



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.014.05.2023

Beata Pokora  
Starosta Powiatu  
Starostwo Powiatowe w Radomsku  
97-500 Radomsko  
u. Leszka Czarnego 22

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Radomsku <sup>1</sup> , ul. Leszka Czarnego 22, 97-500 Radomsko
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Pokora, Starosta Powiatu Radomszczańskiego, od 30 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.</li><li>2. Realizacja pozostałych zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa.</li><li>3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę kontrolowanej jednostki.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Renata Biskupska, Gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LLO/89/2023 z 23 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-5)

<sup>1</sup> NIP 772-19-02-067, Regon 590650146, zwane dalej: Starostwo lub Jednostka.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2023 Starosta realizował zadania związane z ewidencjonowaniem i gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym także z ich opodatkowaniem, przy czym część z tych zadań wykonywano nieprawidłowo i nierzetelnie

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Starosta zapewnił fachowe przygotowanie kadrowe do realizacji zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym nieruchomościami nierozdysponowanymi. Prowadzono ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i na jej podstawie terminowo sporządzano roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem, w których jednak nie ujmowano wszystkich wymaganych przez Wojewodę danych. Prowadzona ewidencja jednak nie była na bieżąco aktualizowana oraz nie zawierała części nieruchomości, które spełniały przesłanki do ujęcia w zasobie. Rozpoczęto proces modernizacji Ewidencji Gruntów i Budyneków (EGiB) z planem jej zakończenia na rok 2026.

W Starostwie prawidłowo sporządzano i terminowo przedkładano Wojewodzie Łódzkiemu celem akceptacji Plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP i realizowano prognozę związaną z udostępnianiem nieruchomości ujętą w planie. Z jednym wyjątkiem<sup>4</sup> nie dopuszczano do przerw w obowiązywaniu umów udostępnienia poszczególnych nieruchomości, przy kolejnym udostępnianiu ich tym samym podmiotom. Starosta sprawował nadzór nad nierozdysponowanymi nieruchomościami SP w sposób nienależyty, czego skutkiem było dopuszczenie do sytuacji, w której z 11 spośród 30 nieruchomości poddanych oględzinom w trakcie kontroli NIK korzystały podmioty nieposiadające tytułów prawnych. Wprawdzie Starosta podejmował działania celem uregulowania stanu prawnego nierozdysponowanych nieruchomości SP oraz, jednak dotyczyły one zaledwie 0,1% nieruchomości nieposiadających uregulowanego stanu prawnego według EGiB. Nierozdysponowane nieruchomości SP nie były ujmowane w pozabilansowej ewidencji księgowej i nie były także corocznie inwentaryzowane.

NIK ocenia negatywnie prawidłowość i rzetelność realizowania zadań związanych z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości SP. W starostwie uiszczano podatki lokalne na podstawie wezwań organów podatkowych z poszczególnych gmin, przy czym nie weryfikowano tych wezwań pod kątem ich zasadności. Nie identyfikowano nieruchomości pod kątem obowiązku podatkowego, przez co nie uiszczano podatku od nieruchomości i podatku leśnego za nieruchomości, co do których, na podstawie EGiB, istniały uzasadnione okoliczności objęcia ich obowiązkiem podatkowym. Deklaracje były prawidłowo wypełniane, a stosowane stawki podatkowe były zgodne z obowiązującymi przepisami i ustaleniami stosownych organów decyzyjnych. Jednak nie zachowywano określonych w przepisach prawa terminów składania deklaracji podatkowych i terminów opłacania podatków.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formuluje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Bez negatywnych skutków dla Jednostki.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

1.1. W Starostwie zgodnie z *Regulaminem Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Radomsku*<sup>5</sup> i *Zarządzeniami – Starosty Radomszczańskiego w sprawie ustalenia wykazu zadań realizowanych przez poszczególne komórki Organizacyjne Starostwa Powiatowego w Radomsku*<sup>6</sup> zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa (w tym nierozdysponowanymi) realizowały następujące komórki organizacyjne:

- Referat Gospodarki Nieruchomościami<sup>7</sup> (RN) – m.in.: w zakresie prowadzenia ewidencji i opodatkowania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, przygotowywania planu wykorzystywania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, sporządzania rocznych sprawozdań z gospodarowania tymi nieruchomościami, wydzierżawia, wynajmowania i użyczania tych nieruchomości, prowadzenia spraw związanych z regulacją stanów prawnych nieruchomości, składania wniosków o założenie ksiąg wieczystych dla nieruchomości Skarbu państwa oraz o wpis do księgach wieczystych.
- Wydział Geodezji<sup>8</sup> (GN) – w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków dla całego powiatu (w tym nieruchomości Skarbu Państwa).
- Wydział Finansowy<sup>9</sup> (SF) – w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej, prowadzenia rejestru umów, prowadzenia kont należności Skarbu Państwa i prowadzenia postępowań egzekucyjnych względem dłużników Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 6-124)

W Referacie RN przez cały okres objęty kontrolą przedmiotowe zadania realizowało czterech pracowników<sup>10</sup> posiadających odpowiednie przygotowanie fachowe<sup>11</sup>, a obowiązki wynikające z tego obszaru działań wpisane były do *Zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności*<sup>12</sup>, których przyjęcie potwierdzono podpisami.

<sup>5</sup> Wprowadzonym Uchwałami Zarządu Powiatu Radomszczańskiego nr 150/2019/VI z dnia 20 grudnia 2019 r., 52/2020/VI z 01 kwietnia 2020 r., 104/2020/VI z 26 sierpnia 2020 r., 46/2021/VI z 21 maja 2021 r., 106/2021/VI z 20 września 2021 r., 152/2021/VI z 30 grudnia 2021 r., 154/2022/VI z 21 września 2022 r., 195/2022/VI z 21 grudnia 2022 r. i 25/2023/VI z 15 lutego 2023 r.

<sup>6</sup> Zarządzenie Nr 3/2020 z 14 stycznia 2020 r., Nr 13/2020 z 13 lutego 2020 r., Nr 28/2020 z 1 kwietnia 2020 r., Nr 52/2020 z 26 sierpnia 2020 r., Nr 56/2020 z 16 września 2020 r., Nr 83/2020 z 16 grudnia 2020 r., Nr 65/2021 z 24 maja 2021 r., Nr 88/2021 z 21 września 2021 r., Nr 106/2021 z 2 grudnia 2021 r., Nr 1/2022 z 3 stycznia 2022 r., Nr 14/2022 z 21 marca 2022 r., Nr 55/2022 z 27 czerwca 2022 r., Nr 73/2022 z 21 września 2022 r., Nr 90/2022 z 23 listopada 2022 r., Nr 7/2023 z 20 stycznia 2023 r. i Nr 11/2023 z 14 lutego 2023 r.

<sup>7</sup> Podlegający bezpośrednio Staroście.

<sup>8</sup> Podlegający Geodecie Powiatowemu.

<sup>9</sup> Podlegający Skarbnikowi Powiat

<sup>10</sup> Którzy realizują również inne zadania wynikające z zakresów obowiązków.

<sup>11</sup> Ukończone kierunkowe wykształcenie oraz odpowiednio tematyczne szkolenia i kursy.

<sup>12</sup> Zapisy obowiązków z tego zakresu miały charakter ogólny i nie wyodrębniły zmian ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DZ. U. z 2023 r. poz. 344), dalej ugn.

Również Geodeta Powiatowy wykonywanie<sup>13</sup> zadań wynikających z zakresu geodezji i gospodarki nieruchomościami wpisane miała w *Zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności*<sup>14</sup>.

(akta kontroli str. 128-178)

W Starostwie od lipca 2020 r. obowiązywały procedury regulujące szczegółowy tryb zawierania umów najmu lub dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa pod nazwą *Zasady najmu/dzierżawy do trzech lat nieruchomości Skarbu Państwa, dla których organem reprezentującym właściciela jest Starosta Radomszczański*<sup>15</sup>, które zostały przedłożone Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 20 lipca 2020 r. Natomiast zapisy w zarządzeniach Starosty w sprawie wykazu zadań realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne uwzględniały zmiany ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w tym m.in. wprowadzenie art. 23 ust. 1 da i 1 db.

(akta kontroli str.125-127, 179-187)

Ewidencja Gruntów i Budynków (EGiB) w Starostwie prowadzona była w systemie EWOPIS i w okresie objętym kontrolą nie nastąpiła zmiana oprogramowania oraz nie doszło do zmian na stanowisku geodety powiatowego i pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie EGiB.

(akta kontroli str. 125-127, 187)

**1.2.1.** Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, prowadzona była w arkuszach EXCEL<sup>16</sup> i zawierała jedynie nieruchomości o uregulowanym stanie prawnym, tj. posiadające założoną księgę wieczystą lub dokument potwierdzający własność. Poszczególne działki ujmowane były w tej ewidencji według identyfikatora, o którym mowa w załączniku 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie Ewidencji Gruntów i Budynków<sup>17</sup>. Dodatkowo w Starostwie prowadzony był w programie Mienie Skarbu Państwa rejestr nieruchomości SP, nie stanowiący ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (z jednoczesnym automatycznym zaciąganiem danych zawartych w programie EWOPIS), zawierający nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa bez względu na władającego nieruchomością.

(akta kontroli str. pyt. 125-127)

Z ewidencji zasobu Skarbu Państwa prowadzonej przez Starostwo wynikało, iż w latach 2020-2023 zasób ten stanowiły:

- w roku 2020 – 2.939 działek o łącznej powierzchni 1.089,1941 ha, w tym:
  - 2.212 działek nierozdysponowanych o powierzchni 751,7517 ha,
  - 681 działek w użytkowaniu wieczystym o powierzchni 239,5503 ha,
  - 32 działki w trwałym zarządzie o łącznej powierzchni 56,975 ha,
  - 14 działek oddanych w najem i dzierżawę o łącznej powierzchni 40,9171 ha.
- w roku 2021 odpowiednio: – 2.869, o powierzchni 1.020,9193 ha, w tym:
  - 2.160 działek nierozdysponowanych o powierzchni 734,8115 ha,
  - 681 działek w użytkowaniu wieczystym o powierzchni 239,5503 ha,
  - 14 działek w trwałym zarządzie o łącznej powierzchni 4,3504 ha,
  - 14 działek oddanych w najem i dzierżawę o łącznej powierzchni 42,2071 ha.

<sup>13</sup> W imieniu Starosty.

<sup>14</sup> Którego przyjęcie potwierdziła podpisem.

<sup>15</sup> RN.6845.1.3.2020

<sup>16</sup> Zawierała wszystkie dane wymagane zapisami art.23 ust.1c ugn.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (dalej „rozporządzenie w sprawie EGiB”) Dz. U. z 2021 r., poz. 1390.

- w roku 2022 i na dzień 30 kwietnia 2023 r. – 2.373, o powierzchni 870,291 ha, w tym:
  - 1.664 działek nierozdysponowanych o powierzchni 584,1832 ha,
  - 681 działek w użytkowaniu wieczystym o powierzchni 239,5503 ha,
  - 14 działki w trwałym zarządzie o łącznej powierzchni 4,3504 ha,
  - 14 działek oddanych w najem i dzierżawę o łącznej powierzchni 42,2071 ha.

(akta kontroli str. 188-218)

W rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa ujęto:

- za rok 2020:

- 13 nieruchomości<sup>18</sup> oddanych w trwały zarząd o łącznej powierzchni 56,975 ha,
- dziewięć nieruchomości<sup>19</sup> oddanych w najem lub dzierżawę o łącznej powierzchni 40,9171 ha,
- jedną nieruchomość przekazaną w drodze darowizny o powierzchni 0,1235 ha,
- 2.212 nieruchomości (działek) nierozdysponowanych o łącznej powierzchni 751,7517 ha,
- 366 użytkowników wieczystych użytkujących nieruchomości o łącznej powierzchni 381 ha.

