



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DLO.430.4.2026

Nr ewid. 15/2026/P/25/069/DLO

Informacja o wynikach kontroli

ZAGOSPODAROWANIE NIEROZDYSPONOWANYCH NIERUCHOMOŚCI SKARBU PAŃSTWA W POWIATACH I MIASTACH NA PRAWACH POWIATU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Łódzkiej Delegatury NIK
w Łodzi

Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, lipiec 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. Wprowadzenie	6
2. Ocena ogólna	9
3. Synteza.....	12
4. Wnioski	22
5. Ważniejsze wyniki kontroli	25
5.1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa	25
5.2. Gospodarowanie nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa	57
5.3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa	84
6. Załączniki.....	94
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	94
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych.....	108
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	122
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	124

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

ugn	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.).
Pgik	Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, ze zm.).
urach	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
upiol	Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707, ze zm.).
uopl	Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 176).
uPb	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, ze zm.).
uofp	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.).
ustawa komunalizacyjna	Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191, ze zm.).
rozporządzenie w sprawie EGİB	Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 219, ze zm.).
EGİB	Ewidencja gruntów i budynków. Inaczej kataster nieruchomości, system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami (art. 2 pkt 8 ustawy pgik).
kataster nieruchomości	Do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez użyte w niniejszej ustawie pojęcie „kataster nieruchomości” rozumie się ewidencję gruntów i budynków (art. 224 ugn).
decyzja komunalizacyjna	Decyzja właściwego miejscowo wojewody, potwierdzająca przejście własności nieruchomości na rzecz gminy, mająca charakter deklaratoryjny, jednak zawierający swego rodzaju element konstytutywny, od dnia wejścia w życie której gmina może powoływać się na prawa właścicielskie wobec nieruchomości, stanowiąca podstawę do wpisu w księdze wieczystej.

Nierozdysponowane grunty Skarbu Państwa	Nieruchomości niezabudowane i zabudowane wraz z naniesieniami, dla których według EGiB właścicielem jest Skarbu Państwa, nieudostępniowane, nieprzekazane do korzystania i użytkowania w drodze przewidzianej przepisami prawa innym podmiotom.
podmiot nieuprawniony	Podmiot dysponujący nieruchomością bez tytułu prawnego (bez zawartej umowy lub bez upoważnienia wynikającego wprost z przepisów prawa powszechnie obowiązującego).
nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa	Nieruchomości niezabudowane i zabudowane wraz z naniesieniami, dla których według EGiB właścicielem jest Skarbu Państwa, nieudostępniowane, nieprzekazane do korzystania i użytkowania w drodze przewidzianej przepisami prawa innym podmiotom.
zasób nieruchomości Skarbu Państwa	Nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa (art. 21 ugn), z uwzględnieniem wyłączeń ustawowych (art. 21a i 228 ugn).
Jst	Jednostka samorządu terytorialnego.
starosta	Starosta w rozumieniu w ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684, ze zm.), a także w przypadku niniejszej kontroli prezydent miasta na prawach powiatu.
KOB	Książka obiektu budowlanego o której mowa w rozdziale 5D uPb.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu wykonując zadania z zakresu administracji rządowej gospodarowali nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy starosta i prezydent miasta na prawach powiatu w sposób prawidłowy i rzetelny prowadził ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa obejmującą nieruchomości nierozdysponowane oraz czy terminowo przedstawiał wiarygodne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa?

2. Czy starosta i prezydent miasta na prawach powiatu gospodarował w sposób prawidłowy, rzetelny i gospodarny nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa?

3. Czy starosta i prezydent miasta na prawach powiatu, działający w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, prawidłowo i rzetelnie realizował zadania związane z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa?

Problematyka gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa jest istotnym fragmentem szerszego zagadnienia gospodarowania mieniem państwowym. Wartość, lokalizacja i obszar mienia nieruchomego należącego do Skarbu Państwa powoduje, że zagadnienie to ma istotne znaczenie gospodarcze. Problematyka ta jest też szczególnie istotna w kontekście przedłużających się i w wielu wypadkach wciąż niezakończonych procesów przejmowania nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego jako konsekwencji transformacji ustrojowej i gospodarczej zapoczątkowanej na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Uporządkowaniu problematyki gospodarowania nieruchomościami nie sprzyjają także trudności dotyczące ujmowania poszczególnych kategorii nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków, zastępującej rejestr katastralny.

Obowiązek gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki ciąży na organach reprezentujących Skarb Państwa w tym zakresie, tj. starostach, zaś w powiatach grodzkich – prezydentach miast na prawach powiatu. Prawidłowa gospodarka nieruchomościami polega na podejmowaniu wobec nieruchomości działań celowych, oszczędnych i racjonalnych z ekonomicznego punktu widzenia, zgodnych z obiektywnymi kryteriami gospodarczymi, w tym m.in. poprzez wykorzystanie nieruchomości w sposób przynoszący korzyść, zachowanie nieruchomości w stanie niepogorszonym, korzystanie z nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, w sposób legalny, gospodarny, celowy i rzetelny¹. Zasady prawidłowej gospodarki nie są jednak dookreślone normatywnie, nieuregulowane też jest samo pojęcie prawidłowej gospodarki. W szerszej perspektywie prawnej i gospodarczej pojęcie prawidłowej gospodarki nieruchomościami publicznymi obejmuje szereg czynności faktycznych i prawnych zmierzających do realizacji założonych celów gospodarczych, w tym w szczególności zachowania nieruchomości w stanie niepogorszonym, korzystania z nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, wykonywania czynności prawnych związanych z ustaleniem i zachowaniem stanu własności, a także właściwego planowania zagospodarowania, jak również zbywania i nabywania nieruchomości².

¹ Por. informację o wynikach kontroli P/23/071 i powołane tam orzecznictwo sądów administracyjnych.

² Tamże.

Jednostki kontrolowane

Kontrolę przeprowadzono w 17 jednostkach, w tym 12 starostwach powiatowych i czterech urzędach miast na prawach powiatu oraz jednej jednostce organizacyjnej powiatu - Powiatowym Zarządzie Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości.

Okres objęty kontrolą

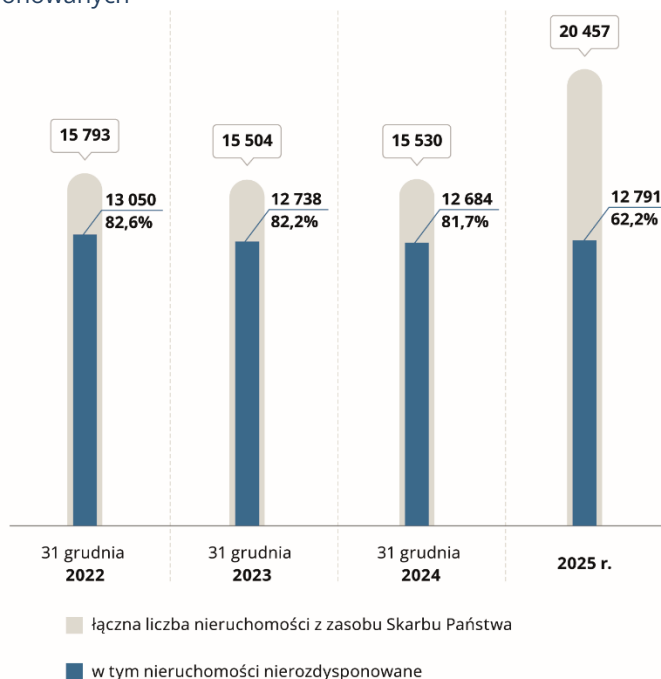
Od 1 stycznia 2022 r. do zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem dokumentów wytworzonych przed tym okresem, o ile mają wpływ na ocenę kontrolowanej jednostki.

Konsekwencją niedoskonałości realizacji procesów regulowania sytuacji prawnej gruntów Skarbu Państwa, podlegających określonym decyzjom prawnym i faktycznym, jest istnienie szerokiej kategorii nieruchomości nierozdysponowanych. Dla potrzeb niniejszej kontroli przyjęto, że pojęcie to obejmuje nieruchomości niezabudowane i zabudowane wraz z naniesieniami, dla których według ewidencji gruntów i budynków właścicielem lub posiadaczem samoistnym jest Skarb Państwa, a które nie są udostępnione, przekazane do korzystania i użytkowania w drodze przewidzianej przepisami prawa innym podmiotom. Jak wykazała przeprowadzona kontrola NIK, w odniesieniu do tej grupy nieruchomości Skarbu Państwa, zadania w zakresie prawidłowej gospodarki nie są przez starostów (prezydentów miast) realizowane należycie.

