieodpłatnym trwałym zarządzie i grunty w użytkowaniu wieczystym zwolnione z opłat (użytkowane przez PKP i innych użytkowników) nie były ujęte w ewidencji pozabilansowej. W Starostwie nie prowadzono również ewidencji nieruchomości podlegających komunalizacji. W związku z powyższym nie można było dokonać pełnej inwentaryzacji nieruchomości SP poprzez porównanie danych w księgach rachunkowych (tu w ewidencji pozabilansowej) z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył, że ewidencja księgowa gruntów Skarbu Państwa ewidencjonowana na koncie pozabilansowym 0011 w ujęciu wartościowym ma charakter jedynie informacyjny, aby do inwentaryzacji

m

nieruchomości zapewnić porównanie danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją powiatowego zasobu nieruchomości prowadzoną przez Wydział Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami w formie elektronicznej, zgodnie z kastratem nieruchomości. Zmiany ewidencji księgowej wprowadzane są na podstawie pism z Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami, które zawierają m.in. odpisy wartości nieruchomości zbytych jak i nabytych, zmiany wartości nieruchomości wynikające po przeszacowaniu wartości nieruchomości. (...) Prowadzenie wartości mienia Skarbu Państwa w ewidencji pozabilansowej odbywa się zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości w Starostwie Powiatowym w Kutnie, w myśl art. 24 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 12 i 15 ustawy o rachunkowości, § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 23 ust. 1 i 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami. W myśl cytowanych wyżej przepisów nieruchomości Skarbu Państwa nie stanowią dla starostwa powiatowego aktywów i nie podlegają ewidencji w księgach rachunkowych jednostki, nie są również prezentowane w aktywach jej bilansu.

(akta kontroli, str.: 362-363, 435-436, 447-448, 946-951, 994-997, 1005-1006) NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze stanowiskiem Ministra Finansów nieruchomości Skarbu Państwa powinny być ujmowane w ewidencji pozabilansowej jednostki. Przyjęte metody wyceny nieruchomości do celów ewidencji pozabilansowej jednostka powinna natomiast określić na podstawie art. 28 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości 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.

6. Starosta nierzetelnie i niezgodnie z art. 26 urach¹²⁰ przeprowadzał inwentaryzację nieruchomości Skarbu Państwa¹²¹, ponieważ:
- zgodnie z § 3 Zarządzeń Starosty Kutnowskiego w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w Starostwie Powiatowym w Kutnie według stanów na 31 grudnia 2020 i 31 grudnia 2022 r. termin zakończenia inwentaryzacji ustalono na 15 stycznia 2021 r. i 2023 r., według stanu na 31 grudnia 2021 r. termin zakończenia prac inwentaryzacyjnych ustalono na 28 stycznia 2022 r., a jako dokumenty stanowiące przeprowadzenie ww. inwentaryzacji stanowiły zestawienia sporządzone w okresie późniejszym niż ww. terminy zakończenia prac inwentaryzacyjnych¹²²;
 - oprócz rozbieżności wartościowych, wystąpiły także różnice w powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa pomiędzy ww. zestawieniami, stanowiącymi podstawę przeprowadzenia inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa, a przedłożoną do kontroli ewidencją

¹²⁰ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 1994 nr 121 poz. 591), dalej „urach”.

¹²¹ Na podstawie zestawień i danych ze sobą nieporównywalnych o odmiennych wartościach.

¹²² Do weryfikacji składników majątku SP służyły dokumenty: nr GN.6810.10.2021 z dnia 23 lutego 2021 (dot. inwentaryzacji w-g stanu na dzień 31 grudnia 2020 r.), nr GN.6810.6.2022 z dnia 7 lutego 2022 r. (dot. inwentaryzacji w-g stanu na 31 grudnia 2021 r.) i nr GN.6810.10.2023 z dnia 23 lutego 2023 r. (dot. inwentaryzacji w-g stanu na 31 grudnia 2022 r.).

zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2021 i 2022 roku¹²³.