- za rok 2021:

- 10 nieruchomości<sup>20</sup> oddanych w trwały zarząd o łącznej powierzchni 4,3504 ha,
- jedną nieruchomość będącą przedmiotem sprzedaży o powierzchni 0,10 ha,
- siedem nieruchomości<sup>21</sup> oddanych w najem lub dzierżawę o łącznej powierzchni 42,2071 ha,
- jedną nieruchomość przekazaną w drodze darowizny o powierzchni 0,0183 ha,
- 2.160 nieruchomości (działek) nierozdysponowanych o łącznej powierzchni 734,8115 ha,
- 375 użytkowników wieczystych użytkujących nieruchomości o łącznej powierzchni 381 ha.

- za rok 2022:

- 10 nieruchomości<sup>22</sup> oddanych w trwały zarząd o łącznej powierzchni 4,3504 ha,
- jedną nieruchomość będącą przedmiotem sprzedaży o powierzchni 0,19 ha,
- siedem nieruchomości<sup>23</sup> oddanych w najem lub dzierżawę o łącznej powierzchni 42,2071 ha,
- 11 nieruchomości przekazanych w drodze darowizny o łącznej powierzchni 11,6354 ha,
- 1.664 nieruchomości nierozdysponowanych (działek) o łącznej powierzchni 584,1832 ha,
- 384 użytkowników wieczystych użytkujących nieruchomości o łącznej powierzchni 408 ha.

W okresie objętym kontrolą dane dotyczące ilości działek i ich powierzchni zawarte w sprawozdaniach były zgodne z danymi z ewidencji zasobu SP z wyjątkiem danych dotyczących nieruchomości w użytkowaniu wieczystym. W latach 2020 – 2023 w zasobie zaewidencjonowane było w każdym roku po 681 działek w użytkowaniu wieczystym o łącznej powierzchni 239,5503 ha, a w sprawozdaniach za rok 2020

<sup>18</sup> Obejmujących 32 działek.

<sup>19</sup> Obejmujących 14 działek

<sup>20</sup> Obejmujących 14 działek.

<sup>21</sup> Obejmujących 14 działek.

<sup>22</sup> Obejmujących 14 działek.

<sup>23</sup> Obejmujących 14 działek.

wykazano 366 użytkowników użytkujących grunty o łącznej powierzchni 381 ha i za kolejne lata odpowiednio: 375, 381 ha i 384, 408 ha. Kierownik RN działający z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że różnica między danymi dotyczącymi użytkownika wieczystego wykazanymi w sprawozdaniach rocznych, a danymi z ewidencji zasobu wynika z faktu, iż dane podane były z dwóch źródeł.

(akta kontroli str. 219-453, 884-885)

Zarówno dane z ewidencji zasobu SP jak i ze sprawozdań nie pokrywały się z danymi wynikającymi z EGIB, w której ujęte były wszystkie nieruchomości SP.

Według danych z EGIB:

- w roku 2020 nierozdysponowanych nieruchomości SP<sup>24</sup> było 7.477<sup>25</sup> o łącznej powierzchni 1.958,4261 ha<sup>26</sup>, z tego zapisano jako:
  - drogi – 1.300 działek o łącznej powierzchni 320,0930 ha,
  - wody – 2.949, 423,3561 ha,
  - zasób – 2.868, 1.029,2362 ha
  - inne – 70, 51,3984 ha,
  - własność SP – 220, 89,6728 ha,
  - współwłasność SP – 70, 44,6696 ha.
- w roku 2021 ilość nierozdysponowanych nieruchomości SP spadła o 456 (o 6,1%) i wynosiła 7.021<sup>27</sup> działek o łącznej powierzchni 1.791,0844 ha<sup>28</sup> (spadek o 167,3417 ha – o 8,5%), z tego zapisano jako:
  - drogi – 1.170 działek o łącznej powierzchni 271.1344 ha,
  - wody – 2.936, 408,4784 ha,
  - zasób – 2.2.599, 912,6336 ha,
  - inne – 85, 66,3329 ha,
  - własność SP – 161, 87,8355 ha,
  - współwłasność SP – 70, 44,6696 ha.
- w roku 2022 ilość nierozdysponowanych nieruchomości SP spadła o 54 (o 0,8%) i wynosiła 6.967<sup>29</sup> działek o łącznej powierzchni 1.746,6356 ha<sup>30</sup> (spadek o 44,4488 ha – o 2,5%), z tego zapisano jako:
  - drogi – 1.124 działki o łącznej powierzchni 243,1919 ha,
  - wody – 2.934, 407,0201 ha,
  - zasób – 2.581, 903,9395 ha
  - inne – 82, 62,6529 ha,
  - własność SP – 176, 85,1616 ha,
  - współwłasność SP – 70, 44,6696 ha.
- do 30 kwietnia 2023 roku ilość nierozdysponowanych nieruchomości SP spadła o 72 (o 1%) i wynosiła 6.895<sup>31</sup> działek o łącznej powierzchni 1.719,1334 ha<sup>32</sup> (spadek o 27,5022 ha – o 1,6%), z tego zapisano jako:
  - drogi – 1.041 działek o łącznej powierzchni 183,1935 ha,
  - wody – 2.932, 406,9901 ha,

<sup>24</sup> Za nierozdysponowane nieruchomości SP uznawano działki, które nie były we władaniu innych podmiotów, nie były w użytkowaniu wieczystym, w trwałym zarządzie lub nie były przedmiotem najmu lub dzierżawy.

<sup>25</sup> Co stanowiło 34,1% wszystkich działek SP ujętych w EGIB (21.936)

<sup>26</sup> Co stanowiło 5,1% powierzchni wszystkich działek SP ujętych w EGIB (38.576,7018 ha)

<sup>27</sup> Co stanowiło 32,5% wszystkich działek SP ujętych w EGIB (21.596).

<sup>28</sup> Co stanowiło 4,7% powierzchni wszystkich działek SP ujętych w EGIB (38.481,5908 ha).

<sup>29</sup> Co stanowiło 32,4% wszystkich działek SP ujętych w EGIB (21.500).

<sup>30</sup> Co stanowiło 4,5% powierzchni wszystkich działek SP ujętych w EGIB (38.444,8798 ha).

<sup>31</sup> Co stanowiło 32,2% wszystkich działek SP ujętych w EGIB (21.421).

<sup>32</sup> Co stanowiło 4,5% powierzchni wszystkich działek SP ujętych w EGIB (38.410,3331 ha).

- zasób – 2.575, 900,6427 ha
- inne – 77, 61,0084 ha,
- własność SP – 200, 122,6291 ha,
- współwłasność SP – 70, 44,6696 ha.

Spośród nierozdysponowanych nieruchomości SP zaewidencjonowanych w EGIB:

- w 2020 r. księgę wieczystą posiadało 2.279 nieruchomości (760,9223 ha); w 2021 r. 1.955 (645,7882 ha); w 2022 r. 1.961 (627,6497 ha) i na dzień 30 kwietnia 2023 r. 1.958 (624,5043 ha),
- inny dokument potwierdzający prawo do nieruchomości odpowiednio: 988 (288,5125 ha); 970 (275,5519 ha); 1.004 (275,2752 ha) i 1.091 (324,2776 ha),
- brak dokumentu potwierdzającego prawo do nieruchomości: 4.220 (908,9912 ha); 4.096 (869,7443 ha); 4.002 (843,7107ha) i 3.918 (797,8537 ha).

Natomiast typ własności wpisano jako:

- własność - w 2020 r. w przypadku 3.566 działek (1.169,3146 ha), w 2021 r. dla 3.225 działek (1.036,8357 ha), w 2022 r. dla 3.264 działek (1.020,2371 ha) i w 2023 r. dla 3.285 działek (1.052,9752 ha);
- władanie samoistne odpowiednio: 118 (63,4471ha), 111 (62,6473 ha), 104 (49,9027 ha) i 101 (43,6628 ha);
- nieustalona własność: 3.793 (725,6644ha), 3.685 (891,6014 ha), 3.599 (676,4958 ha) i 3509 (622,4954 ha).

Z wyjaśnienia Kierownika RN wynika, iż sukcesywny spadek ilości nierozdysponowanych działek SP spowodowany był uregulowaniem stanu prawnego co dawało możliwość uznania działek jako mienie gromadzkie i w konsekwencji ich komunalizacją.

(akta kontroli str. 454-470, 894-898)

Porównanie trzech zasobów: EGIB, ewidencji zasobu SP oraz rocznych sprawozdań sporządzanych przez Powiat według wzoru określonego przez Wojewodę wg. stanu na dzień 30 kwietnia 2023 r. wykazało rozbieżności pomiędzy EGIB i zasobem SP w wysokości 5.498 pozycji. Odnosząc się do 3.854 nieruchomości Kierownik RN wyjaśnił, że:

- w 93 przypadkach nieruchomością gospodaruje inny podmiot (m.in. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Zarząd Lasów Państwowych, Zarząd Dróg Krajowych albo GDDKiA), pomimo braku takiej wzmianki w EGIB;
- w 3.693 przypadkach w EGIB dla nieruchomości Skarbu Państwa jako „RODZ\_WLADANIA” wskazano „nieustalona własność<sup>33</sup>”,
- w 51 przypadkach jako właściciel i władający wykazany był Skarb Państwa,
- 17 przypadków dotyczyło nieruchomości poszerzających drogi gminne (5) i powiatowe (8) oraz oddanych w trwałe zarząd (4).

(o czym szerzej w części *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 1).

(akta kontroli str. 1164-1169)

**1.2.2.** Z wyjaśnień Kierownika RN wynika, iż w okresie objętym kontrolą nie występowały problemy z funkcjonowaniem systemów, w których prowadzona była ewidencja zasobu nieruchomości oraz EGIB.

(akta kontroli str. 125-127)

**1.2.3.** W Starostwie nie funkcjonowała sformalizowana procedura zapewniająca weryfikację Zasobu SP z EGIB. Z wyjaśnień Kierownika RN wynika, iż „procedurą, która zapewnia weryfikację Zasobu SP z EGIB jest zabezpieczenie, polegające na

<sup>33</sup> W tym „SP Drogi” – 816 pozycji, „Rowy” – 2 469 pozycji, „WP - 381 pozycji”, „Lasy” – 11 pozycji i „Łąki” – 16 pozycji.



stałym dostępie osób obsługujących zasób do bazy EGIB. Umożliwia to prowadzenie i ewidencjonowanie nieruchomości, zgodnie z katastrzem nieruchomości (art. 23 ust. 1 pkt 1) ustawy o gospodarce nieruchomościami, a każda zmiana w EGIB skutkuje wprowadzeniem zmian w programie Mienie Skarbu Państwa ponieważ, połączony jest on bezpośrednio z EGIB on - line i stanowi oddzielny rejestr, który umożliwia rejestrację wszystkich dodatkowych atrybutów wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto również ewidencja Zasobu SP prowadzona w formie tabelarycznej, w programie EXCEL, jest sukcesywnie aktualizowana. Weryfikacja Zasobu następuje w sposób okresowy, zazwyczaj raz w roku. Pomimo, że weryfikacje Zasobu z ewidencją w EGIB przeprowadzano sukcesywnie to nie była sporządzona odrębna dokumentacja z tych czynności<sup>34</sup>.

Nadzór nad bazą danych EGIB prowadził Geodeta Powiatowy, który udostępniał bazę na podstawie indywidualnych upoważnień pracowników, do korzystania z bazy danych w zakresie niezbędnym do gospodarowania Zasobem. Jednak oprócz udostępnienia przez Geodetę ww. dostępu nie funkcjonują w Urzędzie systemowe procedury współpracy pomiędzy pracownikami merytorycznymi Starostwa. Pracownicy RN obsługujący zasób, sprawdzali zmiany w Zasobie na podstawie ogólnej weryfikacji bazy EGIB. Informacje o zmianach, które były wprowadzane do bazy EGIB nie były przekazywane w innej formie do osób obsługujących Zasób SP w przedmiotowym referacie. W przypadku użytkownika wieczystego i trwałego zarządu pewnym udogodnieniem w weryfikacji było korzystanie z zakładki „porównanie działki z EWOPISEM” w samodzielnym programie Użytkowanie Wieczyste (UW) służącym do obliczania i ewidencjonowania opłat, który jest powiązany z bazami ewidencji gruntów i budynków (EWMAPA i EWOPIS) i porównując te dane zczytują się wszystkie różnice między zasobem UW i Trwałym Zarządem a EGIB.