W ewidencjach zasobu nieruchomości Skarbu Państwa 16³ skontrolowanych jednostek starostowie ujmowali ogółem wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. ponad 15 tysięcy działek ewidencyjnych, z czego ponad 80% stanowiły nieruchomości nierozdysponowane.

Infografika nr 1

Zestawienie liczby nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencjach zasobu prowadzonych przez 16 kontrolowanych starostów z liczbą nieruchomości nierozdysponowanych



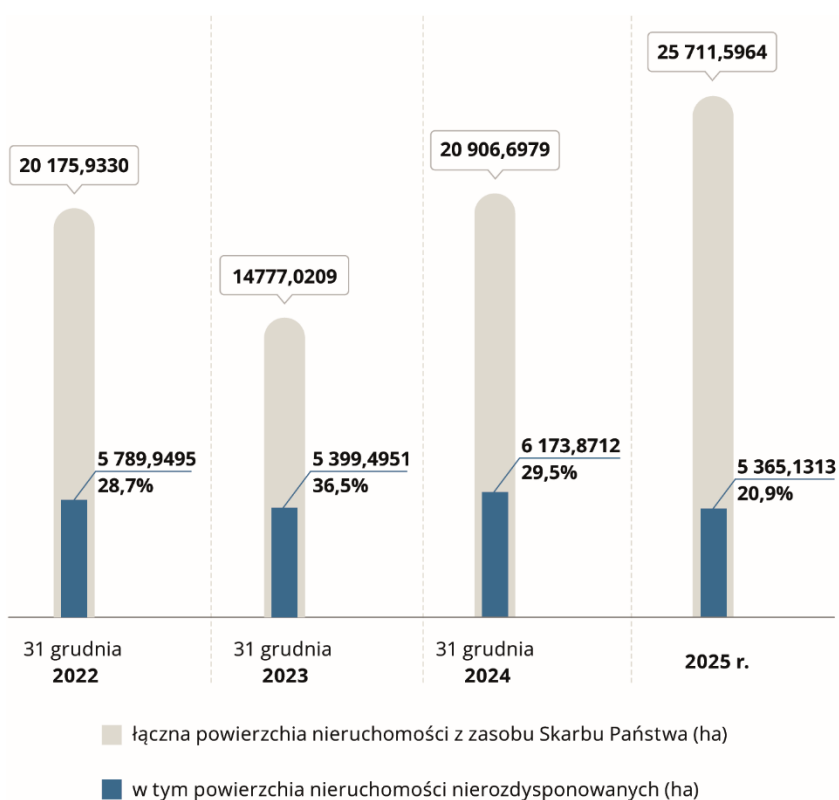
Dla potrzeb kontroli przyjęto, że przez nieruchomość należy rozumieć pojedynczą działkę ewidencyjną. Wartości za 2025 r. przedstawiono na moment pozyskania danych przez NIK w związku z realizacją kontroli.

Źródło: materiały własne NIK.

³ Spośród wszystkich badanych 17 starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, w 16 przypadkach kontrola obejmowała badanie ewidencji zasobu, a w jednej rzetelność nadzoru nad jednostką organizacyjną, której starosta powierzył realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Infografika nr 2

Zestawienie powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencjach zasobu prowadzonych przez 16 kontrolowanych starostów z liczbą nieruchomości nierozdysponowanych



Dla potrzeb kontroli przyjęto, że przez nieruchomość należy rozumieć pojedynczą działkę ewidencyjną

Wartości za 2025 r. przedstawiono na moment pozyskania danych przez NIK w związku z realizacją kontroli.

Źródło: materiały własne NIK

2. OCENA OGÓLNA

Starostowie, realizując zadania z zakresu administracji rządowej, gospodarowali nieruchomościami Skarbu Państwa z naruszeniem zasad prawidłowej gospodarki.

W latach 2022–2025, kontrolowani starostowie⁴ gospodarowali nieruchomościami Skarbu Państwa z naruszeniem zasad prawidłowej gospodarki. Przede wszystkim zaniechali ustalenia wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, co do których istniał po ich stronie obowiązek sprawowania nadzoru. Ponadto, nawet w przypadku tych nieruchomości, wobec których obowiązek taki był stwierdzony, starostowie nie identyfikowali ryzyk związanych z procesem gospodarowania, co pozwoliłoby na przeciwdziałanie zagrożeniom. W konsekwencji nie podejmowano właściwych działań celem prawidłowego i efektywnego zarządzania tymi nieruchomościami albo podejmowane działania były nierzetelne, spóźnione lub nieskuteczne.

Ocenę kontrolowanej działalności uzasadnia:

- **wyłączenie spod faktycznego nadzoru kontrolowanych starostów ponad pięć tysięcy nierozdysponowanych nieruchomości gruntowych (32,2%⁵ ogółu gruntów ujętych w ewidencjach zasobów nieruchomości Skarbu Państwa) oraz ponad 200 budynków**, stanowiących własność lub będących w posiadaniu samoistnym Skarbu Państwa. Wyłączenie to niesie ze sobą ryzyko bezumownego użytkowania tych nieruchomości, a także skutkuje zaniechaniem realizacji wobec nich pozostałych obowiązków wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami. Liczba nieruchomości Skarbu Państwa nieobjętych nadzorem na terenie kontrolowanych jednostek, przy uwzględnieniu ogólnej liczby 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu, świadczyć może o ogromnej skali zjawiska.
- **użytkowanie 315 działek ewidencyjnych, stanowiących ponad 60% nieruchomości objętych oględzinami NIK, przez podmioty nieuprawnione** lub podmioty co do których starosta nie posiadał informacji, na jakiej podstawie użytkują daną nieruchomość. Działanie to stwarzało ryzyko pogorszenia stanu nieruchomości i przejęcia własności nieruchomości Skarbu Państwa w drodze zasiedzenia. W samym tylko okresie objętym kontrolą w kontrolowanych jednostkach stwierdzono 96 przypadków zasiedzenia nieruchomości Skarbu Państwa o wartości 3142,4 tys. zł⁶,

⁴ W tym prezydenci miast na prawach powiatu i Dyrektor Powiatowego Zarządu Geodezji Kartografii, Katastru i Nieruchomościami w Gnieźnie.

⁵ Dane z ewidencji zasobów nieruchomości Skarbu państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r.

⁶ W sześciu kontrolowanych jednostkach, w których wystąpiły takie przypadki, starostowie nie dysponowali informacją o wartości nieruchomości Skarbu Państwa objętych postępowaniem o zasiedzenie.

a wszystkie toczące się postępowania obejmowały nieruchomości o wartości 11499,7 tys. zł;

- **niedochodzenie należności przysługujących Skarbowi Państwa za udostępnienie ww. nieruchomości** jak i opłat za ich bezumowne użytkowanie;
- **nieopodatkowanie ponad czterech tysięcy nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa⁷**, dla których łączna, szacunkowa kwota nieopłaconego podatku od nieruchomości i podatku leśnego w badanym okresie wynosiła **8035,8 tys. zł⁸**, wskutek zaniechania podejmowania przez starostów działań celem identyfikacji wszystkich nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym;
- **nieprawidłowa ewidencja komunalizowanych nieruchomości Skarbu Państwa**, obejmująca nieruchomości podlegające wyłączeniu na podstawie art. 228 ugn, a jednocześnie nie zawierająca nieruchomości, które nie podlegały ww. wyłączeniu i powinny być objęte nadzorem starostów;
- **nierzetelne roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa jak i trzyletnie Plany wykorzystania zasobu**, które nie dostarczały odbiorcom kompletnych, wiarygodnych i porównywalnych w skali kraju danych dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanych. Dodatkowo Plany nie zawsze sporządzano uwzględniając potencjał zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa.

Spośród wszystkich kontrolowanych starostów, tylko dwóch⁹ zapewniło kompletność prowadzonej ewidencji zasobu Skarbu Państwa z EGIB, w tym jeden¹⁰ podejmował adekwatne i skuteczne działania nadzorcze, wskutek czego w toku kontroli NIK nie ujawniono przypadków bezumownego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa i niedochodzenia należności z tego tytułu. Natomiast nieprawidłowości związane z opodatkowaniem nieruchomości Skarbu Państwa wystąpiły w każdej kontrolowanej jednostce.

