



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.014.07.2023

Mirosław Belina
Starosta Skierniewicki
Starostwo Powiatowe w Skierniewicach
ul. Konstytucji 3. Maja 6, 96-100 Skierniewice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Skierniewicach ¹ , ul. Konstytucji 3. Maja 6, 96-100 Skierniewice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Belina, Starosta Skierniewicki ² , od 28 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.2. Realizacja pozostałych zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa.3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę kontrolowanej jednostki
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Izabela Sawicka-Sekrecka, Starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/88/2023 z 23.05.2023 r. (akta kontroli str.1-3)

¹ Dalej: „Starostwo Powiatowe”, „Starostwo”, „Urząd”

² Dalej: „Starosta”

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Starosty Skierniewickiego w zakresie zagospodarowania i opodatkowania nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa⁵.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W Starostwie Powiatowym w Skierniewicach ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była niezgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶ oraz nierzetelnie i niezgodnie z katastrem nieruchomości⁷, gdyż w zasobie nieruchomości SP nie ujęto odpowiednio: 159 (35%), 162 (35%), 176 (39%) i 125 (32%) nieruchomości SP widniejących w Ewidencji Gruntów i Budynków⁸. Od 2020 r. w Urzędzie nie obsadzono stanowiska Geodety Powiatowego, co było niezgodnie z art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁹. Corocznie sporządzano i przedkładano Wojewodzie Łódzkiemu sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa, z zachowaniem terminu określonego w art. 23 ust. 1a ugn. Sprawozdania te były jednak sporządzane nierzetelnie, bowiem nie ujęto w nich odpowiednio: 100, 109 i 103 nieruchomości widniejących w zasobie nieruchomości SP oraz niezasadnie ujęto odpowiednio: 18, 15 i 13 nieruchomości niewidniejących w zasobie, a także odpowiednio: 13, 14 i 14 nieruchomości niewidniejących w EGIB. Starostwo ewidencjonowało jedynie nieruchomości Skarbu Państwa objęte postępowaniem komunalizacyjnym, lecz nie ewidencjonowało nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji. Ponadto terminowo dokonano modernizacji ewidencji gruntów i budynków w 2022 r.

W planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 nie wykazano także 81 z 436 nierozdysponowanych nieruchomości widniejących w zasobie nieruchomości SP.

Starosta Skierniewicki nierzetelnie sprawował nadzór nad zagospodarowaniem nierozdysponowanych nieruchomości SP. Nie podejmował bowiem żadnych działań w celu zapobieżenia sytuacjom gospodarowania nieruchomością Skarbu Państwa przez podmiot nieuprawniony. Na dzień rozpoczęcia kontroli Starosta posiadał bowiem wiedzę o jednym przypadku gospodarowania nieruchomością SP przez podmiot nieuprawniony, który został ujawniony nie w wyniku działań Starostwa, a w momencie otrzymania z Sądu Rejonowego w Skierniewicach wniosku od osoby fizycznej o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości. Ponadto, w wyniku przeprowadzonych przez NIK oględzin 15 nierozdysponowanych nieruchomości SP, w siedmiu stwierdzono użytkowanie przez podmiot nieuprawniony. W okresie objętym kontrolą Starosta nie składał także wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości SP w księdze wieczystej i nie podejmował z własnej inicjatywy działań celem ustalenia przesłanek nabycia przez gminę danej nieruchomości z zasobu nieruchomości SP.

W ewidencji pozabilansowej Powiatu Skierniewickiego nie ujęto nierozdysponowanych nieruchomości SP, a ich inwentaryzacja nierozdysponowanych nieruchomości została przeprowadzona jedynie na podstawie ewidencji ilościowej nierozdysponowanych nieruchomości SP bez porównania z odpowiednimi dokumentami źródłowymi.

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

⁵ Dalej: „SP”

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm., dalej: „ugn”

⁷ Zgodnie z art. 224 ugn, do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez użyte w ustawie pojęcie „kataster nieruchomości” rozumie się ewidencję gruntów i budynków oraz lokali prowadzoną przez starostów.

⁸ Dalej: „EGIB”

⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm., dalej: pgik.

Ponadto Starosta w badanym okresie nie ustalał i nie opłacał należnego podatku od nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa oraz nie sporządzał i nie składał do właściwych organów podatkowych deklaracji na podatek od nieruchomości oraz na podatek leśny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

1. Na podstawie dwóch regulaminów organizacyjnych obowiązujących w Starostwie Powiatowym w kontrolowanym okresie (z 18 czerwca 2015 r.¹¹ i 20 stycznia 2021 r.¹²) zadania z zakresu gospodarowania i ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa (w tym nierozdysponowanych) powierzono pracownikom Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami¹³. Za realizację ww. zadań w latach objętych kontrolą odpowiedzialna była jedna osoba, która zgodnie z zakresem obowiązków realizowała zadania dotyczące m.in. gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa (w tym: regulacją stanu prawnego nieruchomości SP, sprzedażą nieruchomości SP, gospodarowaniem nieruchomościami i sporządzaniem wykazu zasobu nieruchomości SP), zlecaniem z urzędu podziałów nieruchomości stanowiących własność SP oraz szacunków nieruchomości SP do prowadzonych postępowań administracyjnych, orzekaniem o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów SP w prawo własności, aktualizowaniem opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu nieruchomości SP, oddawaniem nieruchomości SP w użytkowanie wieczyste oraz trwałe zarząd. Pracownik ten posiadał wykształcenie wyższe oraz tytuł zawodowy inżyniera na kierunku gospodarka przestrzenna.

Od 28 listopada 2020 r. w Starostwie nie zostało obsadzone stanowisko Geodety Powiatowego, w związku z brakiem kandydatów spełniających wymagania niezbędne na tym stanowisku. Stan ten został szerzej opisany w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Do grudnia 2020 r. prowadzenie EGIB powierzono jednemu pracownikowi, natomiast od 2021 r. dwóm¹⁴. Osoby te miały w swoich zakresach obowiązków wprowadzanie danych objętych ewidencją gruntów i budynków.

W Starostwie nie wprowadzono odrębnych procedur związanych z gospodarowaniem nieruchomościami SP. Jak wyjaśnił Starosta, każda sprawa jest przeprowadzana zgodnie z przepisami ustaw lub rozporządzeń, które wskazują przebieg działań w danej sprawie.

(akta kontroli str. 103-118, 220, 333, 394-396)

2.1. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była w formie elektronicznego rejestru (w plikach Excel). W kontrolowanym okresie obejmowała:

- w 2020 r. 1032 nieruchomości o łącznej powierzchni 575,13 ha (w tym 453 nieruchomości nierozdysponowane¹⁵ o łącznej powierzchni 110,17 ha);

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Wprowadzony Uchwałą nr IX/47/15 Rady Powiatu w Skierniewicach ws. uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Skierniewicach

¹² Wprowadzony Uchwałą nr 190/21 Rady Powiatu w Skierniewicach ws. uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Skierniewicach

¹³ Dalej: „Wydział” lub „Wydział Geodezji”

¹⁴ Z wyjątkiem m-ca stycznia 2022 r., w którym zadanie to realizował jeden pracownik

¹⁵ W głównej mierze były to grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione; grunty rolne i tereny komunikacyjne.

- w 2021 r. 1024 nieruchomości o łącznej powierzchni 573,89 ha (w tym 449 nierozdysponowanych o powierzchni 109,24 ha);
- w 2022 r. 1009 nieruchomości o powierzchni 569,35 ha (w tym 436 nierozdysponowanych o powierzchni 104,92);
- w 2023 r. 1007 nieruchomości o powierzchni 569,15 ha (w tym 436 nierozdysponowanych o łącznej powierzchni 104,92 ha).

W rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami SP ujęto:

- w 2020 r. 425 nieruchomości o łącznej powierzchni 172,5 ha, w tym 369 nieruchomości nierozdysponowanych¹⁶ o powierzchni 82,18 ha;
- w 2021 r. 409 nieruchomości o łącznej powierzchni 170,22 ha, w tym 350 nieruchomości nierozdysponowanych o powierzchni 83,56 ha;
- w 2022 r. 400 nieruchomości o łącznej powierzchni 165,62 ha, w tym 344 nieruchomości nierozdysponowane o powierzchni 78 ha.

W Ewidencji Gruntów i Budynków Starostwo ujęło:

- w 2020 r. i 2021 r.¹⁷ 4766 nieruchomości SP o łącznej powierzchni 22.795,96 ha, w tym 460 nieruchomości nierozdysponowanych¹⁸ o powierzchni 97,71 ha;
- w 2022 r. 4780 nieruchomości SP o łącznej powierzchni 22.810,06 ha, w tym 453 nieruchomości nierozdysponowane o powierzchni 95,14 ha;
- w 2023 r. 3048 nieruchomości SP o łącznej powierzchni 11.727,06 ha, w tym 387 nieruchomości nierozdysponowanych o powierzchni 82,71 ha.

Jak wyjaśnił Starosta, systematyczny spadek liczby nieruchomości nierozdysponowanych w okresie objętym kontrolą był wynikiem decyzji Wojewody, na podstawie których gminy stały się właścicielami (komunalizacja), ale także przekazywaniem nieruchomości Lasom Państwowym.