Ww. rozbieżności nie zostały uwzględnione w protokołach z inwentaryzacji przeprowadzonych drogą weryfikacji i nie zostały skorygowane wskutek inwentaryzacji.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył, że wskazane różnice powstałe w latach objętych kontrolą pomiędzy ewidencją księgową, a stanem wartości nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencji zasobu nieruchomości wynikają z odmiennego sposobu ewidencjonowania. Ewidencja prowadzona przez Wydział Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami jest modyfikowana po otrzymaniu właściwych dokumentów, po ich uprawomocnieniu się, takich jak decyzje zatwierdzające podział, decyzje komunalizacyjne i inne na podstawie których, zmianie ulega stan prawny nieruchomości. Podstawą zmian wprowadzonych w ewidencji gruntów i budynków w głównej mierze są zawiadomienia z ksiąg wieczystych. Powoduje to zatem rozbieżności we wskazanych ewidencjach wykazywanych na podaną datę. (...).

NIK wskazuje, że zarówno ustawa o rachunkowości jak i przygotowana na jej podstawie instrukcja inwentaryzacyjna, określa terminy w których należy przeprowadzić faktyczne czynności inwentaryzacyjne i na jaki dzień należy ustalić stan majątku. Ponadto zgodnie z art. 27 urach przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych (tu ewidencji pozabilansowej). Dokumentacja z przeprowadzanej inwentaryzacji jednoznacznie wskazuje, że rzeczywiste czynności inwentaryzacyjne przeprowadzono w innych terminach niż wyznaczono. Ponadto, pomimo faktycznych rozbieżności pomiędzy porównywanymi zasobami i rejestrami, nie ujawniono ww. różnic, nie odniesiono się do nich w sporządzonych protokołach jak i nie dokonano stosownych korekt.

(akta kontroli, str.: 362-363, 436-438, 447-448, 935-993, 1007)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta sporządził plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, lecz nieterminowo przedłożył go Wojewodzie. Ponadto ww. Plan sporządzono z naruszeniem z art. 23 ust 1db pkt 1 ugn, ponieważ dane wykazane w części zestawienia nieruchomości – zasobu Skarbu Państwa różniły się od danych zawartych w ewidencji zasobu nieruchomości SP na koniec 2021 r. Nadzór Starosty nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa był nienależyty bowiem nie zapewniono ciągłości zawieranych umów okresowego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa i nie weryfikowano sposobu zagospodarowania nieruchomości w okresach przerw pomiędzy zawieranymi umowami dzierżawy z tymi samymi podmiotami, pomimo ich użytkowania. Starosta dopuścił ponadto w 16 na 30 badanych przypadków, do użytkowania nieruchomością SP przez podmioty nieuprawnione. W Starostwie nierzetelnie prowadzono pozabilansową ewidencję księgową nieruchomości Skarbu Państwa, jedynie w ujęciu wartościowym dla wycenionych nieruchomości Skarbu Państwa i nierzetelnie przeprowadzano inwentaryzację nieruchomości SP. W zasobie nie wszystkie nieruchomości SP posiadały wprowadzone księgi wieczyste oraz zaewidencjonowane numery ksiąg wieczystych, bądź innych dokumentów potwierdzających własność/władanie.

¹²³ Na koniec 2021 roku różnice pomiędzy ewidencją zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a zestawieniami administrowanych przez Starostę gruntów Skarbu Państwa występowały: w powierzchni (0,2537 ha) i wartości gruntów oddanych w odpłatne użytkowanie wieczyste (670 298,52 zł), wartości gruntów oddanych w odpłatny trwały zarząd (-155 251,00 zł), w powierzchni (1,2257 ha) i wartości (-94 700,00 zł) gruntów nierozdysponowanych nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa, powierzchni gruntów oddanych w dzierżawę (-1,2115 ha). Na koniec 2022 roku różnice występowały: w wartości gruntów oddanych w odpłatny trwały zarząd (-348 916,30 zł), w powierzchni (-3,5224 ha) i wartości (-57 500,00 zł) gruntów nierozdysponowanych nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa, powierzchni gruntów oddanych w dzierżawę (0,0021 ha).

Starosta prawidłowo zabezpieczał nieruchomości Skarbu Państwa, niezwłocznie usuwając zagrożenia na nich występujące.