Zdaniem NIK zasadniczymi przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości były:

- brak przypisania dostatecznego stopnia istotności zadaniom realizowanych w tym obszarze przez starostów, będących

⁷ Działki ewidencyjne potencjalnie spełniające według danych z EGIB przesłanki opodatkowania podatkiem od nieruchomości i podatkiem leśnym w 2025 r.

⁸ Kwota wyliczona szacunkowo na podstawie danych z EGIB. Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać ustalona w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i wyłączeń przewidzianych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych oraz w ustawie o podatku leśnym.

⁹ Starostwo Powiatowe w Gryfinie oraz Urząd Miejski w Koszalinie.

¹⁰ Urząd Miejski w Koszalinie.

organem reprezentującym Skarb Państwa i zobowiązanych do gospodarowania nieruchomościami w sposób prawidłowy, ale także efektywny, ekonomicznie racjonalny i rzetelny,

- brak wdrożenia skutecznych mechanizmów weryfikacji kompletności i zgodności zasobu z EGiB,
- niewystarczające zasoby kadrowe, uniemożliwiające wprowadzenie systemowego nadzoru nad nierozdysponowanymi nieruchomościami.

3. SYNTEZA

Przeprowadzona kontrola wykazała szereg nieprawidłowości w gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanymi, w szczególności w obszarach:

- władania nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione;
- nieprawidłowej i nierzetelnej realizacji obowiązków podatkowych;
- nieprawidłowej i nierzetelnej ewidencji zasobu, inwentaryzacji nieruchomości oraz obowiązków sprawozdawczych,

co obrazują poniższe ustalenia.

Ewidencje zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie dające kompleksowej i rzetelnej wiedzy o wszystkich nieruchomościach Skarbu Państwa

We wszystkich kontrolowanych jednostkach starostowie prowadzili ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa (w tym nierozdysponowanych), o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednak w większości przypadków z naruszeniem postanowień tej ustawy, oraz nierzetelnie, w sposób niezapewniający pełnej i rzetelnej wiedzy o wszystkich nieruchomościach Skarbu Państwa, którymi powinni gospodarować starostowie.

Brak identyfikacji ponad pięciu tysięcy gruntów Skarbu Państwa, które według EGiB, powinny być ujęte w ewidencji zasobu

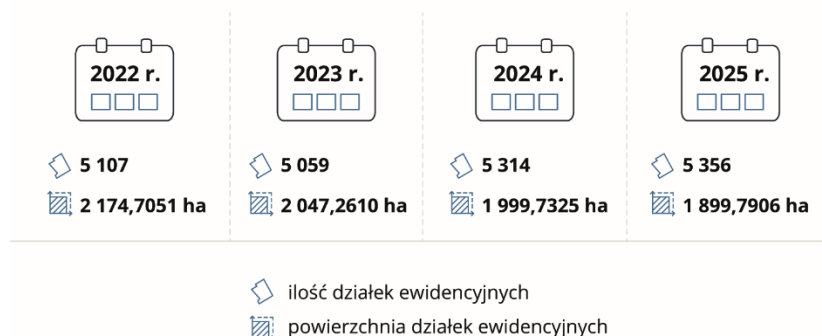
Starostowie nie identyfikowali i nie ewidencjonowali w zasobie wszystkich gruntów Skarbu Państwa, które, według danych przedstawionych w EGiB, powinny być w nim ujęte. Tylko w dwóch starostwach zapewniono zgodność prowadzonej ewidencji zasobu z katastrem nieruchomości. W pozostałych 14, przez cały okres objęty kontrolą liczba nieruchomości Skarbu Państwa nieujętych w zasobie, dla których według EGiB właścicielem lub posiadaczem samoistnym był Skarb Państwa i dla których nie wskazano innego podmiotu ewidencjonującego te nieruchomości gruntowe, w tym na mocy przepisów szczególnych, pozostawała na zbliżonym poziomie ponad pięciu tysięcy.

Powyższe zdaniem NIK świadczy o wieloletnim niepodejmowaniu przez starostów skutecznych działań celem kompleksowej identyfikacji nieruchomości Skarbu Państwa, nad którymi powinni oni sprawować bieżący i rzetelny nadzór.

[str. 29–39]

Infografika nr 3

Nieruchomości nieuwjmowane w latach 2022–2025 w ewidencji zasobu, stanowiące według EGiB własność/posiadanie samoistne Skarbu Państwa



Dla potrzeb kontroli przyjęto, że przez nieruchomość należy rozumieć pojedynczą działkę ewidencyjną

Źródło: materiały własne NIK.

**Brak identyfikacji
ponad 200
budynków
Skarbu Państwa**

Kolejno w latach 2022–2025 ośmiu starostów w ewidencjach zasobu nie wyodrębniło od 251 do 297 budynków, które zgodnie z danymi opisowymi zasobu czy EGiB stanowiły własność lub posiadanie samoistne Skarbu Państwa, uniemożliwiając w ten sposób efektywne nimi gospodarowanie. Powyższe zaniechanie skutkowało także brakiem identyfikacji wszystkich obiektów budowlanych Skarbu Państwa objętych obowiązkiem prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych. [str. 40–43, 76–77]

**Niezasadne
ujmowanie
nieruchomości
w ewidencji
zasobu**

W badanym okresie 14 starostów niezasadnie, przy braku podstaw prawnych lub wbrew zapisom z EGiB, ujmowało w ewidencji zasobu odpowiednio od 297 do 1149 nieruchomości: niestanowiących własności Skarbu Państwa, w tym na skutek zakończonej procedury komunalizacyjnej, przeznaczonych do komunalizacji lub objętych postępowaniem komunalizacyjnym, a podlegających wyłączeniu na podstawie art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy podlegających wyłączeniu na podstawie art. 21 i 21a ww. ustawy. [str. 40–41]

**Ewidencjonowanie
w zasobie
Skarbu Państwa
nieruchomości
z pominięciem
indywidualnych
identyfikatorów**

Połowa kontrolowanych starostów w ewidencjach zasobu Skarbu Państwa nieruchomości (grunty lub budynki) ujmowała z pominięciem nomenklatury przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie EGiB. Tak prowadzone ewidencje zasobu uniemożliwiały szybką i bieżącą weryfikację wszystkich składników majątku Skarbu Państwa, bez konieczności wglądu w dokumentację źródłową. [str. 41–43]

Zdaniem NIK wpływ na powyższe niezgodności w prowadzeniu zasobu nieruchomości Skarbu Państwa miał brak wdrożenia przez starostów skutecznych mechanizmów zapewniających adekwatną weryfikację kompletności zasobu z EGiB – pomimo bieżącego dostępu do tej ewidencji, w związku z wykonywaniem zadań z zakresu administracji geodezyjnej i kartograficznej. Ewidencje zasobu często prowadzono w arkuszach kalkulacyjnych, zamiast w programach dedykowanych,

co wymagało ręcznego uzupełniania danych dla poszczególnych działek. Ponadto starostowie, prowadząc ewidencje zasobu, nie uznawali domniemania wiarygodności dokumentu urzędowego jakim jest wyciąg z EGiB i nie prowadzili zasobu w oparciu o zapisy tej ewidencji. Niezasadne wyłączenie nieruchomości Skarbu Państwa z ewidencji zasobu, skutkuje wyłączeniem ich spod nadzoru i brakiem związanych z tym działań właścicielskich ze strony starostów, a w konsekwencji zmaturalizowaniem się ryzyka nabycia własności tych nieruchomości w drodze zasiedzenia przez inne podmioty oraz utraty dochodów pozyskiwanych w przypadku ich formalnego udostępnienia do korzystania. Wobec tych nieruchomości starostowie nie realizowali także pozostałych obowiązków wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami, m.in. związanych z ich zabezpieczeniem przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, oraz nie weryfikowali pod kątem objęcia obowiązkiem podatkowym.