Analiza ww. ewidencji i sprawozdań wykazała iż:

- w 2020 r.
 - w zasobie nieruchomości SP¹⁹ oraz sprawozdaniu nie uwzględniono 159 nieruchomości SP widniejących w EGiB;
 - w zasobie uwzględniono 29 nieruchomości SP²⁰, które nie widniały w EGiB;
 - w zasobie widniało 100 nieruchomości SP²¹, których nie wykazano w sprawozdaniu;
 - w sprawozdaniu wykazano 13²² nieruchomości SP, których nie ma w EGiB;
 - w sprawozdaniu wykazano 18 nieruchomości SP²³, których nie wykazano w zasobie;
 - w ewidencji zasobu nieruchomości SP 896 nieruchomości posiadało nr księgi wieczystej, natomiast w przypadku 136 nie wpisano danych potwierdzających własność nieruchomości²⁴;
- w 2021 r.²⁵
 - w zasobie nieruchomości SP oraz sprawozdaniu nie uwzględniono 162 nieruchomości SP widniejących w EGiB;

¹⁶ W głównej mierze były to grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione; grunty rolne i grunty zabudowane i zurbanizowane.

¹⁷ Przekazane przez kontrolowaną jednostkę dane nie zawierały EGiB za 2021 r. w konsekwencji czego do analizy za 2021 r. przyjęto EGiB za 2020 r. We wszystkich przypadkach podmiotem władającym było gospodarowanie.

¹⁸ Wykazane w EGiB jako nieruchomości, której właścicielem jest Skarb Państwa, niedostępione, nieprzekazane do korzystania i użytkowania w drodze przewidzianej przepisami prawa innym podmiotom.

¹⁹ Ewidencja zasobu nie wprowadzała podziału na formy udostępniania nieruchomości.

²⁰ W tym 23 nieruchomości nierozdysponowane i sześć oddanych w użytkowanie wieczyste.

²¹ Wszystkie nierozdysponowane.

²² W tym 10 nierozdysponowanych i trzy oddane w najem lub dzierżawę.

²³ W tym 15 nierozdysponowanych i trzy oddane w najem lub dzierżawę.

²⁴ Starostwo nie posiadało innych dokumentów potwierdzających własność.

²⁵ Przekazane przez kontrolowaną jednostkę dane nie zawierały EGiB za 2021 r. w konsekwencji czego do analizy za 2021 r. przyjęto EGiB za 2020 r.

- w zasobie uwzględniono 25 nieruchomości SP²⁶, które nie widniały w EGiB;
- w zasobie widniało 109 nieruchomości SP²⁷, których nie wykazano w sprawozdaniu;
- w sprawozdaniu wykazano 14 nieruchomości SP²⁸, których nie ma w EGiB;
- w sprawozdaniu wykazano 15 nieruchomości SP²⁹, których nie wykazano w zasobie;
- w ewidencji zasobu nieruchomości SP 888 nieruchomości posiadało nr księgi wieczystej, natomiast w przypadku 136 nie wpisano danych potwierdzających własność nieruchomości;
- w 2022 r.
 - w zasobie nieruchomości SP oraz sprawozdaniu nie uwzględniono 176 nieruchomości SP widniejących w EGiB;
 - w zasobie uwzględniono 27 nieruchomości SP³⁰, które nie widniały w EGiB;
 - w zasobie widniało 103 nieruchomości SP³¹, których nie wykazano w sprawozdaniu;
 - w sprawozdaniu wykazano 9 nieruchomości SP³², których nie ma w EGiB;
 - w sprawozdaniu wykazano 13 nieruchomości SP³³, których nie wykazano w zasobie;
 - w ewidencji zasobu nieruchomości SP 873 nieruchomości posiadało nr księgi wieczystej, natomiast w przypadku 136 nie wpisano danych potwierdzających własność nieruchomości;
- w 2023 r.³⁴
 - w zasobie nieruchomości SP oraz sprawozdaniu nie uwzględniono 125 nieruchomości SP widniejących w EGiB;
 - w zasobie uwzględniono 31 nieruchomości SP³⁵, które nie widniały w EGiB;
 - w ewidencji zasobu nieruchomości SP 871 nieruchomości posiadało nr księgi wieczystej, natomiast w przypadku 136 nie wpisano danych potwierdzających własność nieruchomości;

(akta kontroli str. 468)

2.2. Do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w latach 2020-2023 wykorzystywane były programy EWOPIS (część opisowa) oraz EWMAPA (część graficzna) firmy GEOBID Sp. z o.o. Jak wyjaśnił Starosta, oprogramowanie to nie stwarzało żadnych problemów w bieżącym użytkowaniu, w związku z tym nie dokonywano jego zmian, a zapewniano jedynie bieżące aktualizacje do najnowszych wersji, dostosowanych do aktualnie obowiązujących przepisów. Dostęp do oprogramowania – jak wynikało to z zakresów obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności pracownika zatrudnionego w Starostwie Powiatowym w Skierniewicach – w okresie kontrolowanym posiadały stale dwie osoby.

(akta kontroli str. 101-118, 333-335)

2.3. W Starostwie nie opracowano procedur dotyczących weryfikacji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z Ewidencją Gruntów i Budynków. Jak wyjaśnił Starosta, zasób nieruchomości SP był prowadzony na podstawie EGiB i na bieżąco

²⁶ W tym 22 nieruchomości nierozdysponowane i trzy oddane w użytkowanie wieczyste.

²⁷ Wszystkie nierozdysponowane.

²⁸ W tym dziewięć nierozdysponowanych, trzy oddane w najem lub dzierżawę i dwie w trwałym zarządzie.

²⁹ W tym 10 nierozdysponowanych, trzy oddane w najem lub dzierżawę i dwie w trwałym zarządzie.

³⁰ W tym 24 nierozdysponowane i trzy oddane w najem lub dzierżawę.

³¹ Wszystkie nierozdysponowane.

³² Wszystkie nierozdysponowane.

³³ W tym 11 nierozdysponowanych i dwie przekazane w trwały zarząd.

³⁴ Z uwagi na brak sprawozdania za 2023 r., analiza porównawcza danych względem sprawozdania nie została przeprowadzona.

³⁵ W tym 25 nierozdysponowanych i sześć oddanych w użytkowanie wieczyste.

z nią weryfikowany. Jednocześnie jak wyjaśniono, dane o dokonywanych zmianach obejmujących nieruchomości SP, nie były agregowane i możliwe do wyodrębnienia, ewidencja zasobu nieruchomości SP jest opracowywana na podstawie programu, z którego korzysta EGiB, a sprawy związane z nieruchomościami Skarbu Państwa prowadzone są w tym samym wydziale, w którym prowadzona jest EGiB. Dlatego też, jak wyjaśniono, w momencie zmiany dotyczącej nieruchomości Skarbu Państwa przez pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie EGiB dostarczany jest dokument potwierdzający przedmiotową zmianę (np. zmiana właściciela i założenie Księgi Wieczystej).

(akta kontroli str. 333-335)

3. Szczegółowa analiza 20 nieruchomości nierozdysponowanych ujętych w zasobie i sprawozdaniach wykazała iż:

- dane dotyczące powierzchni wszystkich nieruchomości zostały prawidłowo i zgodnie z EGiB uzupełnione w ewidencji zasobu nieruchomości SP oraz sprawozdaniach;
- w jednym przypadku³⁶ nie uzupełniono w zasobie danych dotyczących księgi wieczystej, pomimo iż dane takie widniały w EGiB;
- w przypadku braku księgi wieczystej (dot. czterech nieruchomości) nie określono w zasobie dokumentów³⁷ potwierdzających posiadanie przez SP praw do nieruchomości³⁸;
- w dwóch przypadkach w zasobie wykazano własność SP przy czym w EGiB wykazano 1/2 i 1/24 własności osoby fizycznej;
- przeznaczenie wszystkich nieruchomości określono zgodnie z właściwym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego³⁹ i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

(akta kontroli str. 416)

W zasobie nieruchomości SP, w 51 przypadkach nieruchomości zostały oznaczone jako zabudowane, przy czym z informacji uzyskanych w toku kontroli wynikało, iż budynki znajdujące się na działkach SP nie stanowią własności SP. Nieprawidłowość ta została szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 457-458, 468)

4. Roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za 2020-2022 zostały sporządzone i przekazane Wojewodzie Łódzkiemu odpowiednio w dniach: 29 kwietnia 2021 r. i 28 kwietnia 2022 r. oraz 27 kwietnia 2023 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 23 ust. 1a ugn. Obejmowały one wypełnione tabele w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa:

- oddanych w trwałe zarząd,
- będących przedmiotem sprzedaży,
- pozyskanych do zasobu w wyniku zmiany
- oddanych w najem, dzierżawę, użyczenie, użytkowanie,
- przekazanych w drodze darowizny,
- nierozdysponowanych.

Ponadto Wojewodzie Łódzkiemu przekazywano informacje dotyczące użytkowania wieczystego (ogólną powierzchnię nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie, liczbę użytkowników i dane o roku naliczenia opłaty).

W sprawozdaniach tych, w przypadku wszystkich 20 nierozdysponowanych nieruchomości SP poddanych szczegółowej analizie, nie ujęto informacji nt. obiektów

³⁶ Gmina Bolimów, nr identyfikacyjny 101501_2.0018.43/2

³⁷ Starostwo nie posiadało dokumentów potwierdzających prawa własności.

³⁸ Gmina Bolimów nr identyfikacyjny 101501_2.0010.12/1, Gmina Kowiesy nr identyfikacyjny 101504_2.0001.43/1, Gmina Skierniewice nr identyfikacyjny 101508_2.0012.231 i 101508_2.0021.260.