(akta kontroli str. 471-487, 886-889)

**1.3.** Według informacji uzyskanych od Starostwa źródłem pozyskiwania danych do tworzenia bazy ewidencji zasobu nieruchomości, dotyczących księgi wieczystych oraz innych dokumentów potwierdzających posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w tym m.in. powierzchni nieruchomości oraz jej położenia były dane pozyskiwane z EGIB. Natomiast dane dotyczące przeznaczenia nieruchomości Skarbu Państwa w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego były wprowadzane na bieżąco, na podstawie informacji pozyskiwanych przez tyt. organ od gmin leżących na terenie powiatu.

Z analizy 20 nieruchomości<sup>35</sup> z ewidencji zasobu SP wynika, że:

- w 17 przypadkach dane dotyczące księgi wieczystej, oraz powierzchni nieruchomości były zgodne z EGIB,
- w - trzech przypadkach, dla których nie było utworzonej księgi wieczystej prawidłowo określono dokument potwierdzający posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości,
- w 18 przypadkach prawidłowo, zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, określono przeznaczenie nieruchomości,
- w dwóch przypadkach brak było wpisu dot. przeznaczenia nieruchomości<sup>36</sup>,
- w przypadku żadnej z 20 nieruchomości nie wystąpiono z roszczeniami do nieruchomości,

<sup>34</sup> W związku z tym nie jest możliwe przedstawienie zakresu wprowadzonych zmian i korekt

<sup>35</sup> O łącznej powierzchni 3,4993 ha.

<sup>36</sup> Starostwo nie uzyskało jeszcze stosownej informacji z Gminy.

- w jednym przypadku toczyło się postępowanie komunalizacyjne i odpowiednia informacja została ujawniona w ewidencji zasobu SP.

(akta kontroli str. 195-202,463-470, 488-495)

**1.4.** Starosta terminowo przekazywał Wojewodzie Łódzkiemu roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa sporządzone na edytowalnych dokumentach przekazywanych przez Wojewodę, które za okres objęty kontrolą nie były zmieniane.

Dane które ujęto w sprawozdaniach za lata 2020 – 2022 dotyczące nieruchomości oddanych w trwały zarząd, będących przedmiotem sprzedaży, oddanych w najem lub dzierżawę i oddanych w drodze darowizny były zgodne z danymi zawartymi w ewidencji Zasobu SP i w ewidencji EGIB. Jednak przygotowywane były przez Starostę w sposób nierzetelny (o czym szerzej w części *Stwierdzone nieprawidłowości* pkt 2). Analiza 20 nieruchomości nierozdysponowanych ujętych w sprawozdaniu za rok 2022, wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach określono jednostkę ewidencyjną, obręb, nr działki lub działek wchodzących w skład nieruchomości, powierzchnie działek zgodnie z danymi z ewidencją Zasobu SP i z ewidencją EGIB,
- we wszystkich przypadkach informacje dot. numeru księgi wieczystej lub wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości w przypadku braku księgi wieczystej pokrywały się z danymi wykazanymi w ewidencji Zasobu SP i ewidencją EGIB,
- we wszystkich przypadkach podany był tytuł prawny Skarbu Państwa do nieruchomości (właściciel, współwłaściciel - wielkość udziałów),
- w żadnym z 16 przypadków nieruchomości, na których wg EGIB znajdowały się obiekty budowlane, do sprawozdania nie wpisano tej informacji, jak również informacji o ich stanie technicznym.
- w żadnym z 20 przypadków nie wprowadzono planowanego sposobu rozdysponowania (informacje ujęte w Zasobie),
- w badanej próbie nie wystąpiły przypadki zgłoszenia roszczeń do nieruchomości;
- w przypadku jednej nieruchomości toczyło się postępowanie administracyjne i informacja ta wykazana została w sprawozdaniu.
- w badanych przypadkach nie poniesiono kosztów utrzymania nieruchomości.

(akta kontroli str. 95-456, 491-494, 496-498, 1161-1163)

**1.5.** W kontrolowanym okresie we władaniu Starosty były 164 działki o łącznej powierzchni 216,7594 ha objęte postępowaniem komunalizacyjnym, z czego:

- dwa postępowania wszczęto w 2016 r (1,8569 ha),
- 10 w 2017 r. (155,6883 ha),
- 13 w 2018 r. (5,3500 ha),
- 36 w 2019 r. (19,6768 ha),
- 25 w 2020 r. (8,8073 ha),
- 55 w 2021r. ( 15,0260 ha),
- dziewięć w 2022 r. (5,1632 ha),
- 14 w 2023 r. (5,1891 ha).

Postępowania komunalizacyjne prowadzone w okresie objętym kontrolą w 144 przypadkach zakończyły się wydaniem przez Wojewodę Łódzkiego decyzji potwierdzających fakt przejścia własności nieruchomości (na łączną powierzchnię 55,4100 ha)<sup>37</sup>, w sześciu przypadkach wydaniem decyzji odmownych (3,2378 ha)<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Z czego w roku 2020 – 54 (25,9555 ha), w 2021 r. 70 (22,2601ha), w 2022 r. 10 (2,7281 ha) i w 2023 r. 10 (4,2379 ha).

<sup>38</sup> Z czego w roku 2021 – trzy (0,7683 ha ha) i w 2022 r. trzy (1,4695 ha),

(nie zachodziły przesłanki komunalizacji z mocy prawa), w kolejnych sześciu przypadkach (154,41 ha) postępowania zostały umorzone<sup>39</sup> (nie można było wszcząć postępowania w przedmiocie wydzielenia z nieruchomości działki obejmującej wyłącznie pas drogowy lub zaszyły nieodwracalne skutki prawne), a w ośmiu przypadkach postępowania są w toku (4 ha).

W starostwie nie prowadzono osobnej ewidencji nieruchomości przewidzianych do komunalizacji, nie ewidencjonowano ich także w ewidencji pozabilansowej, (co szerzej opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* pkt 4).

Szczegółowe badanie aktualności prowadzonej przez Starostę ewidencji przeprowadzone na próbie 15 nieruchomości komunalizowanych w okresie objętym kontrolą<sup>40</sup> wykazało, że:

- we wszystkich przypadkach o postępowaniu komunalizacyjnym Starosta dowiedział się z pisma informacyjnego w UW o wszczęciu postępowania,
- postępowania wszczęte w latach 2016-2019 trwały od dwóch lat do czterech lat i sześciu miesięcy, natomiast postępowania wszczęte od roku 2020 trwały od ośmiu dni do ośmiu miesięcy,
- 14 postępowań zostało zakończonych wydaniem decyzji Wojewody, w tym: osiem potwierdzających fakt przejścia własności nieruchomości, cztery odmowne<sup>41</sup> i dwie umarzające postępowanie<sup>42</sup>,
- jedno postępowanie było w toku od lipca 2022 r. (przedłużenie terminu do 31 października 2023 r.), nieruchomość objęta tym postępowaniem figurowała w ewidencji zasobu SP<sup>43</sup> wraz z informacją o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy.
- żadna z ośmiu nieruchomości, co do których Wojewoda wydał decyzję potwierdzającą ich komunalizację, nie była ujęta w ewidencji zasobu SP.
- jedna nieruchomość, wobec której Wojewoda wydał odmowną decyzję komunalizacyjną nie była zaewidencjonowana w Zasobie SP, choć figurowała w ewidencji EGIB jako nierozdysponowana własność SP,
- w odniesieniu do dwóch nieruchomości w ewidencji nie ujęto danych o przeprowadzonych postępowaniach komunalizacyjnych i wydanych przez Wojewodę decyzjach (o czym szerzej w części *Stwierdzone nieprawidłowości* pkt 3),
- w żadnym z 15 przypadków Starosta nie otrzymywał informacji z Gmin wskazujące na etap prowadzonych spraw,
- na 15 postępowań komunalizacyjnych w dwóch przypadkach Starosta złożył wniosek o założenie KW, w jednym przypadku wystosował pismo do Gminy o podjęcie działań zmierzających do komunalizacji, w pozostałych 12 przypadkach Starosta nie podejmował żadnych działań w zakresie komunalizacji tych nieruchomości,
- osiem nieruchomości stanowią nieruchomości rolne, cztery to nieruchomości rolne zabudowane, dwie to nieruchomości leśne, a jedna to nieruchomość drogowa,
- żadna z 15 nieruchomości nie została udostępniona przed zakończeniem postępowania.

(akta kontroli str. 499-527, 1151-1160)

<sup>39</sup> Wszystkie w roku 2022.

<sup>40</sup> Po dwie wszczęte w roku 2017, 2018, 2021, 2022 i 2023, po jednej z roku 2016 i 2020 oraz trzy z roku 2020.

<sup>41</sup> Nie zachodziły konieczne z mocy prawa przesłanki do komunalizacji.

<sup>42</sup> Brak możliwości wszczęcia postępowania w przedmiocie wydzielenia z nieruchomości działki obejmującej wyłącznie pas drogowy.

<sup>43</sup> Objęte postępowaniem na mocy ustawy z dnia 19 października 1991 r o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi.

1.6.1. W 2021 roku zgodnie z § 55 rozporządzenia w sprawie EGIB w celu uzupełnienia bazy danych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia oraz modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych w rozporządzeniu, Starostwo dokonało modernizacji EGIB dla obrębu Słostowice o pow. 994,3548 ha i obrębu Gomunice o pow. 153,5560 ha. Wykonawca do przeprowadzenia ww. modernizacji został wyłoniony w trybie zamówienia publicznego – przetarg nieograniczony pn.: „Modernizacja ewidencji gruntów, budynków i lokali dla obrębu Gomunice-Gmina Gomunice i obrębu Słostowice – Gmina Gomunice, powiat radomszczański, województwo łódzkie z podziałem na części”<sup>44</sup>. Wartość umowy opiewała na kwotę 139.605 zł brutto, która została zapłacona w całości w dniu 28 grudnia 2021 r.

Z uwagi na brak możliwości (głównie ze względów finansowych) dostosowania całej bazy danych EGIB do przepisów ww. rozporządzenia do końca 2023 r. Starosta Radomszczański zaplanował na lata 2024-2026 projekt pod nazwą „Dostawa baz danych EGIB – przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków w trybie art. 24a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>45</sup> i zasilenie tymi bazami systemu informacji przestrzennej”. Ogólna wartość projektu wynosi 7.525.920 zł<sup>46</sup> z terminem realizacji 2024-2026, obejmująca dziewięć obrębów na rok 2024, 12 obrębów na rok 2025 i 15 obrębów na rok 2026.

(akta kontroli str. 471-487, 528-549, 886-889)

1.6.2. W wyniku przeprowadzonych modernizacji EGIB w kontrolowanym okresie nie wystąpiły zmiany w zakresie danych dotyczących nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 471-487)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Ewidencja zasobu nieruchomości SP wg stanu na 30 kwietnia 2023 r. nie obejmowała 3.380<sup>47</sup> nieruchomości, które były zaewidencjonowane w EGIB jako stanowiące własność SP, wbrew postanowieniom art. 23 ust. 1 pkt 1 ug w zw. z art. 11 ust. 1 ugn, zgodnie z którymi Starosta w ramach gospodarowania zasobem nieruchomości SP, został zobligowany m.in. do ewidencjonowania nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości. W konsekwencji nieruchomości te nie były wykazywane w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania tym zasobem.

Działający z up. Starosta Kierownik RN oświadczył, iż w ewidencji zasobu SP nie ujmowano nieruchomości z nieuregulowanym stanem prawnym i z nie ustaloną własnością, (jak m.in.: rowy, drogi, lasy, łąki i wody płynące, oraz w 51 przypadkach w wyniku przeoczenia<sup>48</sup>)

NIK wskazuje, że ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, należy prowadzić zgodnie z katastrem nieruchomości, tj. zgodnie z EGIB, w której – na podstawie art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne – wykazuje się właścicieli nieruchomości (w przypadku nieruchomości SP także podmioty w których

<sup>44</sup> Umowa nr WP. 272.11.2021 z dnia 22.07.2021r

<sup>45</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1752 ze zm.