**Nieprawidłowa
identyfikacja
i ewidencja
komunalizowanych
nieruchomości
Skarbu Państwa**

Starostowie w sposób zróżnicowany oraz niezgodny z ustawą o gospodarce nieruchomościami, ewidencjonowali komunalizowane nieruchomości Skarbu Państwa. Sześciu starostów identyfikowało je prowadząc odrębne od zasobu ewidencje. Nie były one jednak kompletne i rzetelne lub prowadzone w całym okresie¹¹ objętym kontrolą. Pozostali starostowie ujmowali te nieruchomości albo w ewidencji pozabilansowej, albo w ewidencji zasobu, także te podlegające wyłączeniu na podstawie art. 228 ww. ustawy. [str. 44–50]

Ujawnione podczas kontroli nieprawidłowości wskazują na istotne problemy związane z właściwą interpretacją regulacji prawnych dotyczących komunalizowanych nieruchomości. Zgodnie z art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami starostowie zobowiązani są do wyłączenia z zasobu nieruchomości komunalizowanych na podstawie ustawy komunalizacyjnej, a do pozostawienia w zasobie nieruchomości komunalizowanych na innej podstawie. Jednocześnie, do czasu prawomocnej decyzji komunalizacyjnej¹² niezależnie od podstawy komunalizacji – nadal zobowiązani są do gospodarowania tymi nieruchomościami i sprawowania nad nimi nadzoru w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Stąd konieczność ewidencjonowania w odrębnych rejestrach nieruchomości Skarbu Państwa wyłączonych z zasobu.

Na skutek niewłaściwej interpretacji ww. przepisów dotyczących komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa, kontrolowani starostowie

¹¹ Dwóch starostów rejestry komunalizowanych nieruchomości Skarbu Państwa założyło dopiero w 2025 r.

¹² Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem dopiero z chwilą wydania decyzji komunalizacyjnej, gmina może powoływać się na przysługujące jej prawo własności nieruchomości i dopóki nie ma ww. decyzji, dopóty nie można skutecznie podnosić, że nieruchomość nie jest własnością Skarbu Państwa Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 lutego 2021 r. I OSK 3473/18

nieprawidłowo ujmowali w ewidencjach zasobu w badanym okresie od 169 do 1018 działek ewidencyjnych podlegających wyłączeniu na podstawie art. 228 ugn, a nie ujęli odpowiednio od 658 do 844 nieruchomości komunalizowanych na innej podstawie prawnej, a zatem niepodlegających wyłączeniu z zasobu. [str. 40, 46–50]

W ocenie NIK różnicowany sposób interpretacji przez starostów przepisów dotyczących komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa, skutkuje brakiem adekwatnego nadzoru nad tymi nieruchomościami, a także wzajemną nieporównywalnością prowadzonych ewidencji, z uwagi na odmienne kryteria ujmowania nieruchomości komunalizowanych w zasobie. W konsekwencji ewidencje te nie stanowiły rzetelnego, wiarygodnego i porównywalnego źródła informacji o nieruchomościach Skarbu Państwa gospodarowanych przez starostów.

**Nierzetelne
roczne
sprawozdania
z gospodarowania
zasobem
nieruchomości
Skarbu Państwa**

Wszyscy starostowie przekazywali sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu według wzorów i szablonów określonych przez właściwych wojewodów, przy czym zakres i struktura danych była istotnie odmienna w poszczególnych województwach. W województwie mazowieckim i łódzkim dane w sprawozdaniach ujmowane były w odniesieniu do poszczególnych działek ewidencyjnych, a w przypadku jednostek z województwa zachodniopomorskiego i wielkopolskiego zbiorczo, poprzez wskazanie jedynie łącznej liczby nieruchomości Skarbu Państwa i ich łącznej powierzchni lub wyłącznie powierzchni. [str. 51–52]

Liczba i powierzchnia nieruchomości wykazana w sprawozdaniach sporządzonych przez sześciu starostów nie były zgodne z danymi wykazanymi w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Według stanu na dzień 31 grudnia lat 2022–2024, rozbieżności te obejmowały prawie sześć tysięcy działek ewidencyjnych Skarbu Państwa identyfikowanych jako nierozdysponowane. [str. 52–55]

Weryfikacja prawidłowości danych zawartych w sprawozdaniach sporządzonych przez ośmiu starostów, w których informacje podawano w odniesieniu dla każdej działki z osobna, przeprowadzona na próbie 171 działek, w 17,5% ujawniła niezgodności z ewidencją zasobu i/lub EGIB.

[str. 55]

**Nierzetelne
sporządzanie
i nieskuteczna
realizacja Planów
wykorzystania
zasobu
nieruchomości
Skarbu Państwa**

Wszyscy kontrolowani starostowie sporządzili w badanym okresie wymagany art. 23 ust. 1da ustawy o gospodarce nieruchomościami trzyletni Plan wykorzystania nieruchomości zasobu, przy czym trzech starostów Plany na lata 2022–2024, a także Plany na lata 2025–2027 przekazało wojewodzie z nawet czteromiesięcznym opóźnieniem. Plany te były sporządzane na podstawie niekompletnych ewidencji zasobu lub nierzetelnie i z naruszeniem ww. ustawy. Sporządzając Plany starostowie nie zawsze kierowali się obiektywnymi kryteriami gospodarczymi, przyjmując do Prognozy ich udostępniania z reguły te nieruchomości,

co do których dysponowali informacją o planowanym ich udostępnieniu bądź zostały już rozdysponowane w latach poprzedzających. Ponadto założenia Planów nie były przez część starostów skutecznie realizowane.

[str. 58–61]

**Zasoby kadrowe
odpowiedzialne
za realizację zadań
z zakresu
gospodarki
nieruchomościami
i administracji
geodezyjnej
i kartograficznej**

We wszystkich skontrolowanych jednostkach wyodrębniono komórki organizacyjne odpowiadające za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa i za prowadzenie EGiB. Pracownicy posiadali odpowiednie wykształcenie lub zapewniono im dostęp do szkoleń tematycznych.

Jednak jak wynika z kontroli NIK, część ujawnionych nieprawidłowości, dotyczących m.in. dopuszczenia do bezumownego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa, spowodowana była niewystarczającymi zasobami kadrowymi, uniemożliwiającymi wdrożenie systemowego nadzoru nad tymi nieruchomościami.

Ponadto w trzech jednostkach w okresie objętym kontrolą nie zatrudniono geodety powiatowego, przy pomocy którego starosta, będący organem administracji geodezyjnej, zobowiązany był wykonywać swoje zadania, lub też stanowisko to powierzono osobie, która nie spełniała wymagań formalnych.

Kontrolowani starostowie z reguły nie zapewniali bieżącej współpracy i wymiany danych pomiędzy pracownikami odpowiedzialnymi za prowadzenie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i EGiB. [str. 57–58]

**Brak
systemowych
działań
związanych
z identyfikacją
bezumownie
użytkowanych
nieruchomości**

Żaden z 17 kontrolowanych starostów w latach 2022–2025 nie wprowadził systemowych mechanizmów kontroli czy audytów dotyczących nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa i ewentualnego użytkowania ich przez podmioty nieuprawnione, co wynikało m.in. z braku identyfikowania przez starostów ryzyk w tym obszarze, a także niewystarczających zasobów kadrowych. W 12 jednostkach starostowie podejmowali natomiast doraźne kontrole sposobu zagospodarowania nieruchomości m.in. poprzez wizje lokalne, weryfikację systemów informacji przestrzennej, korespondencję prowadzoną z podmiotami deklarującymi przedłużenie dotychczas zawartych umów okresowego udostępnienia nieruchomości lub dokonanie ich wykupu. W ich wyniku, starostowie zidentyfikowali w latach 2022–2025 446 nieruchomości użytkowanych przez podmioty nieuprawnione, w konsekwencji naliczając z tego tytułu kwotę należności w wysokości 782,7 tys. zł (w głównej mierze w dwóch starostwach powiatowych, gdzie łącznie zidentyfikowano w ww. okresie 281 przypadków, tj. 63,0% bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa). [str. 61–62]

**Niedochodzenie
należności
z tytułu
bezumownego
korzystania
z nieruchomości
Skarbu Państwa**

**315
nieruchomości
Skarbu Państwa
użytkowanych
bezumownie**

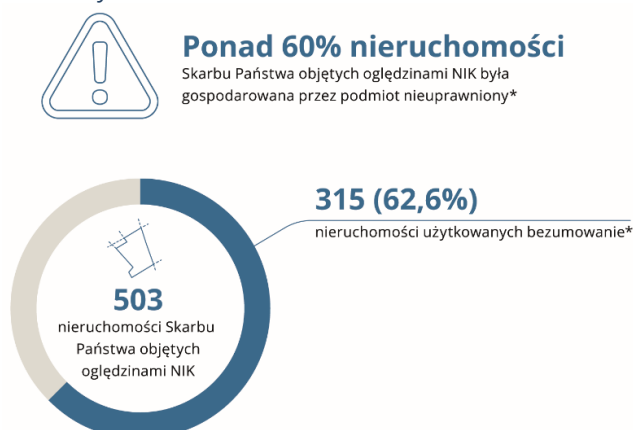
Czterech starostów, pomimo zidentyfikowania użytkowania nieruchomości przez podmioty nieuprawnione, nie naliczyło opłat z tytułu bezumownego użytkowania tych nieruchomości w łącznej kwocie 50,1 tys. zł. Dodatkowo jeden wyrażał zgodę na długotrwałe, bezumowne użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa. [str. 62–63]

W każdej z kontrolowanych jednostek NIK przeprowadziła oględziny nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, celem weryfikacji ich faktycznego wykorzystywania.