OBSZAR

3. Opodatkowanie nieruchomości Skarbu Państwa nierozdysponowanych

3.1. W kontrolowanym okresie Starosta opłacał podatki lokalne od nieruchomości Skarbu Państwa:

- a) na rzecz Prezydenta Miasta Kutno:
 - w 2020 r. podatek od nieruchomości w kwocie 1 576,41 zł od 11 działek o łącznej powierzchni 4 777 m² (wg stawki 0,33 zł za 1 m² powierzchni¹²⁴),
 - w 2021 r. podatek od nieruchomości¹²⁵ w kwocie 4 507,47 zł od 15 działek o łącznej powierzchni 13 659 m² (wg stawki 0,33 zł za 1 m² powierzchni) i w kwocie 191,25 zł od jednego budynku o powierzchni 25 m² (wg stawki 7,65 zł za 1 m² powierzchni)¹²⁶;
 - w 2022 r. podatek od nieruchomości¹²⁷: w kwocie 4595,78 zł od 14 działek o łącznej powierzchni 1 3517 m² (wg stawki 0,34 zł za 1 m² powierzchni), i jednego budynku w kwocie 198,25 zł o powierzchni 25 m² (wg stawki 7,93 zł za 1 m² powierzchni)¹²⁸;
 - w 2023 r. podatek od nieruchomości¹²⁹ w kwocie 5 095,42 zł od 13 działek o łącznej powierzchni 13 409 m² (wg stawki 0,38 zł za 1 m² powierzchni) i w kwocie 221,75 zł od jednego budynku o powierzchni 25 m² (wg stawki 8,87 zł za 1 m² powierzchni)¹³⁰;
- b) na rzecz Wójta Gminy Bedlno:
 - w 2020 r. i 2021 r. podatek od nieruchomości w kwocie po 5,32 zł od jednej działki o powierzchni 76 m² (wg stawki 0,07 zł za 1 m² powierzchni¹³¹),
 - w 2022 r. podatek od nieruchomości w kwocie 6,08 zł od działki o powierzchni 76 m² (wg stawki 0,08 zł za 1 m² powierzchni¹³²),
 - w 2023 r. podatek od nieruchomości w kwocie 11,40 zł od działki o powierzchni 76 m² (wg stawki 0,15 zł za 1 m² powierzchni¹³³).

Starosta prawidłowo określił wysokość podatku od nieruchomości w oparciu o obowiązujące stawki podatkowe, uwzględniając kategorie nieruchomości oraz ich powierzchnie ujęte w EGIB¹³⁴.

¹²⁴ Stawka podatku od nieruchomości określona w uchwale Nr XVII/169/19 Rady Miasta Kutno z dnia 13 grudnia 2019 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na rok 2020.

¹²⁵ Stawka podatku od nieruchomości określona w uchwale Nr XXXI/280/20 Rady Miasta Kutno z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na rok 2021.

¹²⁶ Dotyczy nieruchomości o numerze ewidencyjnym 100201_1.0003.297/38 (działka poddana oględzinom w trakcie kontroli).

¹²⁷ Stawka podatku od nieruchomości określona w uchwale Nr XLVII/426/21 Rady Miasta Kutno z dnia 23 listopada 2021 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na rok 2022.

¹²⁸ Dotyczy nieruchomości o numerze ewidencyjnym 100201_1.0003.297/38.

¹²⁹ Stawka podatku od nieruchomości określona w uchwale Nr LIX/551/22 Rady Miasta Kutno z dnia 22 listopada 2022 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na rok 2023.

¹³⁰ Dotyczy nieruchomości o numerze ewidencyjnym 100201_1.0003.297/38.

¹³¹ Stawka podatku od nieruchomości określona w uchwale Nr XII/107/2016 Rady Gminy Bedlno z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

¹³² Stawka podatku od nieruchomości określona w uchwale Nr XXVI/216/21 Rady Gminy Bedlno z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

¹³³ Stawka podatku od nieruchomości określona w uchwale Nr XXXVII/283/22 Rady Gminy Bedlno z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