<sup>46</sup> Z tego na rok 2024 – 2.466.960 zł; na rok 2025 – 2.632.320 zł i na rok 2026 – 2.426.640 zł

<sup>47</sup> Wyłączono 381 pozycji „Wp - grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi”

<sup>48</sup> W tym jedna nieruchomość o której mowa w pkt 1.5, co do której Wojewoda wydał odmowną decyzję komunalizacyjną.

władaniu lub gospodarowaniu w rozumieniu przepisów ugn znajdują się te nieruchomości) ale także samoistnych posiadaczy gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić właścicieli. O obowiązku ujmowania w ewidencji zasobu nieruchomości SP także tych nieruchomości, dla których nie założono jeszcze księgi wieczystej przesądza także brzmienie art. 23 ust. 1c pkt 3 ugn oraz art. 23 ust. 1 pkt 9 ww. ustawy. Tym samym w prowadzonej przez Starostę ewidencji nieruchomości SP należy uwzględnić nieruchomości, których – zgodnie z EGIB – właścicielem lub samoistnym posiadaczem jest Skarb Państwa – z zastrzeżeniem przypadków nieruchomości ewidencjonowanych przez inne podmioty na podstawie przepisów szczególnych. Ponadto co istotne, przekazana baza danych obejmowała nieruchomości dla których właścicielem był Skarb Państwa, a ponadto w przypadku części nieruchomości co do których Kierownik RN wyjaśnił, że przyczyną nieujęcia ich w zasobie był wpis „nieustalona własność” w EGIB wskazano „posiadanie samoistne SP”.

(akta kontroli str. 1164-1169)

2. Roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu SP nie zawierały wszystkich danych przewidzianych wzorem sprawozdania określonym przez Wojewodę Łódzkiego w zakresie: obiektów budowlanych zlokalizowanych na nieruchomości, opisu stanu technicznego i planowanego sposobu rozdysponowania – dla ogółu nieruchomości w nich ujawnionych.

Kierownik RN wyjaśnił, iż z uwagi na ograniczone środki finansowe, logistyczne, w szczególności kadrowe, jak również bardzo dużą ilość działek będących w zasobie nie było możliwości zweryfikowania wszystkich działek oznaczonych w EGIB, jako budowlane, a tym samym tut. organ nie posiadał wystarczającej wiedzy, czy na danej działce znajdują się obiekty budowlane i w jakim są stanie, dlatego też informacje o budynkach i ich stanie budynków nie były przekazywane Wojewodzie.

(akta kontroli str. 95-456, 491-494, 496-498, 1161-1163)

3. W odniesieniu do dwóch nieruchomości<sup>49</sup> zaewidencjonowanych w Zasobie SP, które nie zostały skomunalizowane z powodu decyzji odmownej Wojewody, w ewidencji nie ujęto danych o przeprowadzonych postępowaniach i wydanych przez Wojewodę decyzjach. Stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 1c pkt 7 ugn, zgodnie z którym ewidencjonowanie nieruchomości SP w ewidencji zasobu obejmuje w szczególności informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Kierownik RN wyjaśnił, iż ww. danych nie wpisano w ewidencję Zasobu SP w wyniku przeoczenia.

(akta kontroli str. 499-527, 1151-1160)

4. Starosta nie prowadził odrębnej ewidencji nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>50</sup>, w tym nie ujmował ich w ewidencji pozabilansowej prowadzonej dla nieruchomości Skarbu Państwa w Starostwie, co było działaniem nierzetelnym.

<sup>49</sup> Działka o nr. [REDACTED]

<sup>50</sup> Dz. U. poz. 191, z późn. zm.14

Kierownik RN wyjaśnił, że „nie jest prowadzona osobna ewidencja nieruchomości przewidzianych do komunalizacji, jak również już komunalizowanych. „Identyfikacja nieruchomości w stosunku, co do których toczyło się postępowanie administracyjne w przedmiocie ich komunalizacji Starostwo określało po otrzymaniu zawiadomienia Wojewody o wszczęciu takiego postępowania. W prowadzonej ewidencji Zasobu SP (w programie EXCEL) wszystkie informacje o toczących się postępowaniach komunalizacyjnych powinny być zapisywane w kolumnę zawierającą informację o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych zgodnie z art. 23 ust.1c pkt.7 ugn, z której można wygenerować nieruchomości objęte takim postępowaniem”.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 228 ugn w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa (a w konsekwencji w sporządzanych na jej podstawie rocznych sprawozdaniach) nie ewidencjonuje się nieruchomości, które na podstawie ww. przepisów stały się, z mocy prawa własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności. W konsekwencji brak wyodrębnienia informacji o takich nieruchomościach, uniemożliwia prawidłowe ustalenie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w którym ww. nieruchomości nie powinny być zaewidencjonowane. Jednocześnie, 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, co dodatkowo uzasadnia konieczność ewidencjonowania tych nieruchomości.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Starosta zapewnił fachowe przygotowanie kadrowe do realizacji zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym nieruchomościami nierozdysponowanymi. Prowadzono ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zawierającą wymagane art. 23 ust. 1c ugn informacje i elementy, z wyjątkiem dwóch nieruchomości gdzie pominięto wpis o toczących się postępowaniach. Ponadto w ewidencji tej nie ujmowano wszystkich nieruchomości, które spełniały przesłanki do ujęcia w ewidencji oraz nie aktualizowano jej na bieżąco. Ponadto Starosta nie prowadził wykazu/ewidencji nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, co utrudniało prawidłowe ustalenie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Na podstawie prowadzonej ewidencji zasobu sporządzano i terminowo przekazywano Wojewodzie roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem, w których jednak nie ujmowano wszystkich wymaganych przez Wojewodę danych. W Starostwie rozpoczęto proces modernizacji EGIB z planem zakończenia na rok 2026.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W Starostwie nie sporządzono *Planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami SP*, ale w 2018 r. opracowano projekt pod nazwą *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości na lata 2018-2020*. Nie został on jednak przedłożony do zatwierdzenia Wojewodzie, ponieważ jak oświadczył w imieniu Starosty Kierownik RN, „plan ten został sporządzony na podstawie art. 23 ust.1 pkt. 3 w zw. z art. 23 ust.1d ustawy u.g.n. (Dz.U.2016 r. poz. 2147ze zm.) i z uwagi na fakt, że zmiana treści tego art. w części dot. przekazywania, celem zatwierdzenia przez Wojewodę Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nastąpiła dopiero w 2018 r., a więc już w okresie obowiązywania planu na lata 2018 - 2020.”

Projekt ten zawierał:

- zestawienie powierzchni nieruchomości, w tym:
  - zasób nieruchomości SP, (2.693 działki o powierzchni 1.027,4923 ha),
  - nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste o powierzchni 405 ha, (z opłatami rocznymi 265 ha, bez opłat rocznych 140 ha),
- prognozy dotyczące wykorzystania zasobu nieruchomości SP, w tym:
  - prognozę dotyczącą udostępniania nieruchomości zasobu (plan wydzierżawienia grunty o powierzchni ok. 50 ha i zbycia na poziomie 1-3 działek) oraz nabywania nieruchomości do zasobu (jedna działka o pow. 0,51 ha),
  - prognoza poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu (uzależnione od poziomu uzyskanych dotacji, które przewidywane były na poziomie lat ubiegłych<sup>51</sup>),
  - prognoza wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości SP, opłat z tytułu trwałego zarządu oraz opłat z tytułu dzierżawy nieruchomości SP, (ok 1.500 tys. zł rocznie),
  - prognoza dotycząca aktualizacji ww. opłat. (dla ok. 10% nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste / trwały zarząd, 5-10 użytkowników rocznie),
- program zagospodarowania nieruchomości zasobu, (plan wydzierżawienia ok 50 ha i zbycie na poziomie 1-3 działek, zaktualizowanie opłat za użytkowanie wieczyste i trwały zarząd ok. 10% nieruchomości średnio 5-10 rocznie).

W Starostwie przygotowano projekt Planu Realizacji Polityki gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Państwa na terenie powiatu radomszczańskiego na lata 2021-2023, ale nie został on zatwierdzony przez Wojewodę Łódzkiego. Zgodnie z pismem Ministra Inwestycji i Rozwoju z 24 maja 2018 r. informującym, iż „złożył Sekretarzowi Rady Ministrów pierwszą Politykę Nieruchomościami Skarbu Państwa, która jednak nie została przyjęta przez Radę Ministrów i wobec powyższego niewątpliwie obecnie nie jest możliwe wykonanie ustawowych obowiązków dotyczących implementacji Polityki, nałożonych zarówno na starostów, jak i wojewodów.”

W związku z powyższym Pierwszy *Plan wykorzystania zasobu* został sporządzony dopiero na lata 2022-2024 i przekazany Wojewodzie do zatwierdzenia 4 marca 2022

<sup>51</sup> Dotacje uzyskane za poprzednie trzy lata wynosiły 201,75 tys. zł)

r. czyli z zachowaniem terminu określonego w art. 5 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r.<sup>52</sup> o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw i został sporządzony na podstawie tabel załączonych do pisma Wojewody Łódzkiego z dnia 16 lutego 2022 r.<sup>53</sup> i zawierał wszystkie dane wymagane art.23 ust. 1db ugn, t.j.:

- Załącznik nr 1 – zestawienie nieruchomości – zasób SP, (2.160 działek o powierzchni 734,8115 ha<sup>54</sup>);
- Załącznik nr 2 – zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste (685 działek o powierzchni 348,5186 ha<sup>55</sup>);
- Załącznik nr 3 – prognoza wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata:
  - 2022 jedna sprzedaż– 0,19 ha, jedna darowizna – 0,5 ha, jedna zamiana - 0,5 ha,
  - 2023 jedna sprzedaż– 0,2 ha, jedna darowizna – 0,5 ha, jedna zamiana - 0,5 ha,
  - 2024 jedna darowizna – 0,5 ha, jedna zamiana - 0,5 ha,
- Załącznik nr 4 – prognoza wydatków (corocznie po 5 tys. zł na udostępnienie nieruchomości) i wpływów:
  - z użytkowania wieczystego – na rok 2022 – 2.173,2 tys. zł, na rok 2023 – 2.028,3 tys. zł i na rok 2024 – 2.058,3 tys. zł
  - z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności odpowiednio: 190 tys. zł,- 188 tys. zł i 117 tys. zł,
  - z trwałego zarządu: po 4,2 tys. zł rocznie.
- Załącznik nr 5 - prognoza – aktualizacja opłat u 39 użytkowników wieczystych gospodarującymi 64,2555 ha<sup>56</sup> oddanych w użytkowanie wieczyste oraz u 10 trwałych zarządców<sup>57</sup> gospodarującymi 4,3504 ha<sup>58</sup>.
- Załącznik nr 6 – program zagospodarowania nieruchomości zasobu na lata 2022, 2023 i 2024 (na rok 2022 zaplanowano przeznaczyć do oddania w dzierżawę 2 działki o powierzchni 0,94 ha, na rok 2023 1 działkę o powierzchni 0,0339 ha i na rok 2024 - 4 działki o łącznej powierzchni 3,2778 ha.

Ostateczna wersja planu została przesłana do akceptacji 24 marca 2022 r.<sup>59</sup> i 12 kwietnia 2022 r.<sup>60</sup> została zaakceptowana przez Wojewodę Łódzkiego.

(akta kontroli str. 550-617, 890-893)

**2.2. Niezatwierdzona wersja Planu wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2018-2020** zakładała sukcesywną sprzedaż i dzierżawę nieruchomości, w miarę składania wniosków przez zainteresowanych nabyciem lub dzierżawą. W roku 2020 plan dzierżawy wykonano w 81,8% (40,9171 ha<sup>61</sup>). Plan zbycia nieruchomości na lata

<sup>52</sup> Dz. U. z 20212 r. poz. 1561.

<sup>53</sup> GN-II.7582.48.2022.BL, przesłanego w celu ujednoczenia składania pierwszego planu wykorzystania zasobu.

<sup>54</sup> Dane zgodne z ewidencją zasobu w 2022 r.

<sup>55</sup> Dane niezgodne z ewidencją zasobu z 2022 r o cztery działki z powodu różnych dat zbierania informacji do planu.