³⁹ W przypadku siedmiu nieruchomości, które zostały objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

budowlanych zlokalizowanych na nieruchomości, stanu technicznego nieruchomości oraz kosztów utrzymania nieruchomości. W trzech przypadkach ujęto w sprawozdaniu informacje dotyczące planowanego sposobu rozdysponowania nieruchomości. W dwóch przypadkach, gdzie toczyły się postępowania administracyjne – taka informacja została ujęta w sprawozdaniach. Jak wyjaśnił Starosta, *informacje na temat obiektów budowlanych zlokalizowanych na nieruchomości, stanu technicznego nieruchomości oraz koszty utrzymania nieruchomości, które są zawarte w sprawozdaniu przekazywanemu Wojewodzie nie były uzupełniane, ponieważ Skarb Państwa nie jest właścicielem budynków na działkach wykazywanych w sprawozdaniu oraz nie ponosimy żadnych kosztów związanych z nieruchomościami Skarbu Państwa. Planowane rozdysponowanie nieruchomości uzupełniane jest tylko na wybrane nieruchomości, dla których przewidziane jest już wykorzystanie nieruchomości. Dla pozostałych nieruchomości bez planu rozdysponowania, stopniowo będziemy szukać rozwiązania ich zagospodarowania. W zasobie nie uwzględniany jest plan rozdysponowania nieruchomości, natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wskazuje kierunek w którym działka musi być zagospodarowana i nie przeszkadza to w przekazaniu działek w zarząd Lasom Państwowym lub Centralnemu Portowi Komunikacyjnemu. Wojewoda nie wzywał Starostwa do korekt ww. sprawozdań.*

(akta kontroli str. 159-205, 415, 436-437)

5. W rocznych sprawozdaniach z gospodarowania zasobem nieruchomości SP w 2020 r. i 2021 r. ujęto po 10 nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, natomiast w 2022 r. – sześć.

W kontrolowanym okresie we władaniu Starosty znajdowały się 32 nieruchomości objęte postępowaniem komunalizacyjnym na podstawie art. 13 ustawy dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴⁰Ewidencja tych nieruchomości prowadzona była w formie elektronicznego rejestru (w plikach Excel). Na dzień rozpoczęcia kontroli, postępowania dotyczące 19 nieruchomości zostały zakończone wydaniem decyzji stwierdzających nabycie nieruchomości przez gminę, natomiast dotyczące dziesięciu nieruchomości zakończono wydaniem decyzji odmownych. Postępowania dotyczące czterech nieruchomości były nadal w toku. Trzy nieruchomości⁴¹, w związku z którymi zakończono postępowanie komunalizacyjne w sierpniu 2021 r. nie zostały wykreślone z ewidencji zasobu nieruchomości SP, co szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Szczegółowa analiza 15 nieruchomości objętych postępowaniem komunalizacyjnym (z czego 14 zostało zakończonych) wykazała, iż:

- Starostwo na bieżąco aktualizowało dane w ewidencji,
- postępowania komunalizacyjne trwały średnio osiem miesięcy (najkrócej 1,5 miesiąca, najdłużej niespełna 21 miesięcy),
- Starostwo dysponowało wiedzą o aktualnym etapie postępowania i było na bieżąco informowane o obecnej sytuacji poprzez Wojewodę Łódzkiego⁴² lub gminę, na wniosek której wszczęto postępowanie komunalizacyjne,
- rejestr postępowań komunalizacyjnych posiadał aktualne dane, zgodne z obecnym stanem postępowania lub wydanymi decyzjami w sprawie,
- w przypadku każdego z postępowań Starostwo udostępniało wymagane przez WŁ dokumenty (wypis z rejestru gruntów, odpis Księgi Wieczystej czy

⁴⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2329 ze zm., dalej: „ugnr”

⁴¹ Kowiesy 101504_2.0013.21/2, 101504_2.0013.22/4, 101504_2.0013.22/5

⁴² dalej: „WŁ”

mapy) oraz w przypadkach tego wymagających wzywało gminę do udzielenia informacji nt. przeznaczenia działki w planie zagospodarowania przestrzennego,

- 12 nieruchomości (z 14, wobec których postępowania zostały już zakończone) na mocy decyzji WŁ zostało nabytych przez gminy, natomiast w przypadku dwóch WŁ wydał decyzję odmowne: na podstawie art. 1 pkt 3 w związku z art. 13 ust. 2 ugrn oraz w związku z brakiem dokumentów potwierdzających tytuł prawny SP dla danej nieruchomości,
- wszystkie nieruchomości przekazane na mocy decyzji WŁ we władanie gmin, zostały udostępnione dopiero po zakończeniu postępowań komunalizacyjnych.

(akta kontroli str. 159-205, 413-415, 450-452)

6.1./6.2. W 2022 r. Starosta dokonał modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla obrębu Sierakowice Prawe, gm. Skierniewice. Prace zostały rozpoczęte w dn. 4 maja 2022 r., a zakończone w dn. 2 grudnia 2022 r. Dane zawarte w projekcie operatu opisowo-kartograficznego stały się z dn. 5 grudnia 2022 r. danymi ewidencji gruntów i budynków i zostały ujawnione w bazie ewidencji gruntów i budynków. Wykonawca modernizacji został wyłoniony w drodze przetargu, o którym informację zamieszczono na platformie www.ezamawiajacy.pl. Prace zostały podzielone na trzy etapy:

- ETAP I – 2 miesiące od dnia zawarcia umowy (kwota zapłaty 20% wartości umownej brutto czyli 20 762,40 zł);
- ETAP II – 5 miesięcy od dnia zawarcia umowy, (kwota zapłaty 30% wartości umownej brutto czyli 31 143,60 z);
- ETAP III - 7 miesięcy od dnia zawarcia umowy, (kwota zapłaty 50% wartości umownej brutto czyli 51 906,00 zł).

Łączna kwota wykonania modernizacji gruntów i budynków dla obrębu Sierakowice Prawe wyniosła 103 812,00 zł.

W toku przeprowadzanej modernizacji nie stwierdzono przypadków zmian w zakresie własności nieruchomości lub podmiotu władającego/gospodarującego, dla których przed modernizacją ujawnionym właścicielem był SP, a podmiotem władającym/gospodarującym nie był żaden z podmiotów ustawowo wskazanych jako uprawniony do władania/gospodarowania tą nieruchomością, a także nie wystąpiły przypadki zmian w podmiocie władającym/gospodarującym nieruchomościami SP, dla których przed modernizacją podmiotem władającym/gospodarującym był Starosta.

24 marca 2023 r. rozpoczęte zostały prace nad modernizacją ewidencji gruntów i budynków dla obrębów: Białynin Krasówka, Białynin Południe, Borystaw, Celigów, Głuchów, Janisławice, Jasień, Kochanów, Michowice, Miłochniewice, Prusy, Reczul, Skoczyłody, Wysokienice i Żłota. Przewidywany termin zakończenia prac zaplanowano na 24 listopada 2023 r., a kwota za jaką został rozstrzygnięty przetarg wyniosła 181 tys. zł. Prace zostały podzielone na dwa etapy:

- ETAP I – 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy tj. do dn. 24.09.2023 r., (kwota zapłaty 60% wartości umownej brutto czyli 108 600,00 z);
- ETAP II – 8 miesięcy od dnia zawarcia umowy tj. do dn. 24.11.2023 r., (kwota zapłaty 40% wartości umownej brutto czyli 72 400,00 zł);

W trakcie przeprowadzania kontroli modernizacja jednostki ewidencyjnej Głuchów była na etapie ustalania granic działek ewidencyjnych, które zostały wytypowane, w projekcie modernizacji, w związku z kolizją z budynkami. Zostały również wykonane naloty dronem w celu pomiaru budynków ewidencyjnych, dla których brak jest dokumentacji w Państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Jak

wyjaśnił Starosta zakończenie pierwszego etapu zostało przewidziane na 24 września 2023 r. Wynikiem jego zakończenia będzie przygotowanie i przekazanie projektu operatu opisowo – kartograficznego, który będzie podlegał wyłożeniu do wglądu zainteresowanych podmiotów

(akta kontroli str. 336-391, 425-426)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Od 28 listopada 2020 r. w Starostwie Powiatowym nie zostało obsadzone stanowisko Geodety Powiatowego, co stanowiło naruszenie art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne, zgodnie z którym Służbę Geodezyjną i Kartograficzną stanowi starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego.

Jak wyjaśnił Starosta, Kierownik Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami pełniąc funkcję Geodety Powiatowego do dnia 27 listopada 2020 r. zwróciła się z prośbą o rozwiązanie umowy o pracę. Starosta ogłosił nabór na stanowisko Geodety Powiatowego w dniu 30 września 2020 r., na które to wpłynęła jedna oferta. Nabór został zakończony w dniu 12 listopada 2020 r. wyborem osoby składającej ofertę. 26 listopada 2020 r. osoba ta złożyła swoją rezygnację ze stanowiska. Celem zapewnienia właściwej organizacji pracy Wydziału, Starosta z dniem 1 grudnia 2020 r. w drodze awansu powierzył obowiązki Kierownika Wydziału pracownikowi, który do dnia zakończenia kontroli wykonywał zadania Geodety Powiatowego, zgodnie z zakresem obowiązków. Pracownik spełniał wszystkie wymagania niezbędne do zatrudnienia na stanowisku Geodety Powiatowego za wyjątkiem świadectwa uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii w zakresie 2. Jak wyjaśnił Starosta, po zdaniu egzaminu i uzyskaniu uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii w zakresie 2 (egzamin zaplanowany na 30 listopada 2023 r.), pracownikowi zostanie powierzone stanowisko Geodety Powiatowego.