¹³⁴ W przypadku deklaracji na podatek od nieruchomości składanych Wójtowi Gminy Bedlno w załącznikach do deklaracji na podatek od nieruchomości – dane o przedmiotach opodatkowania zwolnionych z opodatkowania w części budynki lub ich części wykazywano nieruchomości o powierzchni 10 m² (zgodnie z ewidencją zasobu nieruchomości Skarbu Państwa był to budynek stanowiący niegdyś stację wzmacniakową (telekomunikacyjną)), położoną w m. Plecka Dąbrowa, nr obrębu 27, nr działki 180/2 zwolnioną z opodatkowania na podstawie §1 pkt 3 Uchwały Nr VIII/69/2015 Rady Gminy Bedlno z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości. Zgodnie z ww. uchwałą podstawą zwolnienia pozostałych budynków lub ich części w tym

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki wydawania przez właściwy miejscowo organ podatkowy ulg (umorzenia, odroczenia, rozłożenia na raty) w odniesieniu do należności z tytułów podatku od nieruchomości Skarbu Państwa, których obowiązek uiszczenia nałożony został na Starostę bądź odmowy udzielenia ulgi na wniosek Starosty.

(akta kontroli, str.: 331-338, 362-363, 1096-1182)

3.2. Starostwo nie przeprowadziło analizy części nierozdysponowanych nieruchomości pod kątem opodatkowania nieruchomości SP, co do których według EGiB istniały uzasadnione ku temu przesłanki i nie opłacało od tych nieruchomości podatku od nieruchomości i podatku leśnego, ani nie wykazywało tych nieruchomości w złożonych deklaracjach jako te podlegające ustawowemu zwolnieniu. W okresie objętym kontrolą Starosta nie realizował obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości w odniesieniu do części nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w EGiB jako grunty zabudowane i zurbanizowane, które to nieruchomości, zgodnie z oświadczeniem Geodety Powiatowego z upoważnienia Starosty, stanowiły nieruchomości, które w świetle 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, a co do których nie zostały wydane stosowne deklaratoryjne decyzje wojewody i dla których, zgodnie z EGiB, uprawnienia właścicielskie posiadał Skarb Państwa, w tym dwóch nieruchomości dla których w okresie objętym kontrolą trwało postępowanie komunalizacyjne. Szerzej o powyższym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str.: 362-363, 432, 440-441, 444)

3.3. Oprócz ww. nieopodatkowanych nieruchomości Skarbu Państwa, wyszczególnionych w p. 3.2 i nieprawidłowości nr 1 w Starostwie nie obejmowano podatkiem od nieruchomości dwóch nieruchomości, ujętych w zasobie jako nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa o klasoużytku „dr”, które Starostwo identyfikowało jako drogi wewnętrzne, oraz jednej nierozdysponowanej nieruchomości zasobu Skarbu Państwa o klasoużytku zapisanym w EGiB jako LsV, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto Starosta uiszczał od 2021 roku na rzecz Prezydenta Miasta Kutno podatek od nieruchomości od budynku, którego w rzeczywistości nie było. Szerzej o powyższym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str.: 362-363, 433, 564-565, 592-593)

3.4. Deklaracje podatkowe były składane do organów podatkowych w obowiązujących terminach, a Starosta terminowo opłacał podatki lokalne. W okresie objętym kontrolą Starosta nie składał korekt deklaracji.

(akta kontroli, str.: 1183-1204)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starostwo nie przeprowadziło analizy nierozdysponowanych nieruchomości pod kątem opodatkowania nieruchomości SP, w konsekwencji czego w okresie objętym kontrolą nie obejmowano obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego części nieruchomości Skarbu Państwa, wobec których według EGiB istniały uzasadnione ku temu przesłanki¹³⁵.

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 lokalnych¹³⁶ oraz art. 6 ust. 5 ustawy o podatku leśnym. W myśl ww. przepisów, w przypadku, gdy

zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego był §1 pkt 2 te same uchwały.

¹³⁵ Dla których właścicielem był Skarb Państwa, a organem właściwym w zakresie gospodarowania Starosta, Zarząd Powiatu, Skarb Państwa lub brak było wskazanego władającego.