Oględziny 503 nieruchomości Skarbu Państwa w 16 jednostkach, w 15 ujawniły przypadki użytkowania 315 (62,6%) nieruchomości przez podmioty niedysponujące do tego tytułem prawnym, lub – w dacie kontroli starosta nie dysponował wiedzą, czy podmiot gospodarujący nieruchomością był do tego uprawniony. Nieruchomości te najczęściej zajęte były pod uprawy rolne bądź były zagrodzone i traktowane jako część prywatnej własności.

Infografika nr 4

Liczba zidentyfikowanych podczas oględzin NIK przypadków bezumownego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa



**lub też starosta nie dysponował – w dacie kontroli - wiedzą czy podmiot gospodarujący nieruchomością był do tego uprawniony. Dla potrzeb kontroli przyjęto, że przez nieruchomość należy rozumieć pojedynczą działkę ewidencyjną*

Źródło: materiały własne NIK

Zdaniem NIK brak właściwego nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa, umożliwiając wieloletnie, bezprawne ich wykorzystywanie rodzi ryzyko utraty tego majątku poprzez nabycie własności użytkowanych nieruchomości przez osoby trzecie w wyniku zasiedzenia. Ponadto z uwagi na fakt, że sposób korzystania z nieruchomości nie został sformalizowany, Skarb Państwa nie uzyskiwał dochodów, które byłyby mu należne w sytuacji zgodnego z prawem udostępnienia nieruchomości (np. najmu, dzierżawy) lub jej sprzedaży. W związku z podjętymi przez starostów

**Zasiedzenie
nieruchomości
Skarbu Państwa
o wartości
3142,4 tys. zł**

w toku kontroli NIK działaniami, nałożono na część użytkowników opłaty w łącznej kwocie 215,2 tys. zł¹³. [str. 65–72]

W latach 2022–2025 wobec nieruchomości z obszaru 15 badanych jednostek¹⁴ toczyły się postępowania o nabycie własności nieruchomości Skarbu Państwa przez inne podmioty w drodze zasiedzenia obejmujące 158 nieruchomości o powierzchni 207,9207 ha i o wartości 11499,7 tys. zł¹⁵, z czego w 96 przypadkach – w okresie tym – zakończono postępowanie postanowieniem o zasiedzeniu nieruchomości o wartości 3142,4 tys. zł. [str. 72–73]

**Zaniechanie
przeprowadzenia
lub
nieprawidłowa
inwentaryzacja
nieruchomości
Skarbu Państwa**

Dwóch starostów całkowicie zaniechało prowadzenia ewidencji pozabilansowej dla nieruchomości Skarbu Państwa, a kolejnych 10 ewidencje prowadziło nierzetelnie. Nieprawidłowości dotyczyły najczęściej nieobjęcia ewidencją części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, głównie z uwagi na niedokonanie ich wyceny. [str. 55–57]

W konsekwencji trzech starostów całkowicie zaniechało inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa, jeden starosta inwentaryzację przeprowadził jedynie w 2024 r., a pozostałych siedmiu inwentaryzację nieruchomości Skarbu Państwa przeprowadziło z naruszeniem zasad określonych w ustawie o rachunkowości. Nieprawidłowości te polegały na nieobejmowaniu inwentaryzacją części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, w tym tych niewycenionych.

Rzetelne i zgodne z ustawą o rachunkowości przeprowadzanie i rozliczenie corocznej inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa jest podstawowym mechanizmem kontrolnym, umożliwiającym weryfikację rozbieżności pomiędzy ewidencją zasobu a stanem faktycznym oraz uniknięcie nieprawidłowości i niezgodności w ewidencjach, które zostały ujawnione podczas kontroli NIK. [str. 78–79]

**Niezwłoczne
reagowanie
na zgłoszenia służb,
inspekcji
i mieszkańców
dotyczące
nierozdysponowanych
nieruchomości
Skarbu Państwa**

Do połowy kontrolowanych starostów wpłynęły w badanym okresie zgłoszenia dotyczące usuwania nielegalnie gromadzonych odpadów, usuwania uszkodzonych drzew zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia, bądź nielegalnej wycinki drzew na gruntach stanowiących nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa. Starostowie reagowali na powyższe zgłoszenia niezwłocznie, podejmując działania celem usunięcia zagrożenia, ponosząc z tego tytułu koszty w wysokości 325,2 tys. zł. Ponadto starostowie ośmiu jednostek podejmowali działania

¹³ Oszacowania dokonano tylko w tych jednostkach, w których możliwe było przyjęcie określonej lokalnie stawki za udostępnienie nieruchomości lub opłaty za bezumowne użytkowanie.

¹⁴ Postępowania o zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz innych podmiotów nie dotyczyły obszaru właściwości miejscowej Starosty Powiatu w Wołominie i Prezydenta Miasta Kalisza.

¹⁵ Nie we wszystkich przypadkach jst dysponowała informacją o wartości nieruchomości Skarbu Państwa, objętych postępowaniem o zasiedzenie.

**Nierzetelna,
nieprawidłowa
realizacja zadań
związanych
z opodatkowaniem
nierozdysponowanych
nieruchomości
Skarbu Państwa**

związane z zabezpieczaniem nieruchomości Skarbu Państwa z własnej inicjatywy ponosząc koszt w wysokości 123,5 tys. zł. [str. 73–75]

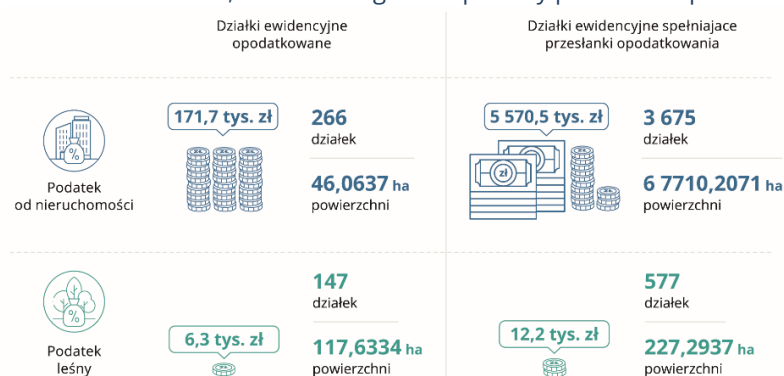
Starosta, gospodarując nieruchomościami w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, zobowiązany jest również do realizacji obowiązków podatkowych, poprzez prawidłową identyfikację wszystkich nieruchomości objętych podatkiem od nieruchomości i podatkiem leśnym¹⁶, terminowe składanie deklaracji podatkowych i ich korekt, a także terminowe uiszczenie ww. podatków, bez wezwania organu podatkowego. We wszystkich jednostkach stwierdzono nieprawidłowości związane z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Dwóch starostów całkowicie zaniechało opłacania podatku od nieruchomości, a pięciu podatku leśnego od nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa, pomimo, iż na obszarze ich właściwości miejscowej znajdowały się nieruchomości, które według EGiB spełniały przesłanki do objęcia ich tym obowiązkiem. Pozostali starostowie, wobec niekompletnie prowadzonych ewidencji zasobu i niepodejmowania skutecznych działań celem identyfikacji wszystkich nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym, opodatkowali jedynie ich część. [str. 85–92]

Łącznie w latach 2022–2025 odpowiednio 3764, 3702, 3692 i 3675 działek ewidencyjnych, co do których według EGiB istniały uzasadnione ku temu przesłanki, nie zostało opodatkowanych podatkiem od nieruchomości, a odpowiednio 601, 588, 574 i 577 podatkiem leśnym. Nieruchomości te nie były wykazywane w deklaracjach podatkowych, pomimo że obowiązek ten dotyczył również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów ustawy.