(akta kontroli str. 220, 394-396)

2. Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była nierzetelnie i niezgodnie z art. 23 pkt 1 ust. 1 ugn w związku z 11 ust. 1 ugnz których to przepisów wynika, iż zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie, którzy ewidencjonują nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości. I tak:

a) Na podstawie analizy 20 nierozdysponowanych nieruchomości SP stwierdzono, że:

- w jednym przypadku⁴³ nie uzupełniono w zasobie danych dotyczących księgi wieczystej, pomimo iż dane takie widniały w EGiB;
- w przypadku czterech nieruchomości, dla których nie założono księgi wieczystej, nie określono w ewidencji zasobu dokumentów potwierdzających posiadanie przez SP praw do nieruchomości⁴⁴;
- w dwóch przypadkach w ewidencji zasobu wykazano własność SP w udziale 1/1, przy czym w EGiB wykazano 1/2 i 1/24 własności osoby fizycznej;
- trzy nieruchomości⁴⁵, w związku z którymi zakończono postępowanie komunalizacyjne w sierpniu 2021 r. nie zostały wykreślone z ewidencji zasobu nieruchomości SP;

⁴³ Gmina Bolimów, nr identyfikacyjny 101501_2.0018.43/2.

⁴⁴ Gmina Bolimów nr identyfikacyjny 101501_2.0010.12/1, Gmina Kowiesy nr identyfikacyjny 101504_2.0001.43/1, Gmina Skiernewice nr identyfikacyjny 101508_2.0012.231 i 101508_2.0021.260.

⁴⁵ Kowiesy 101504_2.0013.21/2, 101504_2.0013.22/4, 101504_2.0013.22/5.

- w 51 przypadkach nieruchomości zostały oznaczone jako zabudowane, przy braku jednoznacznej identyfikacji własności tych zabudowań, pomimo iż jak ustalono budynki znajdujące się na tych nieruchomościach nie stanowiły własność SP, lecz osób prywatnych, w konsekwencji czego nie powinny być ujmowane w ewidencji zasobu nieruchomości SP.

Odnosząc się do ww. braków i niezgodności dotyczących analizowanych nieruchomości Starosta wyjaśnił, iż błędy te były wynikiem przeoczenia i pomyłki ludzkiej oraz zobowiązał się do uzupełnienia brakujących informacji i poprawienia zaistniałych błędów.

(akta kontroli str. 416, 430-432)

- b) w latach objętych kontrolą, w zasobie nieruchomości SP nie ujęto wszystkich nieruchomości SP widniejących w EGiB jako nieruchomości SP dla których nie wskazano innego podmiotu ewidencjonującego nieruchomości SP na podstawie przepisów szczególnych⁴⁶.

Liczba nieujętych nieruchomości w latach 2020-2023 wyniosła odpowiednio: 159, 162, 176 i 125 nieruchomości.

Jak wyjaśnił Starosta, w większości przypadków (po 107 nieruchomości w 2020 r. i 2021 r. oraz 119 w 2022 r. i 80 w 2023 r.) nieujęcie w zasobie nieruchomości było spowodowane faktem, iż posiadają one nieuregulowany stan prawny⁴⁷, dlatego wpisu w EGiB dokonano na podstawie wpisu do rejestru operatu ewidencji gruntów (dokumentów źródłowych), a nie ujęto ich w zasobie i sprawozdaniach. W kolejnych przypadkach (po 22 w 2020 r. i 2021 r. oraz 39 w 2022 r. i 27 w 2023 r.) nieruchomości nie ujęto w zasobie i sprawozdaniach w wyniku przeoczenia. W pozostałych przypadkach powodami nieujęcia w zasobie i sprawozdaniach nierozdysponowanych nieruchomości SP było m.in. niedopełnienie obowiązków przez gminy, które zostały zobowiązane do uregulowania stanu prawnego w ewidencji i księdze wieczystej.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 11 ugn, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Z kolei zgodnie z art. 23 ust. 1c pkt 1 ww. ustawy ewidencjonowanie nieruchomości SP obejmuje ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości (EGiB), w którym stosownie do art. 20 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie EGiB wykazuje się właścicieli nieruchomości, a w przypadku nieruchomości SP także podmioty w których władaniu lub gospodarowaniu w rozumieniu przepisów ugn znajdują się te nieruchomości, ale także samoistnych posiadaczy gruntów, dla których z uwagi na brak KW, zbioru dokumentów albo innych dokumentów, nie można ustalić ich właściciela. Ponadto EGiB stanowi, zgodnie z art. 21 pgik, podstawę m.in. gospodarki nieruchomościami czy planowania gospodarczego i przestrzennego oraz oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych. Powyższe wskazuje, że w prowadzonej przez Starostę ewidencji nieruchomości SP należy uwzględnić także te nieruchomości, których zgodnie z EGiB, właścicielem lub samoistnym posiadaczem jest SP,

⁴⁶ Obowiązki starosty w zakresie ewidencjonowania nieruchomości SP nie mają zastosowania do nieruchomości ewidencjonowanych przez inne organy na podstawie przepisów szczególnych.

⁴⁷ Władanie samoistne SP, a użytkowanie przez inny podmiot, np. gminę i brak jest dokumentów potwierdzających taki stan. Identyfikacji tych działek Starostwo dokonuje w EGiB. Nieruchomości, które nie posiadają tytułu prawnego mają zapis „władanie samoistne” – oznacza to brak dokumentów potwierdzających własność.

z wyjątkiem nieruchomości ewidencjonowanych przez inne podmioty na podstawie przepisów szczególnych.

- c) W zasobie wykazywano nieruchomości nieujęte w EGiB jako nieruchomości Skarbu Państwa. W 2020 r. liczba tych nieruchomości wyniosła 20; w 2021 r. – 25; w 2022 r. – 27; oraz w 2023 r. – 31 nieruchomości.

Jak wyjaśnił Starosta w większości przypadków (po 14 w każdym roku) powyższe nieprawidłowości spowodowane były lukami systemowymi⁴⁸. W kolejnych przypadkach (po sześć w każdym roku) pomyłkowo w EGiB wpisano jako właściciela Starostę Skierniewickiego zamiast Skarbu Państwa. Zgodnie z wyjaśnieniem dane dotyczące własności były prawidłowe, a jedynie w niektórych przypadkach wystąpił błąd w zapisie, który nie został wcześniej zauważony, polegający na tym, że nie dopisano jako właściciela Skarbu Państwa, a widniał jedynie zapis „Starosta Skierniewicki” jako gospodarujący zasobem nieruchomości SP. Jak wyjaśnił Starosta, występowanie Starosty Skierniewickiego jako gospodarującego nieruchomością, jasno wskazuje, że reprezentuje on Skarb Państwa, dlatego były one ujęte w wykazie i sprawozdaniu. W związku z powyższym nie zauważono występującej luki systemu dla tych nieruchomości, natomiast zostanie ona uzupełniona poprzez wpisanie jako właściciela Skarbu Państwa.

Jak wyjaśnił Starosta, pozostała część nieujętych w EGiB, a wykazanych w zasobie nieruchomości została wpisana do zasobu przez pomyłkę, w wyniku przeoczenia.

(akta kontroli str. 451-452, 468 i 470)

3. Roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa przekazywane w latach 2020-2022 Wojewodzie Łódzkiemu zostały sporządzone nierzetelnie. W dokumentach tych nie ujęto odpowiednio: 100, 109 i 103 nieruchomości⁴⁹ widniejących w zasobie nieruchomości SP oraz ujęto odpowiednio: 18⁵⁰, 15⁵¹ i 13⁵² nieruchomości niewidniejących w zasobie, a także odpowiednio: 13⁵³, 14⁵⁴ i 9⁵⁵ nieruchomości niewidniejących w EGiB.

Jak wyjaśnił Starosta w zdecydowanej większości powodami dla których nieruchomości nie zostały ujęte w sprawozdaniach albo zostały ujęte nie widniejąc w zasobie i EGiB, było przeoczenie ich w momencie aktualizowania i uzupełniania ww. dokumentów. Kolejnym powodem był nieuregulowany stan prawny nieruchomości, co skutkowało nieujęciem ich w sprawozdaniach. Ponadto, tak jak w przypadku rozbieżności zasobu nieruchomości SP z EGiB – pomyłkowo w EGiB wpisano jako właściciela Starostę Skierniewickiego zamiast Skarb Państwa.

(akta kontroli str. 451-452, 468 i 470)

OCENA CZĄSTKOWA

Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była nierzetelnie i niezgodnie z katastrzem nieruchomości. Terminowo sporządzano i przekazywano roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem, nie ujmując w nich jednak w każdym roku ponad 100 nieruchomości ewidencjonowanych w zasobie. Ponadto od 2020 r., wbrew

⁴⁸ W trakcie wyeksportowania danych z EGiB, wyfiltrowano Skarb Państwa jako podmiot, natomiast w EGiB Skarb Państwa widnieje jako „własność”.

⁴⁹ Wszystkie nierozdysponowane.

⁵⁰ W tym 15 nierozdysponowanych i trzy oddane w najem lub dzierżawę.

⁵¹ W tym 10 nierozdysponowanych, trzy oddane w najem lub dzierżawę i dwie w trwałym zarządzie.

⁵² W tym 11 nierozdysponowanych i dwie przekazane w trwały zarząd.

⁵³ W tym 10 nierozdysponowanych i trzy oddane w najem lub dzierżawę.

⁵⁴ W tym dziewięć nierozdysponowanych, trzy oddane w najem lub dzierżawę i dwie w trwałym zarządzie.

⁵⁵ Wszystkie nierozdysponowane.

obowiązującym przepisom prawa, nie obsadzono w Starostwie stanowiska geodety powiatowego.