¹³⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.

nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa znajduje się w posiadaniu innego podmiotu, podatnikiem podatku od nieruchomości jest ten podmiot. Jeżeli jednak nieruchomości nie zostały przekazane na rzecz innego podmiotu, ani nie są wykorzystywane bezumownie, podatnikiem jest ich właściciel, czyli Skarb Państwa. W myśl ww. przepisów podatnicy zobowiązani zostali do terminowego składania deklaracji podatkowych, na formularzu według ustalonego wzoru i wpłacania – bez wezwania – obliczonego w deklaracji podatku do właściwego organu podatkowego. Obowiązek składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów ww. ustawy. Powyższe stwierdzono w przypadku:

a) W 2020 i 2021 roku sześciu, a w 2022 i 2023 roku pięciu nieruchomości budowlanych, które zgodnie z wyjaśnieniem Geodety Powiatowego z upoważnienia Starosty, stanowiły nieruchomości, które stały się, z mocy prawa, tj. z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, a co do których nie zostały wydane stosowne deklaratoryjne decyzje wojewody, w tym dwóch nieruchomości¹³⁷ dla których w okresie objęty kontrolą trwało postępowanie komunalizacyjne (za okres do czasu wydania przez Wojewodę Łódzkiego decyzji deklaratoryjnej potwierdzającej przeniesienie własności do nieruchomości);

b) trzech nieruchomości leśnych¹³⁸.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że *nie są to działki, które są w zasobie, którym gospodaruje Starosta Kutnowski. W ewidencji gruntów i budynków jest co prawda wskazany Skarb Państwa, jednak jak już wcześniej wielokrotnie wskazywano są to działki, które w świetle przepisów chociażby ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, a co do których nie zostały wydane stosowne deklaratoryjne decyzje wojewody w związku z czym widnieją zapisy jako że uprawnienia właścicielskie przysługują Skarbowi Państwa.*

(akta kontroli, str.: 314-320, 362-363, 433, 440-442)

NIK wskazuje, że o obowiązku składania przez Starostę deklaracji podatkowych na podatek od nieruchomości i leśny oraz opłacania tego podatku nie decyduje fakt ujmowania nieruchomości w ewidencji, lecz treść wpisu w EGiB, której prawidłowość może jednak 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. 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

¹³⁷ Nieruchomości o numerach ewidencyjnych: 100210_2.0024.131/3 (klasouzytek B o powierzchni użytkowej zabudowy 314 m²) 100201_1.0005.831/2 (klasouzytek B).

¹³⁸ O numerze ewidencyjnym 100201_1.0003.576/1 o powierzchni w latach 2022 i 2023, a także nieruchomości o numerze ewidencyjnym 100204_5.0010.190 w roku 2020

zobowiązany do opłacania podatku od nieruchomości, w sytuacji niewystępowania okoliczności, w przypadku gdy nieruchomość nie jest w faktycznym posiadaniu innego podmiotu, bądź zaistnienia innych zwolnień i wyłączeń ustawowych. A zatem sam fakt uznania przez Starostę danej nieruchomości za możliwą do komunalizacji nie powinien jednoznacznie przesądzać o „zwolnieniu” jej z obowiązku podatkowego, tym bardziej, że jak wskazano w pierwszej części wystąpienia, Starosta nie prowadził ewidencji nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji. Ponadto 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.

- c) dwóch nieruchomości o klasoużytku „dr” (Id: 100210_2.0019.27/19 i 100201_1.0005.1838/4), zaewidencjonowanych w zasobie i EGIB jako nieruchomości Skarbu Państwa dla których nie wskazano innego podmiotu władającego, które to nieruchomości Starosta identyfikował jako drogi wewnętrzne, w konsekwencji czego nie podlegały zwolnieniu na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych¹³⁹.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że: *Jest to tzw. Resztówka paautostradowa, która uprzednio stanowiła użytek RVI. W tym przypadku faktycznie zasadnym jest przeprowadzenie oględzin, czy to faktycznie jest droga czy nie będzie trzeba sporządzić projektu klasyfikacji gruntów celem przyłączenia do gruntu rolnego. Na dzień sporządzenia niniejszego pisma po przeglądzie ortofotomamy udostępnionej przez GUGiK działka wygląda na porośniętą krzakami. Działka 1838/4 natomiast stanowi parking, z którego korzystają pracownicy Urzędu Miasta Kutno i tworzy funkcjonalną całość z działką 1838/3 która jest zwolniona z podatku.*