<sup>56</sup> W tym na rok 2022 10 użytkowników (35,3933 ha), na rok 2023 3 (21,373 ha ) i na rok 2024 26 użytkowników (7,4892 ha).

<sup>57</sup> Ośmiu ponoszących opłaty roczne i dwóch zwolnionych z opłat.

<sup>58</sup> 2,6553 ha za które pobierane są opłaty roczne i 1,6951 ha zwolnionych z opłat.

<sup>59</sup> RN.680.1.14.2022.

<sup>60</sup> Pismo GN-II.7582.83.2022.KZ.

<sup>61</sup> Z planowanych 50 ha.



2018-2020 wykonano w 130 % (trzy sprzedaże w roku 2019<sup>62</sup> i jedna darowizna w roku 2020<sup>63</sup>)<sup>64</sup>.

Wg zapisów w planie ilość działek będących przedmiotem aktualizacji uzależniona będzie od środków finansowych na sporządzenie operatów szacunkowych w danym roku. W roku 2020 zaktualizowano opłaty z tytułu użytkowania wieczystego dla jednego użytkownika wieczystego – 5 działek, co nie stanowiło zaplanowanych aktualizacji<sup>65</sup>. Kierownik RN wyjaśnił, iż „w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r.<sup>66</sup> o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, do 2020 r. w pierwszej kolejności realizowane były zadania związane z ww. ustawą. Ponadto pandemia COVID-19 wywołała znaczące zmiany w sposobie pracy. W celu ograniczenia ryzyka infekcji podjęto zdalną realizację obowiązków zawodowych. Wszystko to spowodowało m.in. zmniejszenie zaplanowanych na dany rok aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego”.

Rok 2021 nie został ujęty w Planach, ale wydzierżawienie obejmowało 42,2071 ha czyli wykonano porównywalny poziom (84,4%) planów na rok 2020, również zbycie dwóch działek jednej w drodze sprzedaży (0,10ha) i jednej w drodze darowizny (0,0183 ha) pokrywało się z planami sprzed roku 2021.

W roku 2022 nie wykonano planu wydzierżawienia dwóch działek o powierzchni 0,94 ha. Starosta wyjaśniła, iż w planie założono, że dotychczasowy dzierżawca, któremu umowa dzierżawy kończyła się w roku 2022 wystąpi o jej przedłużenie, co jednak nie nastąpiło, gdyż dzierżawca zrezygnował z przedłużenia umowy.

Nie zrealizowano także prognozy na zamianę jednej działki o pow. 0,5 ha, wg wyjaśnień „Planowana zamiana prognozowana na rok 2022 działki o pow. 0,5 ha była czysto hipotetyczna i dlatego została ujęta w planie”.

Wykonanie planowanych sprzedaży w 100% pokrywało się z prognozą na rok 2022<sup>67</sup>. Natomiast ilość przekazanych darowizn wielokrotnie przekroczyła prognozę (planowano jedną darowiznę - 0,5 ha, a wykonano 11 -11,6354 ha). Kierownik RN wyjaśnił, iż „zakładaną wielkość darowizn przyjęto na podstawie wniosków o darowizny złożonych w latach ubiegłych. Niezależnie od zakładanych prognoz do tut. organu wpłynęły wnioski, które obejmowały nieruchomości o łącznej powierzchni 11,6354 ha.”

Wydatki w 2022 r zostały zrealizowane. w wysokości 1.353 zł, a do 31 sierpnia 2023 r. 2367,50 zł co stanowiło odpowiednio 27,1% i 47,4% planowanych kwot<sup>68</sup>.

Natomiast wpływy:

- z tyt. użytkowania wieczystego w roku 2022 uzyskano w wysokości 2.233.974,44 zł, a do 31 sierpnia 2023 r. - 2.141.335,76 zł, co stanowiło odpowiednio 102,8 % i 105,6% prognozowanych kwot,
- z tyt. przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność - 210.455,53 zł i 165.755,78 zł, co stanowiło 110,8% i 88,2% prognozowanych wielkości,
- z tyt. trwałego zarządu po 4.156,78 zł rocznie, co stanowiło 100% prognozy.

Prognoza aktualizacji opłat przez połowę planowanego okresu została zrealizowana w 161,5% (u 63 użytkowników wieczystych na 39 ujętych w planie), natomiast

<sup>62</sup> 0,3425 ha.

<sup>63</sup> 0,1235 ha.

<sup>64</sup> W planie 1-3 nieruchomości.

<sup>65</sup> W planie 5-10 użytkowników rocznie.

<sup>66</sup> DZ.U. z 2023 r. poz. 904.

<sup>67</sup> Jedna działka o pow. 0,19 ha.

<sup>68</sup> Ok. 5.000 rocznie.

w zakresie trwałego zarządu w 90% (u dziewięciu trwałych zarządców z 10 ujętych w planie).

W okresie objętym kontrolą z części nieruchomości zaplanowanych do udostępnienia nie zostały rozdysponowane dwie działki o łącznej powierzchni 0,94 ha z powodu braku woli dotychczasowego dzierżawcy przedłużenia umowy dzierżawy. Ponieważ planowanie udostępnienia i udostępnianie nieruchomości SP odbywało się w Starostwie na podstawie indywidualnych wniosków potencjalnych dzierżawców lub nabywców, korespondencja z Wojewodą i operaty szacunkowe prowadzone i sporządzane były dla konkretnych spraw w miarę potrzeb, które w kontrolowanym okresie nie wystąpiły. W związku z powyższym Starosta nie sporządzał stosownych ogłoszeń o sprzedaży, najmie czy dzierżawie i nie podejmował dalszych działań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 219-453, 550-558, 577-618, 890-898)

**2.3.1.** W kontrolowanym okresie Starosta w następstwie skargi przekazanej<sup>69</sup> przez Urząd Gminy Kamieńsk, (a złożonej do tamtejszego Urzędu<sup>70</sup> przez anonimowego mieszkańca gminy) dotyczącej postawienia domku holenderskiego na nie swojej działce podjął czynności wyjaśniające polegające na ustalaniu stanu prawnego działki<sup>71</sup>, oraz skierowaniu<sup>72</sup> pisma w sprawie samowoli budowlanej do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (PINB ustalił termin oględzin na dzień 29 września 2023 r.).

Z planów kontroli i audytów na okres 2020-2023 wynikało, że kontrole faktycznego zagospodarowania i utrzymania nieruchomości nierozdysponowanych, w tym także ich opodatkowania, nie były planowane przez Starostę i oprócz bieżącej weryfikacji żadna inna forma działań nie była podejmowana. Audytor wewnętrzny wyjaśnił, iż „w audycie wewnętrznym i kontroli wewnętrznej były zaplanowane inne obszary kontrolne, które wymagały większej uwagi oraz szybszych niezbędnych działań, tj. w audycie wewnętrznym między innymi audyt obszaru Bezpieczeństwa Informacji, a w kontroli wewnętrznej, między innymi kontrola sprawdzająca i kompleksowa w Szpitalu w Radomsku oraz kontrola doraźna w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym ze względu na odbywającą się w 2020 roku pandemię. Natomiast, w latach 2022-2023, z uwagi na odbywającą się w analizowanym obszarze zewnętrzną kontrolę problemową z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, nie ujęto w planach kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego, weryfikacji przedmiotowego obszaru.”

(akta kontroli str.471-487, 626-684, 894-898)

**2.3.2.** W Starostwie nie ustalano wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości i nie podejmowano działań celem wszczęcia postępowania o odszkodowanie, ponieważ ww. jedna sprawa ujawnionego przypadku bezumownego korzystania z nieruchomości jest dopiero w toku wyjaśniania.

(akta kontroli str. 626-684, 894-898)

**2.3.3.** W okresie objętym kontrolą toczyło się 12 postępowań<sup>73</sup> o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości Skarbu Państwa, których stroną był Starosta. Dziewięć

<sup>69</sup> W dniu 24 lipca 2023 r. Pismo RIOŚZP.033.2.2023.JJ

<sup>70</sup> W dniu 13 lipca 2023 r.

<sup>71</sup> Działania skierowane 13 lipca 2023 r. do Obsługi Prawnej Starostwa.

<sup>72</sup> W dniu 25 lipca 2023 r.

<sup>73</sup> Dwa wszczęte w roku 2018, cztery w roku 2019, jedno z roku 2020, dwa z roku 2021 i trzy wszczęte w roku 2022.

z nich dotyczyło nieruchomości gruntowych<sup>74</sup> o łącznej powierzchni 4,6487 ha i trzy dotyczyły nieruchomości budynkowych<sup>75</sup> o łącznej powierzchni 0,2439 ha. Osiem postępowań zakończono<sup>76</sup> rozstrzygnięciem pozytywnym na korzyść wnioskodawców przyznając im prawo własności, a cztery postępowania są w toku<sup>77</sup>.

(akta kontroli str. 685)

**2.4.1.** W kontrolowanym okresie obowiązywało osiem umów dzierżawy gruntu niezabudowanego, z czego cztery kończyły się w terminie przypadającym w okresie objętym kontrolą. W jednym przypadku umowa nie została przedłużona z powodu braku woli przedłużenia ze strony dzierżawcy<sup>78</sup>. W dwóch przypadkach zachowano ciągłość i podpisano kolejne umowy, tylko w jednym przypadku kolejną umowę podpisano po upływie dwóch miesięcy od zakończenia poprzedniej umowy. Kierownik RN wyjaśnił, iż wyniknęło to z przeoczenia, ponieważ z tym samym dzierżawcą przedłużano również inną umowę, która kończyła się właśnie dwa miesiące później. Przy czym Kierownik wyjaśnił, że dzierżawca przed zakończeniem ww. umowy zapłacił dzierżawę za cały kolejny rok z góry.

(akta kontroli str. 619-623, 686-692, 694)

**2.4.2.** W jednym przypadku braku kontynuacji umowy zawartej 31 lipca 2019 r. na dzierżawę gruntu niezabudowanego (nieruchomości rolnej - łąki) Pracownicy RN po zakończeniu umowy weryfikowali sposób zagospodarowania nieruchomości celem ustalenia czy użytkownik w dalszym ciągu z niej nie korzysta. Na wiosnę następnego roku Kierownik RN przeprowadził oględziny i nie stwierdził znamion świadczących o użytkowaniu terenu, kolejne oględziny zaplanowano na lipiec – sierpień 2023 w czasie sianokosów<sup>79</sup>.

(akta kontroli str. 619-623, 693)

**2.5.** W dniach od 6 do 12 września 2023 r. w trakcie kontroli przeprowadzono oględziny 30 nieruchomości SP identyfikowanych przez Urząd jako nieruchomości nierozdysponowane<sup>80</sup> (o łącznej powierzchni 7,6438 ha), stwierdzając w 11 przypadkach, że nieruchomości były użytkowane (o czym szerzej w części stwierdzone nieprawidłowości w pkt 1). Dla pozostałych nieruchomości nie stwierdzono śladów użytkowania. Żadna z nieprawnie użytkowanych działek nie generowała po stronie Starostwa kosztów związanych z jej utrzymaniem czy opodatkowaniem.

(akta kontroli str. 471-487, 695-726, 1151-1160)

**2.6.** W kontrolowanym okresie Starosta złożył 16 wniosków o ujawnienie prawa własności Skarbu Państwa w księdze wieczystej do nieruchomości o łącznej powierzchni 55,3035 ha, z tego: pięć w 2020 r. (0,9746 ha), cztery w 2021 r. (24,6415 ha), pięć w 2022 r. (27,9603 ha) i dwa w 2023 r. (1,7271 ha). Co stanowiło 0,1% nieruchomości bez dokumentu potwierdzającego własność w poszczególnych latach, a odpowiednio: 0,10%, 2,83%, 3,31% i 0,22% powierzchni nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

<sup>74</sup> W tym trzy zabudowane.

<sup>75</sup> Wszystkie zabudowane.

<sup>76</sup> Jedną w roku 2019, pięć w roku 2021 i dwie w roku 2022.

<sup>77</sup> Po jednym od 2018 r. i 2022 r. i dwa od roku 2021.

<sup>78</sup> Notatka z rozmowy telefonicznej z dzierżawcą 98 sierpnia 2022 r.

<sup>79</sup> notatka służbowa z 28 kwietnia 2023 r.