Corocznie sporządzano i przedkładano Wojewodzie Łódzkiemu sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa. Sprawozdania te były jednak sporządzane nierzetelnie. Starostwo ewidencjonowało nieruchomości Skarbu Państwa objęte postępowaniem komunalizacyjnym ale nie zapewniło wyodrębnienia a zasobu nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji. Ponadto terminowo dokonało modernizacji ewidencji gruntów i budynków w 2022 r.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W Powiecie opracowano Program zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2020-2022 zgodnie z obowiązującym ówczynie⁵⁶ art. 23 ust. 1 pkt 3 ugn. Nie przedkładano go jednak Wojewodzie, gdyż jak wyjaśnił Starosta program ten został opracowany jako składowa sprawozdania przedkładanego Wojewodzie na koniec kwietnia 2020 r. W dniu 28 kwietnia 2020 r. Starosta wysłał zapytanie w formie e-mail do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, dotyczące konieczności przekazania wyżej wymienionego programu. W odpowiedzi z ŁUW Starosta otrzymał informację, iż program ten nie jest wymagany. W późniejszym czasie Wojewoda Łódzki również nie wzywał Starosty do przedłożenia przedmiotowego programu.

W dniu 4 marca 2022 r. Starosta przedłożył Wojewodzie celem akceptacji plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024, o którym mowa w art. 23 ust. 1 da i 1 db ugn, z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 23 ust. 1da ugn. Plan zawierał wszystkie elementy, o których mowa w art. 23 ust. 1 db ugn i został sporządzony na wzorach zestawień udostępnionych i wymaganych przez Wojewodę Łódzkiego. W planie nie wykazano jednak 81 z 436 widniejących w zasobie nierozdysponowanych nieruchomości SP, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Według planu, w 2022 r. zaplanowano udostępnić na podstawie przetargu trzy działki o powierzchni 1,95 ha oraz w drodze darowizny jedną działkę o powierzchni 0,05 ha. W 2023 r. zaplanowano udostępnić jedną działkę o pow. 0,14 ha w trybie bezprzetargowym. W 2024 r. w trybie przetargu, według planu zostanie przekazana jedna działka o pow. 0,513 ha.

Starosta nie planował ponieść żadnych wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, natomiast wpływy jakie zaplanował (dla każdego roku objętego planem takie same) wyniosły:

- z tytułu użytkowania wieczystego 171.521 zł
- z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności 3.607 zł
- z tytułu trwałego zarządu 154 zł.

Jak wyjaśnił Starosta, zmiana przepisów ustawy (rezygnacja z konieczności szacowania nieruchomości i załączania operatów szacunkowych w przypadku czasowego udostępniania nieruchomości) nie wpłynęła na sposób planowania i prognozowania przekazywania nieruchomości w najem, dzierżawę czy użyczenie.

(akta kontroli str.121-158, 443, 451-452)

2. Na dzień zakończenia kontroli realizacja prognozy związanej z udostępnianiem nieruchomości ujętej w ww. planach przedstawiała się następująco:

⁵⁶ do 9 września 2021 r.

- Rozpoczęta w planowanym terminie procedura sprzedaży nieruchomości o pow. 1,95 ha została wstrzymana, z uwagi na objęcie tych nieruchomości komunalizacją.
- Przeniesienie w drodze darowizny własności nieruchomości o pow. 0,05 ha w trakcie procedowania
- Udostępnienie w trybie bezprzetargowym nieruchomości o pow. 0,05 ha, planowane na 2023 r., zostanie – zgodnie z wyjaśnieniami Starosty- przeniesione na rok 2024 r. z uwagi na brak wystarczających środków z dotacji na pokrycie kosztów wykonania operatu szacunkowego.

(akta kontroli str. 443)

3.1.-3.3 Starosta nie podejmował działań w celu zapobieżenia sytuacjom gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione. Jedynie w latach 2015-2017 wysłano zapytania do gmin (dot. części zabudowanych nieruchomości Skarbu Państwa) o zameldowane osób, które mogłyby zamieszkiwać na przedmiotowych nieruchomościach i poinformowano je o możliwości nieodpłatnego zwrotu nieruchomości, w celu regulacji stanu prawnego tych nieruchomości. Stan ten został szerzej opisany w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W kontrolowanym okresie Starostwo nie zaplanowało i nie przeprowadziło także kontroli/audytów w zakresie nierozdzysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa i ich faktycznego zagospodarowania.

W latach 2020-2023 jedyny przypadek gospodarowania nieruchomością SP przez podmiot nieuprawniony został ujawniony w momencie otrzymania⁵⁷ z Sądu Rejonowego w Skierniewicach wniosku od osoby fizycznej o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości. Starosta ustosunkował się do żądania i podstawy faktycznej wniosku. Do dnia zakończenia kontroli sprawa nie została rozstrzygnięta. Starosta nie ubiegał się o wypłacenie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości gdyż jak wyjaśnił ww. działka siedliskowa została przejęta na rzecz Państwa decyzją Naczelnika Gminy w Nowym Kawczynie, w której widniał zapis: „W okresie poprzedzającym wykonanie decyzji przekazujący ma prawo do bezpłatnego, użytkowania przejętych przez Państwo nieruchomości oraz obowiązany jest do prowadzenia na nim prawidłowej gospodarki.” Zapis ten w naszym przekonaniu, dotyczy również osób, które są spadkobiercami po osobach, które przekazały gospodarstwo, dlatego nie egzekwowano od nich opłat z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą toczyły się trzy postępowania o zasiedzenie nieruchomości SP, w których stroną był Starosta. W dwóch przypadkach postępowania dotyczyły działek siedliskowych⁵⁸, w których stronami postępowań były osoby fizyczne, zaś w jednym – działki budowlano-rolnej⁵⁹, w którym stroną była Gminna Spółdzielnia „Samopomoc Chłopska”. Postępowania dotyczące działek siedliskowych zostały zakończone (w 2020 r. po dwóch latach oraz w 2022 r. po 10 miesiącach postępowania) stwierdzeniem zasiedzenia. Prowadzone od kwietnia 2021 r. postępowanie dotyczące działki budowlano-rolnej do dnia zakończenia kontroli nie zostało rozstrzygnięte.

(akta kontroli str.218-219, 436-437)

4.1./4.2 W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie były zawierane umowy okresowego udostępniania nieruchomości SP (tj. umowy dzierżawy, najmu, użytkowania czy użyczenia).

(akta kontroli str. 208, 421-422)

⁵⁷ W dniu 21 kwietnia 2021 r.

⁵⁸ Jedna o powierzchni 0,1 ha i klasoużytku Br, druga o powierzchni 0,0865 ha i klasoużytku B.

⁵⁹ O powierzchni 0,38 ha i klasoużytku B.

5. W wyniku oględzin 15 nierozdysponowanych nieruchomości SP, w siedmiu przypadkach stwierdzono użytkowanie przez podmiot nieuprawniony, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,

(akta kontroli str. 471-476)

6. Analiza ewidencji zasobu nieruchomości SP wykazała, iż w latach 2020-2022 widniało w niej 14 nierozdysponowanych nieruchomości, dla których nie założono księgi wieczystej, natomiast w 2023 r. takich nieruchomości było 96. Jak wyjaśnił Starosta, duży wzrost ilości nieruchomości bez KW w ciągu jednego roku spowodowany był przeprowadzeniem na początku 2023 r. analizy zasobu nieruchomości SP⁶⁰, w wyniku której ujęto w niej dodatkowo 82 nieruchomości. W przypadku wszystkich ww. 96 nieruchomości, w zasobie nie wskazano dokumentu potwierdzającego posiadanie przez SP praw do nieruchomości, co zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W latach 2020-2023 Starosta nie podejmował żadnych działań celem uregulowania stanu prawnego nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. W kontrolowanym okresie Starosta nie składał wniosków o ujawnienie prawa własności SP w księdze wieczystej zgodnie z ustawą z 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego⁶¹. Sytuacja ta została opisana szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Nie podejmował też z własnej inicjatywy działań celem ustalenia przesłanek nabycia przez gminę danej nieruchomości z zasobu nieruchomości SP z mocy prawa na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁶² oraz na podstawie art. 13 ust. 2 ugrn.

(akta kontroli str. 425-426)

W Starostwie przestrzegano terminów⁶³ wynikających z art. 23 ust. 7 pgik, i aktualizowano dane w EGIB wynikające z wniosków składanych przez sądy, notariuszy czy organy administracji publicznej.

(akta kontroli str. 417)

7.1. Powiat Skierniewicki nie posiadał w swoich zasobach budynków znajdujących się na terenie nieruchomości SP. Jak oświadczył Starosta, właścicielami budynków na działkach SP są osoby (lub ich spadkobiercy), które przekazały przedmiotowe nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne⁶⁴; ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym⁶⁵, a także ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁶⁶.

(akta kontroli str. 457-458, 503-506)

7.2. W kontrolowanym okresie do Starosty nie wpływały zgłoszenia od mieszkańców, służb, inspekcji i straży dotyczące zdarzeń i sytuacji zaistniałych na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa dotyczących np.

⁶⁰ W związku z wykrytą niezgodnością z ewidencją gruntów i budynków, a prowadzonym zasobem, postanowiono część nieruchomości zweryfikować i uzupełnić zasób o brakujące działki Skarbu Państwa.

⁶¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1460, dalej: ustawa o ujawnieniu w KW prawa własności.

⁶² Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.

⁶³ Co zostało stwierdzone na podstawie analizy 20 wybranych do próby wniosków, dotyczących zmian w EGIB, składanych przez sądy, notariuszy i podmioty administracji publicznej.

⁶⁴ Dz.U. Nr 21 poz. 118 ze zm.