- d) nieruchomości o numerze ewidencyjnym 100205_2.0008.204/1, stanowiącej las (klasoużytek LsV o powierzchni 1,17 ha)¹⁴⁰, ujętej w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa jako nieruchomość nierozdysponowana, dla której w EGIB nie wskazano innego podmiotu władającego.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył, że: *„W tym przypadku przeprowadzona zostanie analiza czy faktycznie Starosta powinien ulszczać podatek. Przeanalizowany zostanie plani urządzenia lasu i jeśli drzewostan ma poniżej 40 lat to podlega zwolnieniu z podatku.”*

(akta kontroli, str.: 362-363, 433, 444, 592-593)

2. Starosta w latach 2021-2023 (I półrocze) odprowadzał na rzecz Prezydenta Miasta Kutno podatek od nieruchomości od budynku o powierzchni 25 m², posadowionego na działce 100201_1.0003.297/38¹⁴¹, w kwocie ogółem 500,38 zł, pomimo, że przeprowadzone w dniu 17 sierpnia 2023 r. przez NIK oględziny przedmiotowej działki wykazały, iż budynek taki nie istnieje.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że przyczyną opłacania podatku od ww. nieruchomości był fakt, że zgodnie z egib na działce znajduje się budynek.

(akta kontroli, str.: 362-363, 564-565, 433, 444, 1096-1098, 1119-1171, 1191-1204)

¹³⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. /0 (dalej upioli).

¹⁴⁰ Potwierdziły to również przeprowadzone oględziny przedmiotowej działki.

¹⁴¹ W 2021 roku odprowadzono podatek w wysokości 191,25 zł, w 2022 roku – 198,25 zł, a w 2023 roku naliczono podatek w wysokości 221,75 zł, z czego do końca czerwca odprowadzono podatek w kwocie 110,88 zł.

NIK wskazuje, że co prawda zgodnie z art. 21 PGiK postawą wymiaru podatków jest EGiB, niemniej nie powinno opłacać się podatku od nieruchomości która nie istnieje. W takiej sytuacji właściwym byłoby dokonanie korekty EGiB i wykreślenie z niej budynku.

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta terminowo składał właściwym organom podatkowym deklaracje na podatek od nieruchomości, a także terminowo opłacał podatki w nich naliczone, prawidłowo określając wysokość należności w oparciu o obowiązujące stawki podatkowe, uwzględniając kategorie nieruchomości oraz powierzchnie wynikające z EGiB. Jednocześnie nie przeprowadzono analizy pozostałych nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, co do których na podstawie EGiB istniały uzasadnione przesłanki objęcia ich obowiązkiem podatkowym. Ponadto Starostwo odprowadzało podatek od nieistniejącego budynku Skarbu Państwa, jedynie na podstawie EGiB, bez rzeczywistej weryfikacji przedmiotu opodatkowania.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Dokonanie weryfikacji ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w celu zapewnienia ujmowania w niej danych zgodnych ze stanem faktycznym i z katastrzem nieruchomości.
2. Zapewnienie rzetelności danych w ewidencji gruntów i budynków, w tym dokonanie stosownych uzupełnień i korekt stanu prawnego i własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz bieżące uzupełnienie danych w tym zakresie.
3. Rzetelne sporządzanie sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, poprzez ujmowanie wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa będących we władaniu Starosty, a także wykazywanie w nich wszystkich wymaganych danych, zgodnych ze stanem faktycznym.
4. Wzmocnienie nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym podjęcie skutecznych działań zapewniających wyeliminowanie przypadków nieuprawnionego korzystania z tych nieruchomości.
5. Ustalenie podmiotów korzystających z nieruchomości Skarbu Państwa bez stosownego tytułu prawnego, wyegzekwowanie od nich należnego wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości oraz uregulowanie sposobu korzystania z tych nieruchomości.
6. Rzetelne i bieżące ewidencjonowanie podlegających komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa.
7. Podjęcie działań celem ustalenia stosownych metod ujęcia w ewidencji pozabilansowej nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa.
8. Obejmowanie coroczną inwentaryzacją wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, gospodarowanych przez Starostę.
9. Podjęcie skutecznych działań celem ustalenia w sposób prawidłowy wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego.

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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
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.

Kontroler
Arkadiusz Kałużny
Specjalista k.p.


podpis

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


podpis