<sup>80</sup> Przeprowadzone w oparciu o mapy geodezyjne w miejscach wyznaczonych przez GPS za pomocą aplikacji geoportal powiatu radomszczańskiego.

Ponadto Starosta wystąpił do Wojewody Łódzkiego z trzema wnioskami o przekazanie nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz gminy (cztery działki o łącznej powierzchni 0,7040 ha) oraz dwoma wnioskami o przekazanie nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz Lasów Państwowych (siedem działek o łącznej powierzchni 4,98 ha). Wojewoda Łódzki wydał trzy decyzje komunalizacyjne oraz przekazał protokołem zdawczo odbiorczym na rzecz Lasów Państwowych działki objęte dwoma wnioskami Starosty.

Na dzień 30 kwietnia 2023 r. z nieuregulowaną sytuacją prawną pozostało 3.918 nierozdysponowanych nieruchomości SP o łącznej powierzchni 797,8537 ha, co do których Starosta nie podjął działań celem uregulowania ich stanu prawnego. Kierownik RN wyjaśnił, iż „brak wpisanych w EGIB dokumentów prawnych potwierdzających własność SP do działek, w sposób znaczący ogranicza możliwości regulowania ich stanów prawnych. Ze względu na bardzo dużą ilość działek, pomimo prowadzonych przez Ref. starań dot. regulacji stanu prawnego działek z m.in. z ww. przyczyn występują obiektywne trudności i ograniczenia w regulowaniu stanów prawnych nieruchomości”.

(akta kontroli str. 471-487, 727, 894-898)

Analiza 20 wniosków składanych przez sądy i notariuszy na podstawie art. 23 ust. 7 pgik<sup>81</sup> wykazała, że:

- w 15 przypadkach (na 20 badanych) Starosta przestrzegał terminów wynikających z art. 23 ust. 7 pgik wpisując dane wynikające z wniosków składanych do EGIB w terminach od 1 do 23 dni od dnia otrzymania wniosków,
- w pozostałych pięciu przypadkach<sup>82</sup> termin wynikający z ww. przepisów nie został dotrzymany i dane zostały wprowadzone do EGIB z opóźnieniem od 15 do 140 dni (o czym szerzej w części *Stwierdzone nieprawidłowości* pkt 2).

(akta kontroli str. 728-773, 894-898)

**2.7.1.** Starosta Radomszczański nie prowadził ksiąg budowlanych dla nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Z wyjaśnień Kierownika RN wynika, iż z uwagi na ograniczenia środków finansowych otrzymywanych z dotacji Wojewody na realizację zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa jak również na fakt, że na działkach Skarbu Państwa znajdują się pozostałości budynków bądź są one w bardzo złym stanie budowlanym (ruina)<sup>83</sup>, bądź też budynki znajdujące się na działkach Skarbu Państwa stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności (wynika to z treści decyzji administracyjnych o przejęciu gospodarstwa rolnego na rzecz Skarbu Państwa w zamian za rentę/emeryturę) książki budowlane nie są prowadzone.

(akta kontroli str. 471-487, 694-726, 774-778)

**2.7.2.** W kontrolowanym okresie do Starostwa wpłynęły trzy pisma<sup>84</sup> ze zgłoszeniem dotyczącym uporządkowania działek<sup>85</sup> Skarbu Państwa na terenie Miasta Radomska, z czego:

- dwie nieruchomości uporządkowali Pracownicy Wydziału dróg Starostwa w terminie: w jednym przypadku 18 dni, a w drugim 70 dni od daty zgłoszenia<sup>86</sup>,

<sup>81</sup> Dobranych po pięć pierwszych spraw z każdego badanego roku.

<sup>82</sup> Jeden w roku 2020 i cztery w roku 2023.

<sup>83</sup> Co potwierdziły przeprowadzone oględziny.

<sup>84</sup> Jedno w roku 2020 i dwa w roku 2023.

<sup>85</sup> Usunięcie dzikich wysypisk śmieci.

<sup>86</sup> Z uwagi na koszty większość prac dot. uprzątnięcia działek SP wykonują pracownicy tut. Starostwa obsługujący na co dzień utrzymanie dróg powiatowych, którzy w tzw. wolnym momencie wykonują również dodatkowe prace związane z utrzymaniem porządku na działkach SP. W okresie wiosenno – letnim m.in. uwzględniając intensywny wzrost roślinności oraz pozimowy stan poboczy dróg, ilość koniecznych do wykonania prac

- trzecia nieruchomość została uporządkowana przez firmę zewnętrzną w ciągu 35 dni od zgłoszenia.<sup>87</sup> (koszt usługi to 1.826,76 zł).

(akta kontroli str. 471-487, 779, 783-784, 894-898)

**2.7.3.** W latach 2020-2023<sup>88</sup> koszty jakie ponosiło Starostwo w związku z administrowaniem i gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa w poszczególnych latach wynosiły odpowiednio: 26.603,94 zł, 14.415,32 zł, 17.832,56 zł i 13.191,91 zł, z tego:

- podatki od nieruchomości w wysokości: 127 zł, 131 zł, 965 zł i 647 zł,
- wynagrodzenia: 4.650,94 zł, 5.916,52 zł, 6.603,71 zł i 4.904,30 zł,
- operaty / wycena: 11.500 zł, 2.184 zł, 4.270,05 zł i 1.379,95 zł,
- opracowania geodezyjne: 4.875 zł, 3.650 zł, 1.000 zł i 0 zł,
- ogłoszenia w prasie: 3.567zł, 2.533,80 zł, 4.993,80 zł i 4.433,9 zł,
- inne koszty i opłaty m.in. sądowe: 750 zł, 0 zł, 0 zł i 0 zł.
- zagospodarowanie terenu (wycinka drzew, porządki): 1.134 zł, 0 zł, 0 zł i 1.826,76 zł.

(akta kontroli str. 780-784)

**2.8.** Ewidencja pozabilansowa i inwentaryzacja nieruchomości SP w Starostwie prowadzona była w oparciu o Politykę Rachunkowości i Zakładowy Plan Kont wprowadzonym Zarządzeniem w sprawie przyjęcia szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz planu kont w Starostwie powiatowym w Radomsku<sup>89</sup> i Zarządzeniem w sprawie przygotowania, przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji aktywów i pasywów w Starostwie Powiatowym w Radomsku<sup>90</sup> oraz Zarządzeniem w sprawie wprowadzania zasad prowadzenia ksiąg inwentarzowych oraz ewidencji powiatowych środków trwałych i środków trwałych stanowiących wyposażenie w Starostwie Powiatowym w Radomsku<sup>91</sup>.

W kontrolowanym okresie inwentaryzację nieruchomości Skarbu Państwa przeprowadzono w formie weryfikacji kont pozabilansowych - 011/8/SP na koniec roku 2020, 2021 i 2022<sup>92</sup>, tj.: salda pozycji pozabilansowej z dokumentami źródłowymi będącymi w posiadaniu RGN oraz dokumentacji znajdującej się w ewidencji Wydziału Finansowego. Inwentaryzacja obejmowała nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa pozostające w użytkowaniu wieczystym, które posiadały wartość określoną przez rzeczoznawcę majątkowego w operatach szacunkowych. W konsekwencji inwentaryzacją nie objęto pozostałych, nierozdysponowanych nieruchomości SP, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* pkt 3 i pkt 4.

(akta kontroli str. 191-194, 785-871, 1188)

---

porządkowych na drogach powiatowych jest b. duża, jak również z uwagi na sezon urlopowy możliwości czasowe ww. pracowników są b. małe, a to bezpośrednio wpływa na opóźnienia wykonania porządków na działkach SP.

<sup>87</sup> Kierownik RGN wyjaśnił, iż z uwagi warunki atmosferyczne tj. okres wiosenny, który jest czasem dużego zapotrzebowania na tego rodzaju usługi, oraz uwzględniając małą ilość firm wykonujących ww. prace nie było fizycznej możliwości wykonania ww. prac we wcześniejszym terminie. Z uwagi na ograniczone dotacje finansowe na przeprowadzanie ww. prac zachodzi konieczność wyboru najtańszego wykonawcy na rynku, co prowadzi do przedłużenia się terminów wykonania ww. usługi.

<sup>88</sup> Stan na dzień 10 lipiec 2023 r.

<sup>89</sup> Nr 48/2019 z dnia 24 września 2019 r., nr 57/2020 z dnia 17 września 2020 r. i 12/2022 z dnia 2 marca 2022 r.

<sup>90</sup> Wprowadzonym zarządzeniem nr 32/2008 z dnia 15 października 2008 r., nr 29/2012 z dnia 15 października 2012 r., nr 20/2022 z dnia 5 kwietnia 2022 r.,

<sup>91</sup> Nr 55/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. i nr 64/2020 r. z dnia 13 października 2020 r..

<sup>92</sup> Protokół weryfikacyjny na 1/2020/SP sporządzony na dzień 31 grudnia.2020 r. i nr 1/2021/SP na dzień 31 grudnia 2021 r. i nr 1/2022/SP na dzień 31 grudnia 2022 r.

2.9. W roku 2021 przeprowadzona została przez Wojewodę Łódzkiego kontrola w trybie zwykłym, w zakresie wykonywania przez Starostę Radomszczańskiego, zadań z zakresu administracji rządowej, polegających na gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa zgodnie z przepisami ugn. w okresie od dnia 26 września 2018 r. do dnia 23 listopada 2021 r. W wystąpieniu pokontrolnym<sup>93</sup> z dnia 22 sierpnia 2022 r. Wojewoda Łódzki zobowiązał Starostę Radomszczańskiego do bezwzględnego przestrzegania przepisów

- art. 23 ust. 1c pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez umieszczanie w ewidencji zasobu nieruchomości SP informacji, o których mowa w tym przepisie, tj. wskazanie przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;

- art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez nie ewidencjonowanie w zasobie nieruchomości SP nieruchomości, które na podstawie przepisów 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, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności;

- art. 35 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez podawanie do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę tj. zamieszczanie wykazów na stronach internetowych właściwego urzędu – Starostwa Powiatowego w Radomsku.

Ponadto zalecono dokonanie aktualizacji opłat po wcześniejszym ustaleniu potrzeb w tym zakresie.

Pismem z dnia 12 września 2022 Starosta poinformowała Wojewodę Łódzkiego o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych dot. stwierdzonych nieprawidłowości wraz z określeniem realizacji ich wyeliminowania.

(akta kontroli str. 471-487, 872-881)

2.10. W latach objętych kontrolą do Starostwa nie wpływały skargi i wnioski dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa, obejmujące m.in. gospodarowanie nieruchomościami nierozdysponowanymi czy gospodarowanie nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione.