⁶⁵ Dz.U. Nr 10 poz. 53 ze zm.

⁶⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 208 ze zm.

uszkodzenia naniesień, kradzieży, nielegalnej wycinki, pożarów czy nielegalnych wysypisk.

(akta kontroli str. 421)

7.3. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie poniosło żadnych kosztów w związku z administrowaniem i gospodarowaniem nieruchomościami nieudostępnionymi (m.in. na (przebudowy, remonty, rozbiórki, ubezpieczenie, ochrona/dozór, przeglądy budowlane, energia elektryczna i inne np. ponoszone w związku z wystąpieniem czynników zewnętrznych)

(akta kontroli str. 217, 421)

8. Przedstawiona przez Starostwo ewidencja pozabilansowa, na podstawie której dokonuje się inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa zawierała jedynie nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd oraz nieruchomości wycenione – zaplanowane do zbycia. Nieprawidłowość ta została szerzej opisana w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

Inwentaryzacja nierozdysponowanych nieruchomości SP została przeprowadzona na podstawie ewidencji ilościowej nierozdysponowanych nieruchomości SP, bez porównania z odpowiednimi dokumentami źródłowymi, co zostało szerzej opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

Podczas okresowej inwentaryzacji składników aktywów i pasywów Starostwa Powiatowego w Skierniewicach w 2022 r., inwentaryzacji poddano nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste (151 nieruchomości), trwałe zarząd (dwie nieruchomości) oraz nieruchomości wycenione i zaplanowane do zbycia (dwie nieruchomości). Jak wyjaśnił Starosta, nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa, które są niewycenione wartościowo, podlegają inwentaryzacji w formie ilościowej z dokumentami źródłowymi, z czego sporządzany był protokół. Głównym dokumentem źródłowym pod czynności inwentaryzacyjne był wykaz ewidencji ilościowej nierozdysponowanych (niewycenionych) nieruchomości Skarbu Państwa na poszczególne lata. Dane, które w ramach inwentaryzacji były ze sobą zestawiane to między innymi: liczba nieruchomości, które mają założoną księgę wieczystą i nieruchomości, które jej nie posiadają; zestawienie liczb nieruchomości według przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego; ilość nieruchomości zabudowanych i leśnych; informacja na temat ogólnej powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa w każdej gminie. Inwentaryzacji nierozdysponowanych nieruchomości SP dokonano w 2020 r., 2021 r. i 2022 r. Jak wyjaśnił Starosta, w ramach inwentaryzacji nie ustalono rozbieżności pomiędzy EGiB, a zasobem nieruchomości SP, a porównano jedynie istotne dane, które były zawarte w dokumencie źródłowym i wskazywała ilość oraz powierzchnię tych nieruchomości na poszczególne lata z podziałem na gminy. Zgodnie z art. 23 ust. 1c ugn, aby starosta gospodarował nieruchomościami SP, powinna być założona księga wieczysta lub istnieć dokument potwierdzający własność. W przypadku nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości, Starosta nie prowadzi inwentaryzacji, ponieważ nie gospodaruje przedmiotowymi nieruchomościami. Nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym zgodnie z wyżej wymienionym przepisem nie powinny być ujęte w zasobie i sprawozdaniu, a więc nie są zawierane także w inwentaryzacji.

(akta kontroli str. 291-307, 425-426)

9. W kontrolowanym okresie Wojewoda Łódzki przeprowadził w Starostwie kontrolę w zakresie wykonywania przez Starostę zadań z zakresu administracji rządowej polegających na gospodarowaniu nieruchomościami SP w okresie od 20 czerwca 2017 r. do 2 grudnia 2020 r. Kontrola obejmowała m.in. takie zagadnienia jak: zasady i sposób ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i nieruchomości oddanych

w użytkowanie wieczyste, udostępnianie nieruchomości SP, sposób gospodarowania nieruchomościami tj. aktualizacja wysokości opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu do nieruchomości i użytkowania wieczystego do nieruchomości oraz planowanie sposobu wykorzystania zasobu, roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami, zasady i sposób ewidencji nieruchomości stanowiących zasób nieruchomości SP i nieruchomości SP oddanych w użytkowanie wieczyste. W wyniku ww. kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, jednakże niezależnie od tego zalecono dokonanie aktualizacji opłat w stosunku do objętych kontrolą nieruchomości będącym w trwałym zarządzie, w stosunku do których upłynął okres jednego roku od ostatniej aktualizacji oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste lub w stosunku do których upłynął 3-letni okres od czasu ostatniej aktualizacji oraz 5-letni okres od daty zawarcia umowy. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Starosta poinformował o dokonaniu aktualizacji ww. opłat rocznych.

(akta kontroli str. 225-239)

10. W kontrolowanym okresie do Starostwa nie wpływały skargi i wnioski związane z nierozdysponowanymi nieruchomościami SP bądź z gospodarowaniem nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione.

(akta kontroli str. 418)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024, w załączniku nr 1 – zestawienie nieruchomości – Zasób Skarbu Państwa nie wykazano 81 z 436 nierozdysponowanych nieruchomości widniejących w zasobie nieruchomości SP. Było to niezgodne z art. 23 ust. 1 db pkt 1 ugn, w którym wskazano, iż plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zawiera zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w -w zasobie nieruchomości.

Jak wyjaśnił Starosta część nieruchomości wpisanych do zasobu nie powinna być w nim ujęta. W zasobie nieruchomości Skarbu Państwa znajdują się nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, które zgodnie z art. 23 ust. 1c ugn nie powinny być objęte tą ewidencją. Nieruchomości, które zostały ujęte w planie zasobu nieruchomości SP w załączniku nr 1, są zaciągane ze sprawozdania przekazywanego wojewodzie. W wyniku kontroli NIK ustalono, że część nieruchomości w sprawozdaniu zostało pominięte, w związku z czym nie ujęte zostały także w planie zasobu nieruchomości SP. Starosta zobowiązał się do ujednoczenia obu wykazów (zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz sprawozdania) i wykonania planu zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa na kolejne lata, z prawidłową liczbą nieruchomości.

(akta kontroli str. 156-158, 439)

2. Starosta Skierniewicki nierzetelnie sprawował nadzór nad zagospodarowaniem nierozdysponowanych nieruchomości SP. Nie podejmował bowiem żadnych działań w celu zapobieżenia sytuacjom gospodarowania nieruchomością Skarbu Państwa przez podmiot nieuprawniony, o czym mowa w art. 12 ugn, w związku z art. 11 i 23 ust. 1 ugn, pomimo, że:

- wystąpił przypadek gospodarowania nieruchomością SP przez podmiot nieuprawniony, o czym Starosta powziął wiedzę w momencie otrzymania z Sądu Rejonowego w Skierniewicach wniosku od osoby fizycznej o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości;
- w wyniku przeprowadzonych przez NIK oględzin 15 nierozdysponowanych nieruchomości SP, w siedmiu stwierdzono

użytkowanie przez podmiot nieuprawniony/niedysponujący tytułem prawnym do korzystania z nieruchomości, polegające na:

- w Gminie Kowiesy działka SP o pow. 0,02 ha i klasoużytku „R” została włączona w ogrodzony teren prywatny i była użytkowana. Na ogrodzonym terenie stał dom jednorodzinny i prowadzone było gospodarstwo;
- w Gminie Nowy Kawęczyn: jedna z działek o pow. 0,3 ha i klasoużytku „R” stanowiła część pola uprawnego, pozostałe dwie były zabudowane – na jednej z nich znajdował się nieużytkowany budynek po dawnym sklepie oraz sprzęt rolniczy i artykuły budowlane. Działka była we władaniu samoistnym Skarbu Państwa, a według wyjaśnień pracownika Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami w użytkowaniu Okręgowej Spółdzielni Mleczarskiej w Skierniewicach, na co brak było dokumentów potwierdzających. Druga natomiast zabudowana działka stanowiła gospodarstwo prywatne, na której stał dom jednorodzinny. Działka była we władaniu samoistnym Skarbu Państwa, a według wyjaśnień pracownika Wydziału w użytkowaniu Gminy Nowy Kawęczyn. Starostwo nie posiadało dokumentów potwierdzających taki stan;
- w Gminie Słupia działka SP o pow. 0,3 ha i klasoużytku „B” stanowiła wjazd do prywatnej posesji, na której właściciel posesji parkował sprzęt rolniczy;
- w Gminie Godzianów działka SP o pow. 1,42 ha i klasoużytku „R” stanowiła część pola uprawnego Według EGiB użytkowana była przez Rolniczą Spółdzielnię Produkcyjną, jednak, jak wyjaśnił pracownika Wydziału stan prawny działki nie został uregulowany i Starostwo nie posiadało dokumentów potwierdzających użytkowanie;
- w Gminie Głuchów działka SP o pow. 0,03 ha i klasoużytku „R” stanowiła część uprawy rolnej. Według EGiB gospodarowana była przez Gminę Głuchów, jednak według wyjaśnień pracownika Wydziału, jej stan prawny nie został uregulowany i Starostwo nie posiadało dokumentów potwierdzających użytkowanie.