Infografika nr 5

Różnica między opodatkowanymi w 2025 r. nieruchomościami Skarbu Państwa, a nieruchomościami, które według EGiB spełniały przesłanki opodatkowania



Źródło: materiały własne NIK.

¹⁶ Ustawodawca jedynie w przypadku podatku rolnego, mocą art. 3a ust. 1 ustawy o podatku rolnym, wprost zwolnił Skarb Państwa z realizacji ww. obowiązków.

**Zwolnienie
Skarbu Państwa z
opłacania
podatku od
nieruchomości**

Szacunkowe wyliczenia dokonane w toku kontroli NIK wskazują, że łączna kwota nieopłaconego w badanym okresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego za lata objęte kontrolą wynosiła 8035,8 tys. zł. [str. 92]

Prezydent Miasta Radomia, działając w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, od 2005 r. nie opłacał podatku od nierozdysponowanych nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, ponieważ zgodnie z uchwałą¹⁷ Rady Miejskiej w Radomiu Skarb Państwa został zwolniony z tego podatku. W toku kontroli NIK wycofano z obiegu prawnego ww. uchwałę. Zgodnie z deklaracjami podatkowymi liczba nierozdysponowanych działek ewidencyjnych, których dotyczyło ww. zwolnienie wynosiła w latach 2022–2025 odpowiednio: 186, 147, 136 i 99, a łączna kwota nieopłaconego podatku 526,8 tys. zł. [str. 89]

**Kontrole i nadzór
województw**

W 10 skontrolowanych jednostkach wojewodowie nie prowadzili w latach 2022–2025 kontroli gospodarowania przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanymi. Kontroli tych nie przeprowadzono w żadnej z czterech kontrolowanych jednostek z obszaru województwa mazowieckiego i wielkopolskiego¹⁸ oraz w dwóch z obszaru województwa zachodniopomorskiego¹⁹. Z kolei kontrole przeprowadzone w pozostałych pięciu jednostkach skutkowały wydaniem ocen pozytywnych lub pozytywnych z zaleceniami.

Działalność czterech wojewodów nadzorujących działalność kontrolowanych jednostek, pomimo szerokich kompetencji ustawowych wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z informacjami pozyskanymi w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2) lit. f) ustawy o NIK, ograniczała się z reguły do weryfikacji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, trzyletnich Planów gospodarowania zasobem czy rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem, najczęściej w związku z procedurą wydawania zgody na okresowe udostępnienie czy sprzedaż nieruchomości, oraz do analizy należności i kontroli wniosków o dodatkowe środki finansowe. Nie dotyczyła w sposób wyszczególniony gospodarowania i nadzorowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. [str. 79–82]

NIK poinformowała w trybie art. 62a ustawy o NIK wojewodów sprawujących nadzór nad kontrolowanymi starostami o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności,

¹⁷ Uchwała nr 572/2004 z dnia 28 lutego 2005 r.

¹⁸ W PZGKKiN kontrolę przeprowadzono w 2021 r. a w wystąpieniu pokontrolnym z 11 stycznia 2022 r. negatywnie oceniono zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz wykonywanie innych zadań zleconych w zakresie gospodarki nieruchomościami. W Starostwie Powiatowym w Czarnkowie kontrolę również przeprowadzono w 2021 r. formułując zalecenie ujmowania w zasobie wszystkich działek Skarbu Państwa, których dotyczy ten obowiązek.

¹⁹ Starostwo Powiatowe w Gryfinie i Urząd Miejski w Koszalinie.

sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych. Wojewodowie w przekazanej do NIK odpowiedzi poinformowali o podjęciu działań zwiększających nadzór nad starostami w obszarach w których NIK stwierdziła nieprawidłowości.

[str. 82-83]

4. WNIOSKI

Wnioski do starostów,
prezydentów miast na
prawach powiatu
i Dyrektora PZGKKiN

Wnioski dotyczące wyeliminowania przypadków władania nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione:

- wzmocnienie nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa, celem wyeliminowania przypadków nieuprawnionego korzystania z tych nieruchomości;
- podjęcie skutecznych działań zmierzających do zidentyfikowania podmiotów bezumownie użytkujących nieruchomości Skarbu Państwa, które to przypadki ujawniono w toku kontroli NIK, ustalenie i wyegzekwowanie należności z tego tytułu, a także podjęcie działań w celu uregulowania zasad gospodarowania tymi nieruchomościami;

Wniosek dotyczący realizacji obowiązków podatkowych:

- ustalenie wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego, a także uiszczenie tego podatku, po złożeniu stosownych deklaracji podatkowych;

Wnioski w zakresie ewidencji i inwentaryzacji nieruchomości oraz obowiązków sprawozdawczych:

- zaktualizowanie i uzupełnienie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o wszystkie nieruchomości, którymi w imieniu Skarbu Państwa gospodarować powinien starosta oraz usunięcie z ewidencji zasobu nieruchomości podlegających wyłączeniu na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami lub przepisów szczególnych;
- wprowadzenie mechanizmów zapewniających bieżącą, rzetelną i skuteczną weryfikację danych ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z EGiB;
- oznaczanie nieruchomości w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zgodnie z katastrzem nieruchomości z uwzględnieniem indywidualnych identyfikatorów działek, budynków i lokali;
- rzetelne i bieżące ewidencjonowanie poza zasobem podlegających komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa, wyłączonych z ewidencji na podstawie art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- wprowadzenie mechanizmów zapewniających sporządzanie rzetelnych i wiarygodnych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu;
- dokonanie wyceny wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa gospodarowanych przez Starostę i ujęcie ich w ewidencji pozabilansowej;
- obejmowanie coroczną inwentaryzacją wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa.

Celem zapewnienia skutecznego i prawidłowego nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje, jako nadal aktualne, wnioski *de lege ferenda* sformułowane wskutek kontroli P/23/071 *Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w województwie łódzkim*, w związku z potwierdzeniem ich zasadności również w kontroli P/25/069.

Wnioski *de lege ferenda* do ministra kierującego działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

- 1) Modyfikacja przepisu art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez objęcie obowiązkiem ewidencjonowania w zasobie Skarbu Państwa nieruchomości planowanych do objęcia postępowaniem komunalizacyjnym, jak i już objętych wszczętym postępowaniem, do czasu uprawomocnienia się decyzji Wojewody potwierdzającej nabycie własności nieruchomości i dokonania stosownych zmian w księgach wieczystych.
- 2) Ujednolicenie obowiązków ewidencyjnych starostów wobec nieruchomości Skarbu Państwa komunalizowanych na mocy różnych przepisów, w tym m.in.: na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych; ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, czy ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Uzasadnienie:

W obecnym brzmieniu art. 228 ugn wyłącza się z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, prowadzonej przez właściwych miejscowo starostów, nieruchomości komunalizowane na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, pomimo tego, że do czasu uprawomocnienia się decyzji Wojewody potwierdzającej nabycie własności w tym trybie, nieruchomości te wciąż stanowią własność Skarbu Państwa. Ponadto art. 228 ugn wprowadza wyłączenie z zasobu jedynie w odniesieniu do nieruchomości komunalizowanych na podstawie ww. ustawy, pomijając nieruchomości komunalizowane na podstawie innych przepisów. Zmiana postanowień ustawy o gospodarce nieruchomościami w powyższym zakresie umożliwi ujednolicenie obowiązków starostów wobec ogółu nieruchomości Skarbu Państwa niezarządzanych, na podstawie przepisów szczególnych, przez inne podmioty, a tym samym zapewni właściwy nadzór nad tymi nieruchomościami. Za wprowadzeniem takiego rozwiązania przemawia również charakter decyzji komunalizacyjnej, potwierdzającej przejście na własność właściwej jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości stanowiącej dotychczas własność Skarbu

Państwa, z datą uprawomocnienia której gmina może skutecznie powoływać się w obrocie na swoje prawo i prawem tym rozporządzać.

Kontrola P/25/069 ujawniła tożsame trudności w zakresie identyfikacji i nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa, przeznaczonymi do komunalizacji lub objętymi już wszczętymi postępowaniami, jak zrealizowana w okresie wcześniejszym kontrola P/23/071. W dalszym ciągu starostowie, którzy nie ujmowali – mimo takiego obowiązku, nieruchomości komunalizowanych w zasobie wskazywali, że nieruchomości te z mocy prawa przeszły na własność gmin. W konsekwencji wyłączali je spod swojego nadzoru, nie weryfikowali pod kątem użytkowania przez podmioty nieuprawnione, nie opłacali podatków. Z kolei starostowie, którzy włączali do zasobu nieruchomości komunalizowane, podlegające wyłączeniu, wskazywali, że do czasu wydania decyzji przez Wojewodę stanowią one własność Skarbu Państwa wobec czego są oni zobowiązani do objęcia ich nadzorem.