(akta kontroli str. 471-487)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W 11 przypadkach<sup>94</sup> (na 30 objętych oględzinami) nierozdysponowane działki SP użytkowane były przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości, co świadczy o nienależnym nadzorze nad nierozdysponowanymi nieruchomościami SP. Powyższe stwierdzono:

- w jednym przypadku na terenie nieruchomości mieściła się hydrofornia będąca – jak wyjaśnił Kierownik RN - w użytkowaniu Gminy Przedbórz<sup>95</sup>, przy czym Starosta nie dysponował dokumentacją potwierdzającą fakt formalnego udostępnienia tej nieruchomości na rzecz gminy;
- na dwóch działkach, przejętych po zlikwidowanej spółdzielni, stwierdzono użytkowane pomieszczenia gospodarcze, wiatę oraz wspólne z działkami

<sup>93</sup> GN-II.431.5/2021

<sup>94</sup>

<sup>95</sup> akt notarialny z 1990 nabył od os. prywatnej w imieniu SP Naczelnik Miasta i Gminy Przedbórz.

sąsiednimi ogrodzenie. Jak ustalono podczas oględzin działki są użytkowane od około 1985 r. jako przyległe do gospodarstwa obok;

- osiem działek stanowiły pola uprawne<sup>96</sup>. Starosta nie dysponował informacją wskazującą od jak dawna były użytkowane, przy czym wskazano, że żadna z nich nie była wcześniej formalnie udostępniana, a osiem z nich to grunty, które z uwagi na lokalizację, nie mogą być przedmiotem samodzielnego zagospodarowania,

Z wyjaśnień Kierownika RN wynika, iż „w objętym kontrolą okresie weryfikacja stanu nieruchomości Skarbu Państwa bezpośrednio na gruncie nie była prowadzona z uwagi na bardzo dużą ilość działek oraz ograniczone możliwości kadrowe, logistyczne i finansowe, jak również z uwagi na ograniczenia związane z obowiązującym w tym czasie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanem epidemii. Mając na uwadze wykazane w trakcie kontroli użytkowanie gruntów SP przez osoby nieuprawnione Kierownik RN wyjaśnił, że podjęte zostaną działania nakierowane na ustalenie tych osób, jak również wezwanie ich do natychmiastowego zaprzestania gospodarowania tymi gruntami. Niezależnie od tego z uwagi, że grunty te stanowią grunty rolne, organ wystąpi do Wojewody o wszczęcie procedury komunalizacyjnej w stosunku do tych nieruchomości i przekazanie ich na rzecz gminy. Ponadto w sprawie dotyczącej opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości tutaj organ podejmie działania nakierowane na ustalenie kosztów związanych z koniecznością sporządzenia operatów szacunkowych dotyczących określenia wartości tych nieruchomości oraz potencjalnych opłat wynikających z bezumownego korzystania z działek. Z uwagi na małe powierzchnie działek będących przedmiotem bezumownego korzystania może się zdarzyć, że opłaty za ich bezumowne korzystanie mogą być dużo niższe niż koszty sporządzenia operatów szacunkowych, a tym samym, z finansowego punktu widzenia naliczenie opłat z tego tytułu może być nierentowne”.

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. Ponadto NIK nie neguje zasadności udostępniania ww. nieruchomości tylko wskazuje na konieczność przestrzegania w tym zakresie właściwych przepisów ugn<sup>97</sup>. Z kolei obowiązek ustalania i dochodzenia należności pieniężnych, czy to z tytułu czynszu czy opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości, wynika wprost z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych<sup>98</sup>.

(akta kontroli str. 471-487, 695-726, 1151-1160)

2. Pięć wniosków o ujawnienie prawa w księdze wieczystej do nieruchomości przekazanych przez sędziów i notariuszy została wprowadzona do EGIB z opóźnieniem od 15 do 140 dni, co nie spełniało wymogów art. 23 ust. 7 pgik mówiących o wpisywaniu danych wynikających z otrzymanych dokumentów nie później niż w ciągu 30 dni od ich otrzymania.

<sup>96</sup> Bez jakichkolwiek zabudowań.

<sup>97</sup> Zgodnie ze zmianą wprowadzoną w art. 23a ust. 1 pkt 2) ugn odstąpiono od zasady, w myśl której starostwie wraz z wnioskiem o wyrażenie zgody na zawarcie umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, zobowiązani byli do przedstawienia aktualnych operatów szacunkowych. Nowe brzmienie ust. 1 pkt 2 przewiduje, że przy udostępnianiu nieruchomości na podstawie umów obligacyjnych starostwie będą zobowiązani do podania wyłącznie informacji o wysokości opłat z tytułu użytkowania, najmu albo dzierżawy.

<sup>98</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)

Kierownik RN wyjaśnił, że opóźnienie w 2020 r. (140 dni) związane było z wprowadzeniem pandemii COVID-19 w Polsce i pracą zdalną oraz zwiększoną wówczas liczbą wpływających dokumentów o dokonanie zmiany w ewidencji gruntów. Natomiast w 2023 r. cztery zmiany (opóźnienie 15 dni, 15 dni, 12 dni, 77 dni) związane było z długą nieobecnością pracownika (zwolnienie lekarskie) oraz spowodowane było bardzo dużym nasileniem prac administracyjno-biurowych i sprawozdawczych na początku roku.

(akta kontroli str. 728-773, 894-898)

3. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nierzetelnie prowadzono pozabilansową ewidencję księgową nieruchomości Skarbu Państwa. Analiza obrotów konta pozabilansowego 011/8/SP wykazała, że ewidencją objęto tylko grunty oddane w trwałe użytkowanie o wartości na koniec roku 2020 – 86.742.758,52 zł, na koniec 2021 r. – 91.247.993,82 zł, na koniec 2022 r – 98.242.261,80 zł. Ewidencja nie obejmowała natomiast nieruchomości nierozdysponowanych.

Jak wyjaśnił Starosta, ewidencją księgową pozabilansową objęto nieruchomości wycenione, aby ułatwić rozliczenia, pozostałe nieruchomości ewidencjonowane są ilościowo w Referacie Gospodarki Nieruchomościami. Nie wszystkie nieruchomości nierozdysponowane zostały oszacowane i wycenione, z uwagi na wysokie koszty, operaty zlecane są wówczas, gdy podejmowane działania związane są z rozdzysponowaniem nieruchomości. Wycena wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości spowodowałaby poniesienie nieracjonalnych kosztów. Powiat podejmie niezwłoczne działania celem zaewidencjonowania na kontach pozabilansowych również nieruchomości nierozdysponowanych.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze stanowiskiem Ministra Finansów<sup>99</sup> nieruchomości Skarbu Państwa powinny być ujmowane w ewidencji pozabilansowej jednostki. Ponadto czym innym jest ustalanie wartości nieruchomości na potrzeby jej udostępniania (np. sprzedaży), która to wartość musi być ustalona zgodnie z ugn za pomocą operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę, a czym innym ustalanie wartości do celów ewidencyjno-rachunkowych, kiedy to jednostka powinna określić na podstawie art. 28 urach<sup>100</sup> w polityce rachunkowości jakie przyjmuje metody wyceny.

(akta kontroli str. 191-194, 785-871, 1188)

4. W okresie objętym kontrolą inwentaryzacją nie objęto wszystkich nieruchomości nierozdysponowanych ujętych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa i w rocznych sprawozdaniach sporządzanych na ich podstawie co stanowiło naruszenie art. 26 urach, w myśl którego inwentaryzacja gruntów Skarbu Państwa (mienie powierzone) przeprowadzana powinna być stosownie do przepisów urach dotyczących tych składników majątku tj. drogą porównania danych ksiąg rachunkowych (w tym wypadku ewidencji pozabilansowej) z odpowiednimi dokumentami źródłowymi i weryfikacji wartości tych składników. W badanym okresie inwentaryzacją objęto tylko nieruchomości oddane w wieczystą dzierżawę, które były zaewidencjonowane na koncie pozabilansowym 011/8/SP.

<sup>99</sup> <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/st1-4834-1044-06-sposob-ujecia-odsetek-naliczonych-od-184556909>

<sup>100</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm), dalej „urach”.



Jak wyjaśnił Starosta, inwentaryzacją objęto wyłącznie nieruchomości, które były zaewidencjonowane na koncie pozabilansowym.

(akta kontroli str. 191-194, 785-871, 1188)

**OCENA CZĄSTKOWA**

W Starostwie prawidłowo sporządzano i terminowo przedkładano Wojewodzie celem akceptacji Plan realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 3) ugn (do 9 września 2021 r.), a od 10 września 2021 r. plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP, o którym mowa w art. 23 ust. 1 da i 1 db ugn i realizował prognozę związaną z udostępnianiem nieruchomości ujętą w ww. planach. Z jednym wyjątkiem nie dopuszczano do przerw w obowiązywaniu umów udostępnienia poszczególnych nieruchomości, przy kolejnym udostępnianiu ich tym samym podmiotom. Nadzór Starosty nad nierozdysponowanymi nieruchomościami SP był niewystarczający, w konsekwencji czego dochodziło do wykorzystywania tych nieruchomości przez podmioty nieposiadające do tego tytułu prawnego, co stwierdzono w 11 na 30 nieruchomości poddanych oględzinom. Starosta podejmował działania celem uregulowania stanu prawnego nierozdysponowanych nieruchomości SP oraz, jednak dotyczyły one zaledwie 0,1% nieruchomości nieposiadających uregulowanego stanu prawnego według EGIB.. Nierozdysponowane nieruchomości SP nie były ujmowane w pozabilansowej ewidencji księgowej i nie były corocznie inwentaryzowane.

**OBSZAR**

### **3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa**

**Opis stanu faktycznego**

**3.1.1.** W Starostwie nie przeprowadzono identyfikacji nieruchomości pod kątem obowiązku podatkowego (o czym szerzej w części *Stwierdzone nieprawidłowości* pkt 1).

W okresie objętym kontrolą od nierozdysponowanych nieruchomości opłacano następujące podatki lokalne:

– w roku 2020:

- podatek od nieruchomości – za jedną działkę<sup>101</sup> o pow. 0,0654 ha – 89 zł,
- podatek leśny – za cztery działki<sup>102</sup> o łącznej pow. 2,43 ha – łącznie 38 zł.

– w roku 2021:

- podatek od nieruchomości – za jedną działkę<sup>103</sup> o pow. 0,0654 ha – 92 zł,
- podatek leśny – za cztery działki<sup>104</sup> o łącznej pow. 2,43 ha – łącznie 39 zł.

– w roku 2022:

- podatek od nieruchomości – za siedem działek<sup>105</sup> o łącznej pow. 0,3343 ha – łącznie 902 zł,

<sup>101</sup> Do UM w Przedborzu.

<sup>102</sup> Do UM w Przedborzu.

<sup>103</sup> Do UM w Przedborzu.

<sup>104</sup> Do UM w Przedborzu.

<sup>105</sup> W tym: za sześć do UM w Radomsku i za jedną do UM w Przedborzu.

- podatek leśny – za dziewięć działek<sup>106</sup> o łącznej pow. 3,61 ha – łącznie 63 zł.
- w roku 2023:
- podatek od nieruchomości – za sześć działek<sup>107</sup> o łącznej pow. 0,325 ha – łącznie 988 zł,
  - podatek leśny – za dziewięć działek<sup>108</sup> o łącznej pow. 3,61 ha – łącznie 97 zł,
  - podatek rolny – za dwie działki<sup>109</sup> o łącznej pow. 0,02 ha – łącznie 1 zł., który został skorygowany, wskutek kontroli NIK, do 0 zł deklaracją korygującą z dnia 7 września 2023 r.<sup>110</sup>.

Różnice w wysokościach podatków w kolejnych latach objętych kontrolą wynikały z przekazywanych Starostwu z poszczególnych gmin wezwań do złożenia deklaracji z konkretnymi pozycjami, lecz zasadność tych pozycji nie była weryfikowana przez pracowników Starostwa (o czym szerzej w części *Stwierdzone nieprawidłowości pkt 1*).

(akta kontroli str. 624-625, 899-1132)

**3.1.2.** W okresie objętym kontrolą Starostwo nie występowało do właściwych miejscowo organów podatkowych o udzielenie ulg podatkowych w odniesieniu do należności z tytułu podatku od nieruchomości Skarbu Państwa, podatku leśnego czy rolnego działek SP.

(akta kontroli str.471-487)

**3.2.1.** W kontrolowanym okresie Starosta uiszczał podatki do następujących organów podatkowych:

- w roku 2020 – do UM Przedborza,
- w roku 2021 – do UM Przedborza,
- w roku 2022 – do UM Przedborza, UM Radomska i UG Kodrąb,
- w roku 2023 – do UM Przedborza, UM Radomska i UG Kodrąb.

Wysokość podatku od nieruchomości określały właściwe miejscowo organy podatkowe, czyli: Uchwały Rady Miejskiej<sup>111</sup> w poszczególnych gminach, na terenie których znajdowały się nieruchomości będące przedmiotem opodatkowania. Natomiast przy ustalaniu stawek podatkowych dotyczących gruntów leśnych Skarbu Państwa zastosowanie miał art. 3 i 4 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym<sup>112</sup>.

(akta kontroli str. 624-625, 918-1132)

**3.2.2.** W okresie objętym kontrolą 36 nierozdysponowanych nieruchomości SP (o łącznej powierzchni 129,99 ha<sup>113</sup>), co do których trwało postępowanie komunalizacyjne i Wojewoda nie wydał decyzji potwierdzającej przeniesienie własności na rzecz gminy, nie zostały opodatkowane podatkiem od nieruchomości lub podatkiem leśnym (o czym szerzej w części *stwierdzone nieprawidłowości pkt 2*).