Jak wyjaśnił Starosta, na terenie Powiatu Skierniewickiego znajduje się około 1000 nieruchomości Skarbu Państwa w gospodarowaniu Starosty Skierniewickiego. Prowadzeniem spraw związanych z przedmiotowymi nieruchomościami zajmuje się jedna osoba, która prowadzi również sprawy wynikające z innych ustaw, w tym m.in. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (rocznie rozpatrywanych jest ok. 200 spraw), ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (uzgadnianie warunków zabudowy), a także sprawy związane z użytkowaniem wieczystym i jego przekształceniem we własność. Weryfikacja nieruchomości, w celu udokumentowania bezumownego korzystania z nieruchomości wymaga dogłębnego zbadania kto może użytkować taką nieruchomość, a znalezienie takiej osoby jest bardzo trudne. W dniu 14 sierpnia 2023 r. zostały wysłane trzy wezwania do osób, które prawdopodobnie użytkują bezumownie działki Skarbu Państwa w celu pisemnych wyjaśnień lub stawiennictwa do tut. Urzędu (...). Nieruchomości, które były przedmiotem zasiedzenia to działki siedliskowe, dla których nie było możliwe złożenie wniosku przez wszystkie osoby uprawnione. Jest to niekiedy jedyne rozwiązanie aby nieruchomość mogła mieć w pełni uregulowany stan prawny. Sądy Rejonowe odpowiednie miejscowo, które

prowadzą sprawy dotyczące zasiedzenia nieruchomości Skarbu Państwa, zobowiązują starostę do zajęcia stanowiska w danej sprawie. Starosta Skierniewicki zawsze odnosi się do przedmiotowych pism i wyraża swoje stanowisko w konkretnych sytuacjach. W przypadkach o uregulowanym stanie prawnym, działki były wcześniej własnością osób prywatnych, którzy oddali gospodarstwo na rzecz Skarbu Państwa w zamian za rentę (...). W przypadku pozostałych nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, Starosta nie ma wiedzy od kiedy podmiot gospodaruje nieruchomością. Nie było możliwe podpisanie umowy najmu czy dzierżawy, ze względu na stan prawny nieruchomości (...). Powodem dopuszczenia do korzystania z nieruchomości przez podmioty nieuprawnione, jest zbyt mały nadzór w terenie. Jak już wspomniano wyżej, nieruchomości Skarbu Państwa na terenie powiatu skierniewickiego jest około 1000, a poprzez obsługę interesantów i spraw prowadzonych jednocześnie na tym samym stanowisku, utrudnione są wyjazdy w teren w celu wizji lokalnej nieruchomości należących do Skarbu Państwa. Problemem jest także, odnalezienie osób, które faktycznie mogą korzystać z powyższych nieruchomości.

Zdaniem NIK, ww. zdarzenia wskazują na brak pełnej wiedzy o aktualnym stanie nierozdysponowanych nieruchomości SP, a także na nieodpowiedni nadzór nad ich zagospodarowaniem, co w konsekwencji może doprowadzić do zasiedzenia tych nieruchomości przez inne podmioty.

(akta kontroli str. 218, 263, 443-446)

3. W latach 2020-2022 w przypadku 14, a w 2023 r. w przypadku 96 nierozdysponowanych nieruchomości SP, dla których nie założono księgi wieczystej, w zasobie nieruchomości SP nie wskazano dokumentów⁶⁷ potwierdzających posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, ani aktów prawnych na podstawie których prawo to zostało stwierdzone⁶⁸, jednocześnie nie wskazując, że wobec nieruchomości prowadzone jest postępowanie w celu regulacji jej stanu prawnego, czy założenia KW. Powyższe stanowiło naruszenie art. 23 ust. 1c pkt 1 i 3 ugn, w związku z art. 23 ust. 1c pkt 6 i 7 ugn. Zgodnie z ww. przepisami prawa, ewidencja zasobu nieruchomości powinna zawierać informację o oznaczeniu nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości lub wskazywać na dokument potwierdzający posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej, a także informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości czy informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Jak wyjaśnił Starosta, w przypadku działek, dla których nie ma założonej KW, znalezienie dokumentów potwierdzających posiadanie przez SP wymaga wnikliwego i bardzo czasochłonnego zweryfikowania wszystkich rejestrów w EGiB. Bardzo często zdarza się, że w momencie przejęcia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa działka posiadała inny numer, niż obecnie, ze względu na odnowy lub modernizacje ewidencji gruntów. Dokładamy wszelkich starań aby wyżej wymienione dokumenty były uzupełniane systematycznie.

(akta kontroli str.426, 468)

4. W przypadku 96 nierozdysponowanych nieruchomości SP, w okresie objętym kontrolą Starosta nie składał wniosków o ujawnienie księgach wieczystych prawa własności. Stanowiło to naruszenie art. 2 ust. 1 ustawy o ujawnieniu w KW prawa

⁶⁷ W tym np. informacji o księdze wieczystej, prawomocnych orzeczeń sądowych, umów zawartych w formie aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, dyspozycji zawartych w aktach normatywnych, czy wypisu z ewidencji gruntów i budynków.

⁶⁸ W tym m.in. księgi wieczystej, prawomocnych orzeczeń sądowych, umów zawartych w formie aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, dyspozycji zawartych w aktach normatywnych

własności. Jak wyjaśnił Starosta, nieruchomości, które nie posiadają księgi wieczystej wymagają więcej czasu na przeanalizowanie całej dokumentacji i złożenie wniosku o ujawnienie prawa w księdze wieczystej do sądu. Najczęściej nieruchomości, dla których nie ma założonej księgi wieczystej posiadają wpis w EGiB jako władanie samoistne Skarbu Państwa. Oznacza to, że nie ma żadnej podstawy własności Skarbu Państwa i jego stan jest nieuregulowany, co utrudnia założenie księgi wieczystej. Ponadto pracownik zajmujący się sprawami gospodarki nieruchomościami prowadził również sprawy wynikające z innych ustaw, w tym m.in. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (rocznie rozpatrywanych jest ok. 200 spraw), ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (uzgadnianie warunków zabudowy), a także sprawy związane z użytkowaniem wieczystym i jego przekształceniem we własność.

(akta kontroli str. 426)

5. W ewidencji pozabilansowej Powiatu Skierniewickiego błędnie nie ujęto nierozdysponowanych nieruchomości SP (w tym nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji), bowiem w świetle stanowiska Ministra Finansów⁶⁹, które stanowi, iż wszystkie nieruchomości Skarbu Państwa powinny być ujmowane w ewidencji pozabilansowej jednostki, ewidencja ta powinna obejmować swoim zakresem także nieruchomości nierozdysponowane. Przedstawiona przez Starostwo ewidencja pozabilansowa nieruchomości Skarbu Państwa zawierała jedynie nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd oraz nieruchomości wycenione – zaplanowane do zbycia.

Jak wyjaśnił Starosta, nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa były najczęściej przekazywane na rzecz Państwa decyzjami z lat 70 i 80 ubiegłego wieku oraz innymi dokumentami, na podstawie których Skarb Państwa jest właścicielem, gdzie nie podawano wartości tych nieruchomości. Wycena przedmiotowych nieruchomości generowałaby zbyt wysokie koszty sporządzenia ich wyceny. Z przyznanej dotacji (ok. 8 tys. zł) organ zleca wykonanie operatów w celu aktualizacji użytkowania wieczystego, na potrzeby przekształcenia użytkowania wieczystego we własność, ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogę oraz ogłoszenia dotyczące spraw związanych z ustawą o gospodarce nieruchomościami. Wymienione wyżej zadania są często sprawami, które wpływają do tut. urzędu na wniosek strony, dlatego są one rozpatrywane w pierwszej kolejności.

NIK wskazuje, że wycena na potrzeby ewidencyjno-rachunkowe nie jest tożsama z wyceną przeprowadzaną na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami celem np. zbycia nieruchomości, która zgodnie z przepisami musi być dokonywana na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego. W przyjętej polityce rachunkowości jednostka powinna określić, na podstawie art. 28 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷⁰, metody wyceny poszczególnych składników aktywów i pasywów czy nieruchomości powierzonych jej do zarządzania, które mogą być wyceniane, stosownie do § 6 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

⁶⁹ <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/st1-4834-1044-06-sposob-ujecia-odsetek-naliczonych-od-184556909>

⁷⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm., dalej: „urach”

granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁷¹ w wartości wynikającej z dokumentu źródłowego, jeśli taki istnieje, a w przypadku braku dokumentu w innej wartości godziwej, np. wartości rynkowej.

(akta kontroli str. 308-310, 425-426)

4. Coroczna inwentaryzacja nierozdysponowanych nieruchomości SP została przeprowadzona jedynie na podstawie ewidencji ilościowej nierozdysponowanych nieruchomości SP, bez porównania z odpowiednimi dokumentami źródłowymi. Stanowiło to naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 urach, zgodnie z którym inwentaryzacja gruntów Skarbu Państwa (mienia powierzonego) przeprowadzana powinna być stosownie do przepisów urach dotyczących tych składników majątku tj. w przypadku gruntów drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi.

Wprawdzie, jak wyjaśnił Starosta, nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa, które są niewycenione wartościowo, podlegają inwentaryzacji w formie ilościowej, poprzez porównanie ewidencji z dokumentami źródłowymi, przedstawiona w toku kontroli dokumentacja z corocznych inwentaryzacji nierozdysponowanych nieruchomości SP zawierała jedynie ewidencję ilościową ww. nieruchomości oraz protokoły z przeprowadzonych czynności. Starostwo nie przedstawiło dokumentacji potwierdzającej porównania danych z ewidencji z odpowiednimi dokumentami źródłowymi, a protokoły sporządzono na podstawie innych wzorów, niż przyjęte w zarządzeniu Starosty Skierniewickiego nr 32/2018 z dnia 2 listopada 2018 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji inwentaryzacyjnej. Jak wyjaśnił Starosta, dane, które są ze sobą zestawiane to między innymi: ilość nieruchomości, które mają założoną Księgę Wieczystą i nieruchomości, które jej nie posiadają; zestawienie liczb nieruchomości według przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego; ilość nieruchomości zabudowanych i leśnych oraz informacja na temat ogólnej powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa w każdej gminie.