- 3)** Określenie w ustawie o gospodarce nieruchomościami minimalnego zakresu danych ujmowanych w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, celem zapewnienia ich jednolitości.

Uzasadnienie:

W obecnym stanie prawnym ustawa o gospodarce nieruchomościami wprowadza obowiązek sporządzania przez starostów rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu i przekazywania ich właściwemu Wojewodzie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następnego po roku, którego sprawozdanie dotyczy. Ogólny zakres czy wzór sprawozdania określa właściwy miejscowo Wojewoda. Przyjęcie jednolitego w skali kraju wzoru sprawozdania bądź wprowadzenie do ustawy minimalnego zakresu danych jakie powinny być w nim zawarte zapewni – w ocenie NIK – rzetelną, jednolitą i kompleksową wiedzę o nieruchomościach Skarbu Państwa.

Kontrola P/25/069, realizowana w czterech województwach, ujawniła, że wojewodowie w sposób istotnie odmienny sporządzali szablony sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu. W dwóch wymagano szczegółowych danych odnośnie każdej działki, w pozostałych dwóch – danych zbiorczych o powierzchni i liczbie działek ogółem lub samej powierzchni. W konsekwencji czego dokumenty te były wewnątrznie nieporównywalne i dodatkowo ich sporządzenie wymagało odmiennego nakładu pracy w poszczególnych starostwach. Co więcej w przypadku sprawozdań województwa łódzkiego, ich struktura (wprowadzanie nieruchomości w grupach funkcjonalno-użytkowych, bez odpowiednich identyfikatorów działek ewidencyjnych, budynków i lokali), miała wpływ na nieprawidłowy sposób ujmowania nieruchomości w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. EWIDENCJONOWANIE NIEROZDYSPONOWANYCH NIERUCHOMOŚCI SKARBU PAŃSTWA

Prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa

Ustawa o gospodarce nieruchomościami nakłada na starostów obowiązek prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w jego skład zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Czynności związane z gospodarowaniem wynikają m.in. z art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym przepis ten wskazuje na minimalny zakres działań do podejmowania których zobowiązany został starosta, który obejmuje m.in.: ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości, a zatem zgodnie z EGiB. Ewidencjonowanie to z kolei obejmować powinno co najmniej oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości; powierzchnie nieruchomości; wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej; przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - profil funkcjonalny strefy planistycznej obejmującej nieruchomość w planie ogólnym gminy; wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa; informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości; informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Jeden z kontrolowanych starostów przekazał ogół zadań związanych z gospodarką nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym także z prowadzeniem ewidencji tych nieruchomości, na rzecz jednostki organizacyjnej tj. Powiatowego Zarządu Geodezji Kartografii, Katastru i Nieruchomościami w Gnieźnie²⁰. Jednocześnie, wbrew standardom kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych i mimo wyników kontroli Wojewody i komisji rewizyjnej, nie zapewnił skutecznego i rzetelnego nadzoru nad realizacją zadań przez Zarząd, w konsekwencji czego w toku kontroli NIK w PZGKKiN stwierdzono nieprawidłowości związane z ewidencjonowaniem nieruchomości Skarbu Państwa.

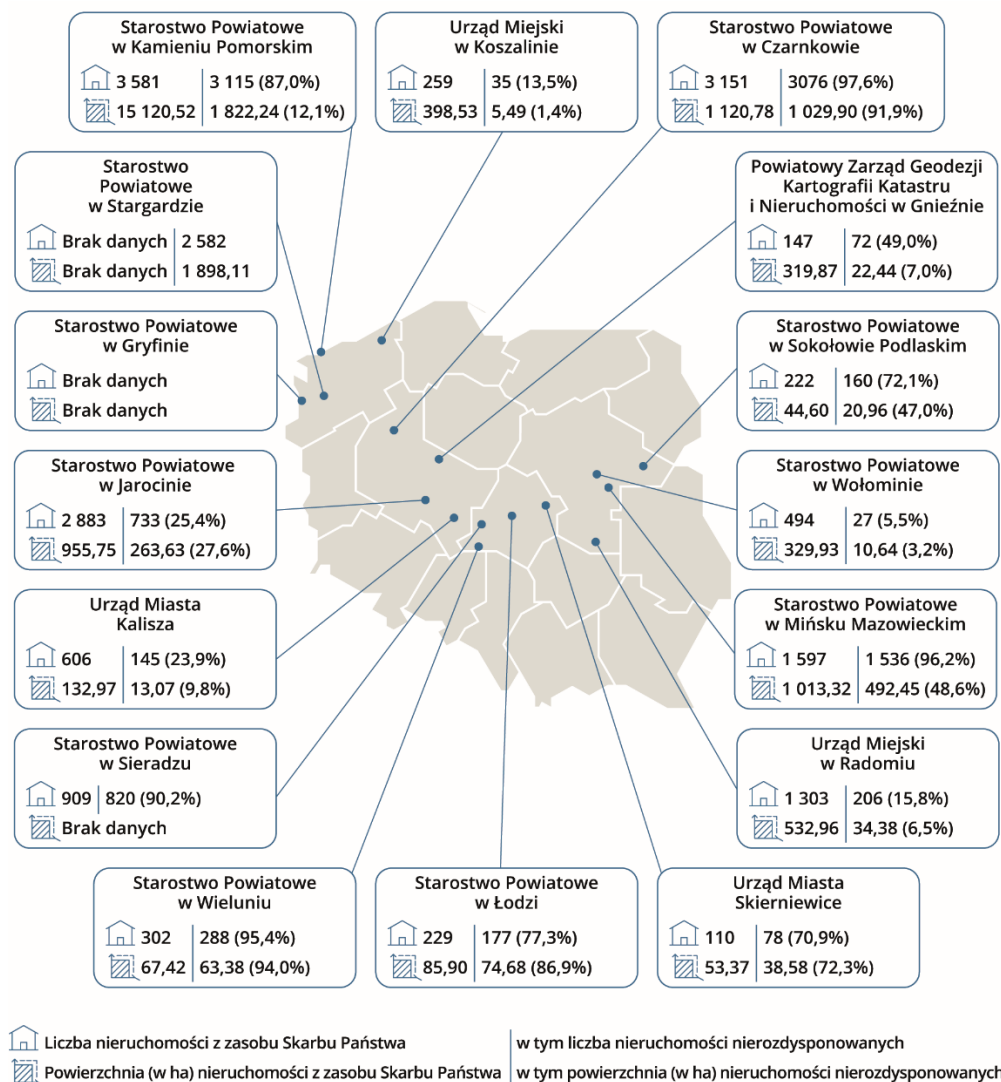
W pozostałych 16 skontrolowanych jednostkach liczba nieruchomości Skarbu Państwa ujęta w prowadzonych przez starostów ewidencjach zasobu wynosiła na dzień 31 grudnia lat 2022–2024 i na dzień przekazania

²⁰ Dalej: PZGKKiN

danych w 2025 r. odpowiednio 15 793 działki o powierzchni 20 175,9330 ha²¹, 15 504 działek o powierzchni 14 777,0209 ha, 15 530 działek o powierzchni 20 906,6979 ha i 20 457 działek o powierzchni 25 711,5964 ha²². Nieruchomości nierozdysponowane stanowiły w latach 2022–2024 średnio 82,2%, a w 2025 r. 62,2% działek ujętych w zasobie ogółem oraz średnio 31,6% powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa ogółem w latach 2022–2024 i 20,8% tej powierzchni w 2025 r.

Infografika nr 6

Liczba i powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanych, ujęta w ewidencji zasobu na dzień 31 grudnia 2022 r.