(akta kontroli str. 899-905, 1170)

<sup>106</sup> W tym za cztery do UM w Przedborzu i za pięć do UG Kodrąb.

<sup>107</sup> W tym: za pięć do UM w Radomsku i za jedną do UM w Przedborzu

<sup>108</sup> W tym za cztery do UM w Przedborzu i za pięć do UG Kodrąb

<sup>109</sup> Do UG Radomsko.

<sup>110</sup> Kierownik RGN wyjaśnił, iż podatek rolny został przekazany na wezwanie UM Radomsko i zapłacony przez Starostwo przez przeoczenie.

<sup>111</sup> Uchwałą RM w Przedborzu nr XIV/141/19 z 21 października 2019 r., nr XXVI/236/20 z 22 października 2020 r., nr XXXVII/312/21 z 27 września 2021 r., nr LIV/423/22 z dnia 13 października 2022 r., Uchwałą RM w Radomsku nr XXXVII/385/21 z dnia 29 października 2021 r., nr LIII/527/22 z dnia 28 października 2022 r.

<sup>112</sup> Dz. U. Dz.U z 2019 r poz. 888, ze zm.

<sup>113</sup> W tym 20 (126,5299 ha) to obszar leśny, sześć (0,8633ha) to drogi i 10 (2,5968 ha) inne obszary.

**3.2.3.** Starostwo odprowadzało podatki tylko na wnioski organów podatkowych, w związku z powyższym nie zostały objęte podatkiem wszystkie nieruchomości, co do których na podstawie EGiB istniały uzasadnione ku temu przesłanki (nieprawidłowość tożsama z nieprawidłowością w pkt 3.1.1. niniejszej kontroli i opisana szerzej w części *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt. 1 i 2)

(akta kontroli str. 899-905, 1171-1180)

**3.3.** W kontrolowanym okresie Starostwo złożyło 23 deklaracje podatkowe<sup>114</sup> (w tym cztery korygujące). W 16 przypadkach dotrzymano terminów złożenia deklaracji przez osoby prawne do odpowiednich organów podatkowych określonych w art.6 ust.9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>115</sup> i art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy o podatku leśnym, w pozostałych siedmiu termin ten został przekroczony od trzech do dziewięciu dni. Natomiast termin opłacenia podatków lokalnych określony w art. 6 pkt 9 ust 3 upiol i art. 6 ust. 5 pkt 3 ustawy o podatku leśnym został dotrzymany w ośmiu przypadkach, w pozostałych 11 zapłaty podatku dokonano z opóźnieniem od jednego do 10 dni (o czym szerzej w części *Stwierdzone nieprawidłowości* pkt 3).

(akta kontroli str. 918-1132, 1181-1187)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Starostwie nie przeprowadzano identyfikacji nieruchomości pod kątem obowiązku podatkowego, w związku z powyższym nie spełniano tym samym obowiązku nałożonego na Starostę przepisami art. 12 ugn oraz 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 lokalnych oraz art.1 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 6 ustawy o podatku leśnym, mówiącego o obowiązku uiszczaniu – bez wezwania - przez Starostę podatku od nieruchomości i podatku leśnego w imieniu Skarbu Państwa, w odniesieniu do gruntów będących jego własnością bądź co do których jest posiadaczem samoistnym, w przypadku gdy nieruchomości nie zostały przekazane na rzecz innego podmiotu, ani nie są przez ten podmiot wykorzystywane bez tytułu prawnego. W konsekwencji:
  - a) Opłacono podatek rolny, nie weryfikując przesyłanych przez gminy wezwań do uiszczenia podatku, bowiem zgodnie z art. 3a ustawy o podatku rolnym<sup>116</sup> obowiązek podatkowy w zakresie podatku rolnego nie dotyczy Skarbu Państwa;
  - b) Nie opłacano podatku od nierozdysponowanych nieruchomości SP ujętych w ewidencji zasobu, co do których na podstawie EGiB istniały uzasadnione ku temu przesłanki (grunty według klasoużytku B, Ba, Bi, Bp, Bz,<sup>117</sup> lasy<sup>118</sup> i dr (drogi wewnętrzne)<sup>119</sup>. Na tej podstawie Starosta oszacował wysokość potencjalnego podatku, w tym od nieruchomości będących w zasobie SP oraz

<sup>114</sup> W 2020 r. i 2021 r. – po jednej DN-1 i po dwie DL-1; w 2022 r. – trzy DN-1 (w tym jedna korygująca i cztery DL-1; w 2023 r. – trzy DN-1 (w tym jedna korygująca, cztery DL -1 i trzy DR (w tym dwie korygujące).

<sup>115</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 70, zwana dalej upiol.

<sup>116</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 333 ze zm.

<sup>117</sup> 19 działek – 4,236 ha.

<sup>118</sup> 552 działki – 167,2677 ha.

<sup>119</sup> 110 działek – 33,2522 ha.

o nieuregulowanym stanie prawnym<sup>120</sup>: podatek od nieruchomości – 453.186,00 zł, podatek leśny – 41.159,00 zł. Kierownik RN zadeklarował, że dokładne wyliczenie kwoty nastąpi po przeprowadzonej szczegółowej weryfikacji podmiotów do opodatkowania.

Według wyjaśnień Kierownika RN tut. organ płacił podatek od nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie wezwań o złożenie deklaracji w sprawie podatku od nieruchomości, podatku rolnego/leśnego przesyłanych przez gminy z terenu powiatu radomszczańskiego wraz z wykazem działek Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym, a podatek rolny został przekazany na wezwanie UM Radomsko i zapłacony przez Starostwo przez przeoczenie.

(akta kontroli str. 624-625, 899-1132)

- c) W kontrolowanym okresie 36 nierozdysponowanych nieruchomości SP, co do których trwało postępowanie komunalizacyjne i Wojewoda nie wydał decyzji potwierdzającej przeniesienie własności na rzecz gminy, nie zostały opodatkowane podatkiem od nieruchomości lub podatkiem leśnym.

Oszacowana przez Starostwo wysokość potencjalnego podatku za okres objęty kontrolą wynosiła 53.724,56 zł, z tego: za rok 2019 – 9.985,42 zł, za rok 2020 – 140.535,16 zł, za rok 2021 – 10.233,46 zł, za rok 2022 – 10.081,13 zł i za rok 2023 – 12.889,39 zł. Kierownik RN zadeklarował, że dokładne wyliczenie kwoty nastąpi po przeprowadzonej szczegółowej weryfikacji podmiotów do opodatkowania.

Kierownik RN wyjaśnił, iż „tut. organ nie opłacał podatku od nieruchomości leśnych SP mając na uwadze stanowisko Ministra Środowiska zgodnie z którym lasy i grunty leśne przeznaczone do zalesienia, znajdujące się w zasobach PFZ (obecnie Skarb Państwa) z dniem 1 stycznia 1992 r. przeszły w zarząd Lasów Państwowych z mocy samego prawa. Jednocześnie zgodnie z art.2 ust.1 pkt.2 oraz ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o lasach oraz o zmianie niektórych ustaw właściwymi do dokonania związanego z przejściem zarządu przekazania władania takimi gruntami są wojewodowie. Z dalszej części pisma wynika, że Lasy Państwowe są właściwe do składania wniosków o założenie księgi wieczystej, reprezentowania SP oraz zarządzania lasami i gruntami przeznaczonymi do zalesienia, niezależnie od tego, czy dany grunt został faktycznie przekazany Lasom Państwowym we władanie zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997r. Zgodnie, bowiem z art. 32 ust.1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach Lasy Państwowe, jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. W stosunku do pozostałych nieruchomości SP, które winny być objęte obowiązkowi podatkowemu podatki nie były uiszczane z uwagi na fakt, że gminy nie przesyłały do tut. Organu zawiadomień o wysokości podatku od nieruchomości SP innych niż rolne. Niezależnie od tego tut. Organ podejmie działania nakierowane na weryfikację działek SP będących w Zasobie, które winny podlegać obowiązkowi podatkowemu, celem złożenia deklaracji podatkowych”.

(akta kontroli str. 899-905, 1170)

NIK wskazuje, że stosownie do treści art. 21 ust. 1 pgik, podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej,

<sup>120</sup> Obliczono do upływu czasu przedawnienia, tj. do pięciu lat wstecz.

gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w EGiB. Zasadą wynikającą z powyższych przepisów jest zatem to, że Starosta winien w imieniu Skarbu Państwa składać deklaracje na podatek od nieruchomości, jak również uiszczać ten podatek<sup>121</sup>. Ponadto NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 18 ust. 1 z związku z art. 20 ust. 1 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, prawomocna decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia mienia komunalnego stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej. Do czasu zakończenia procedury komunalizacyjnej uprawnienia właścicielskie w stosunku do objętych nią nieruchomości, wykonuje w imieniu Skarbu Państwa starosta, który jest w tym czasie zobowiązany do opłacania podatku od nieruchomości.

2. W okresie objętym kontrolą w siedmiu przypadkach (na 23) przekroczone termin składania deklaracji podatkowych określony w art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy upiol i art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy o podatku leśnym - od trzech do dziewięciu dni, a w 11 przypadkach termin opłacenia przedmiotowych podatków określony w art. 6 pkt 9 ust 3 upiol i art. 6 ust. 5 pkt 3 ustawy o podatku leśnym został przekroczony - od jednego do 10 dni.

Kierownik RN wyjaśnił, że uchybienia terminów w przekazaniu deklaracji na podatek leśny do urzędu gminy oraz przekazanie środków na rzecz gminy w 2020 r. 2021 r. wynikało z faktu, iż ze względu na pandemię COVID-19, praca odbywała się w systemie zmianowym, a płatności podatku leśnego dokonywano omyłkowo razem z podatkiem od nieruchomości, który był płatny do dnia 31 stycznia danego roku.

(akta kontroli str. 918-1132, 1181-1188)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie prawidłowość i rzetelność realizowania zadań związanych z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości SP. W Starostwie uiszczano podatki lokalne na podstawie wezwań organów podatkowych z poszczególnych gmin, przy czym nie weryfikowano tych wezwań pod kątem ich zasadności. Nie identyfikowano nieruchomości pod kątem obowiązku podatkowego, przez co nie uiszczano podatku od nieruchomości i podatku leśnego za nieruchomości, co do których, na podstawie EGiB istniały uzasadnione ku temu przesłanki. Deklaracje były prawidłowo wypełniane, a stosowane stawki podatkowe były zgodne z obowiązującymi przepisami i ustaleniami stosownych organów decyzyjnych. Nie zachowywano jednak terminów składania deklaracji podatkowych i terminów opłacania podatków określonych w przepisach prawa.

<sup>121</sup> Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać ustalona w postępowaniu podatkowym, po zastosowaniu dopuszczalnych instrumentów procesowych, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i wyłączeń przewidzianych upiol i ustawą o podatku leśnym.

## IV Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie skutecznych działań mających na celu uzupełnienie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o wszystkie nieruchomości, którymi w imieniu Skarbu Państwa gospodarować powinien Starosta;
2. Dokonanie weryfikacji ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w celu zapewnienia ujmowania w niej danych zgodnych z katastrzem nieruchomości;
3. Rzetelne sporządzanie sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, poprzez 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. Zapewnienie rzetelności danych w ewidencji gruntów i budynków, poprzez terminowe uzupełnienie danych otrzymywanych przez sądy i notariuszy;
8. Obejmowanie coroczną inwentaryzacją wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Starosta;
9. Podjęcie działań celem ustalenia stosownych metod wyceny i ujęcia w ewidencji pozabilansowej nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa;
10. Podjęcie skutecznych działań celem ustalenia wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego;
11. Uwzględnianie w deklaracjach podatkowych (w tym w korektach) i opłacanie podatku od nieruchomości i podatku leśnego od wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa podlegających obowiązkowi podatkowemu;
12. Zapewnienie terminowego składania deklaracji podatkowych.

## 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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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.

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

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

Łódź, 29 września 2023 r.

Kontroler  
Renata Biskupska  
Gł. Specjalista kp.

*Renata Biskupska*  
podpis

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

*Piotr Walczak*  
podpis