NIK zauważa, iż w świetle rozbieżności jakie ustalono w toku kontroli pomiędzy ewidencją zasobu nieruchomości a EGiB, inwentaryzacja ta nie mogła spełnić swojej funkcji. W toku jej przeprowadzenia nie było bowiem możliwości wykrycia różnic i błędów pomiędzy EGiB a zasobem nieruchomości SP gdyż, taka forma inwentaryzacji opierała się jedynie na zestawieniu danych, które były zawarte w jednym dokumencie źródłowym – ewidencji ilościowej nierozdysponowanych nieruchomości SP.

(akta kontroli str. 291-307, 425-426, 455-456, 477-503)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Starosty dotyczące realizacji pozostałych zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. W ewidencji pozabilansowej Powiatu Skierniewickiego nie ujęto nierozdysponowanych nieruchomości SP i w konsekwencji nieprawidłowo przeprowadzono inwentaryzację tych nieruchomości. Starosta nie podejmował także działań celem uregulowania stanu prawnego nierozdysponowanych nieruchomości SP oraz nie sprawował należytego nadzoru i kontroli nad zagospodarowaniem nierozdysponowanych gruntów SP, w celu niedopuszczenia do zasiedzenia tych nieruchomości, co potwierdziły stwierdzone podczas kontroli przypadki gospodarowania nieruchomością SP przez podmiot niedysponujący tytułem prawnym do nieruchomości.

OBSZAR

⁷¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 342.

3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

Starosta nie ustalał i nie opłacał należnego podatku od nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa oraz nie sporządzał i nie składał do właściwych organów podatkowych deklaracji na podatek od nieruchomości oraz na podatek leśny za lata 2020-2022 od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów. Nieprawidłowość ta została szerzej opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 422)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Starosta nie sporządzał i nie składał do właściwych organów podatkowych deklaracji na podatek od nieruchomości oraz na podatek leśny za lata 2020-2022 od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów, co w konsekwencji prowadziło do nieopłacania przez Starostwo należnego podatku od nieruchomości. Stanowiło to naruszenie art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 9 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁷² oraz art. 2 ust. 1 i art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym⁷³, w związku z art. 23 ust. 1 ugn, zgodnie z którymi, w przypadku, gdy nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa znajduje się w posiadaniu innego podmiotu, podatnikiem podatku od nieruchomości jest ten podmiot. Jeżeli jednak nieruchomości nie zostały przekazane na rzecz innego podmiotu, ani nie są wykorzystywane bezumownie, podatnikiem jest ich właściciel, czyli Skarb Państwa. Stosownie bowiem do treści art. 3 ust. 1 pkt 1 upiol, podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, z zastrzeżeniem ust. 3. Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 1 upiol i art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy o podatku leśnym, odpowiednio deklaracje podatkowe na podatek od nieruchomości i leśny osoby prawne powinny składać w terminie do dnia 31 stycznia oraz 15 stycznia danego roku (a jeśli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego) oraz korygować deklarację w terminie 14 dni od wystąpienia okoliczności powodujących daną korektę.

Według wyjaśnień Starosty i wyliczeń dokonanych w toku kontroli NIK, w latach 2020-2023 przesłanki objęcia obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości spełniały 43 nieruchomości, natomiast podatkiem leśnym 127 nieruchomości. Szacunkowa⁷⁴ kwota jaką Starostwo powinno ponieść z tytułu opodatkowania nierozdysponowanych nieruchomości SP wyniosła w 2020 r. 81.585 zł, w 2021 r. 81.596 zł oraz w 2022 r. 84.680 zł.

Jednocześnie, jak wyjaśnił Starosta, nie składał on deklaracji podatkowej od nieruchomości, gdyż jego zdaniem ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zobowiązuje go do tego, ponieważ reprezentowanie Skarbu Państwa nie czyni go posiadaczem nieruchomości. Zdaniem Starosty, art. 23 ust. 1 ugn stanowi, że starosta zarządza nieruchomościami Skarbu Państwa, ale to nie oznacza, że jest ich posiadaczem. Ponadto, za niektóre nieruchomości siedliskowe, które są

⁷² Dz. U. z 2023 r. poz. 70, dalej: „upiol”

⁷³ Dz. U. z 2019 r. poz. 888 ze zm.

⁷⁴ Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać opłacona po ustaleniu wysokości zobowiązania w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i włączeń przewidzianych w ugn i ustawie o podatku leśnym.

zamieszkiwane przez uprawnionych spadkobierców osób, którzy oddali działkę za rentę są opłacane podatki właśnie przez osoby tam mieszkające. Odnośnie podatku leśnego, Starosta podniósł, iż zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁷⁵, zarządzaniem lasami Skarbu Państwa zajmuje się Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe⁷⁶. Ponadto, jak dodał Starosta organ podatkowy właściwy w sprawie podatku od nieruchomości powinien wszcząć postępowanie zmierzające do wydania decyzji podatkowej, co wynika art. 21 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa⁷⁷, zgodnie z którym, w przypadku gdy organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciężącego na nim obowiązku, nie zapłacił podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego.

NIK nie podziela wyjaśnień Starosty, gdyż w ramach reprezentowania Skarbu Państwa mieści się również obowiązek uiszczenia podatku od nieruchomości. Należy przy tym podkreślić, iż działania te nie czynią Starosty podatnikiem podatku od nieruchomości. To Skarb Państwa jest podatnikiem podatku od nieruchomości w odniesieniu do gruntów stanowiących jego własność i nie będących w posiadaniu innych podmiotów lub wykorzystywanych bezumownie, natomiast Starosta uiszcza w jego imieniu podatek od nieruchomości, realizując w ten sposób obowiązki nałożone na niego przepisami art. 11 ust. 1 i art. 23 ust. 1 ugn oraz art. 6 ust. 9 upiol. Zasadą wynikającą z powyższych przepisów jest zatem to, że Starosta winien zidentyfikować nieruchomości co do których spoczywa na nim obowiązek podatkowy, w imieniu Skarbu Państwa, składać deklaracje na podatek od nieruchomości, jak również bez wezwania uiszczać ten podatek, w odniesieniu do tych nieruchomości co do których nie stwierdzono przypadków faktycznego gospodarowania nimi przez inny podmiot (także bezumownie). Odnosząc się do opłacania podatku leśnego, NIK potwierdza, że lasy państwowe docelowo nie powinny być ujmowane w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonym przez Starostę. Niemniej do czasu ich oficjalnego przekazania Lasom Państwowym i usunięcia z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa to starosta, działający w imieniu i na rzecz SP, gospodaruje tymi nieruchomościami zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki i w przypadku uzasadnionych okoliczności wynikających z EGiB, która stanowi m.in. podstawę wymiaru podatków, powinien podjąć działania celem zwymiarowania i opodatkowania tych nieruchomości, przy czym ostateczny wymiar podatku powinien zostać zweryfikowany w ramach dalej już prowadzonego postępowania podatkowego, przy zastosowaniu dopuszczalnych instrumentów procesowych. Ponadto NIK zwraca uwagę, że obowiązek składania deklaracji na podatek od nieruchomości i podatek leśny, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów właściwej ustawy.

(akta kontroli str.422, 443-446)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Starosty dotyczące opodatkowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, ponieważ w okresie objętym kontrolą nie ustalał i nie opłacał należnego podatku od nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa oraz nie sporządzał i nie składał do właściwych organów podatkowych deklaracji na podatek od nieruchomości oraz na podatek leśny od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

⁷⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1356 ze zm.

⁷⁶ Dalej: „Lasy Państwowe”

⁷⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.

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. Obsadzenie stanowiska Geodety Powiatowego.
2. Podjęcie skutecznych działań mających na celu uzupełnienie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o wszystkie nieruchomości, którymi w imieniu Skarbu Państwa gospodarować powinien Starosta.
3. Ujmowanie w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa danych zgodnych z katastrzem nieruchomości.
4. 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.
5. Ujmowanie w planie wykorzystania zasobu nieruchomości SP wszystkich nieruchomości wykazanych w ewidencji zasobu nieruchomości SP.
6. Wdrożenie systematycznych działań w celu ujawniania prawa własności nieruchomości SP w księgach wieczystych.
7. Podjęcie działań celem ustalenia stosownych metod wyceny i ujęcia w ewidencji pozabilansowej nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa, skutkujących ujęciem w ewidencji pozabilansowej Powiatu Skierniewickiego wszystkich nieruchomości SP, w tym nierozdysponowanych.
8. Wzmocnienie nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym podjęcie skutecznych działań zapewniających wyeliminowanie przypadków nieuprawnionego korzystania z tych nieruchomości.
9. 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.
10. Obejmowanie coroczną inwentaryzacją wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, gospodarowanych przez Starostę.
11. Dokonywanie inwentaryzacji nierozdysponowanych nieruchomości SP poprzez analizę odpowiednich dokumentów źródłowych oraz sporządzanie protokołów na podstawie wzorów przyjętych w Urzędzie.
12. Podjęcie działań celem ustalenia stosownych metod wyceny i ujęcia w ewidencji pozabilansowej nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa.
13. Podjęcie skutecznych działań celem ustalenia wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego.
14. Uwzględnianie w deklaracjach podatkowych (w tym w korektach) i opłacanie podatku od nieruchomości i podatku leśnego od wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa podlegających obowiązkowi podatkowemu

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 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 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
Izabela Sawicka-Sekrecka
st. inspektor k.p.


podpis

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


podpis