Dla potrzeb kontroli przyjęto, że przez nieruchomość należy rozumieć pojedynczą działkę ewidencyjną

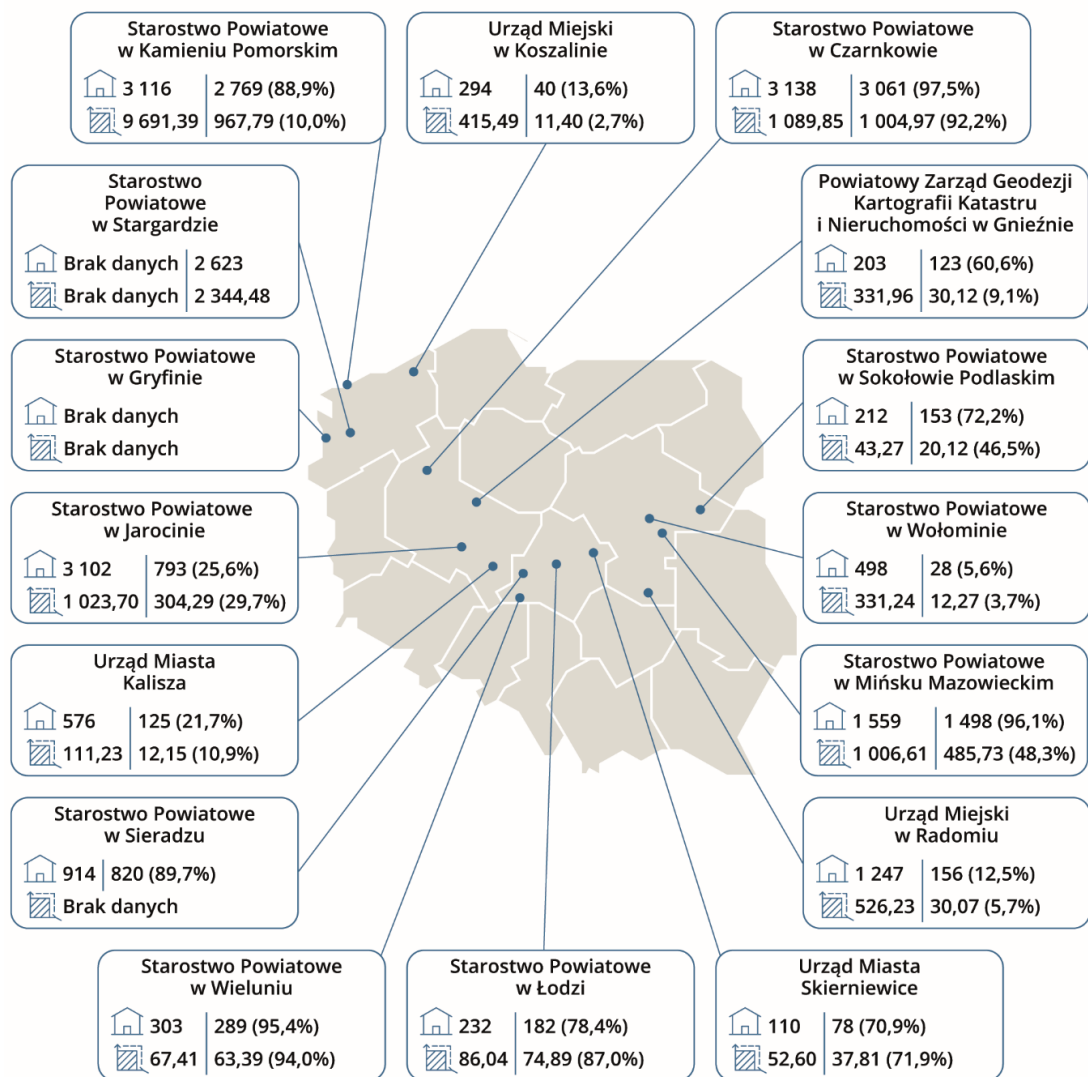
Źródło: materiały własne NIK.

²¹ Dane za lata 2022–2025, z uwagi na sposób prowadzenia ewidencji zasobu, nie obejmują powiatu sieradzkiego, gdzie sposób prowadzenia ewidencji uniemożliwiał pozyskanie wyodrębnionych informacji w tym zakresie.

²² Dane za lata 2022–2024 nie obejmują liczby i powierzchni działek ze Starostwa Powiatowego w Gryfinie oraz Stargardzie, gdzie starostowie nie dysponowali archiwalnymi danymi z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa za ten okres.

Infografika nr 7

Liczba i powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanych, ujęta w ewidencji zasobu na dzień 31 grudnia 2023 r.



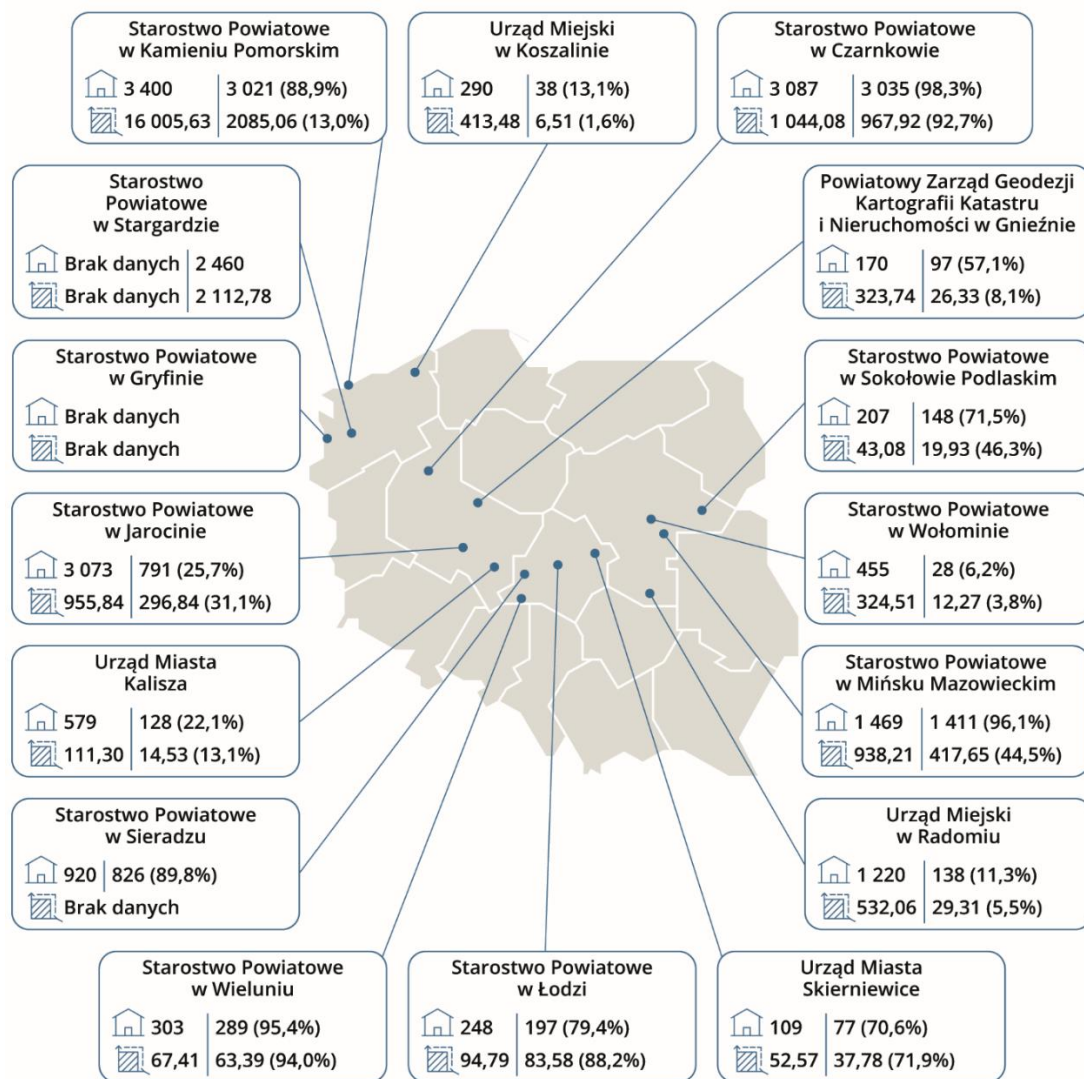
Liczba nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa | w tym liczba nieruchomości nierozdysponowanych
 Powierzchnia (w ha) nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa | w tym powierzchnia (w ha) nieruchomości nierozdysponowanych

Dla potrzeb kontroli przyjęto, że przez nieruchomość należy rozumieć pojedynczą działkę ewidencyjną

Źródło: materiały własne NIK.

Infografika nr 8

Liczba i powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanych, ujęta w ewidencji zasobu na dzień 31 grudnia 2024 r.



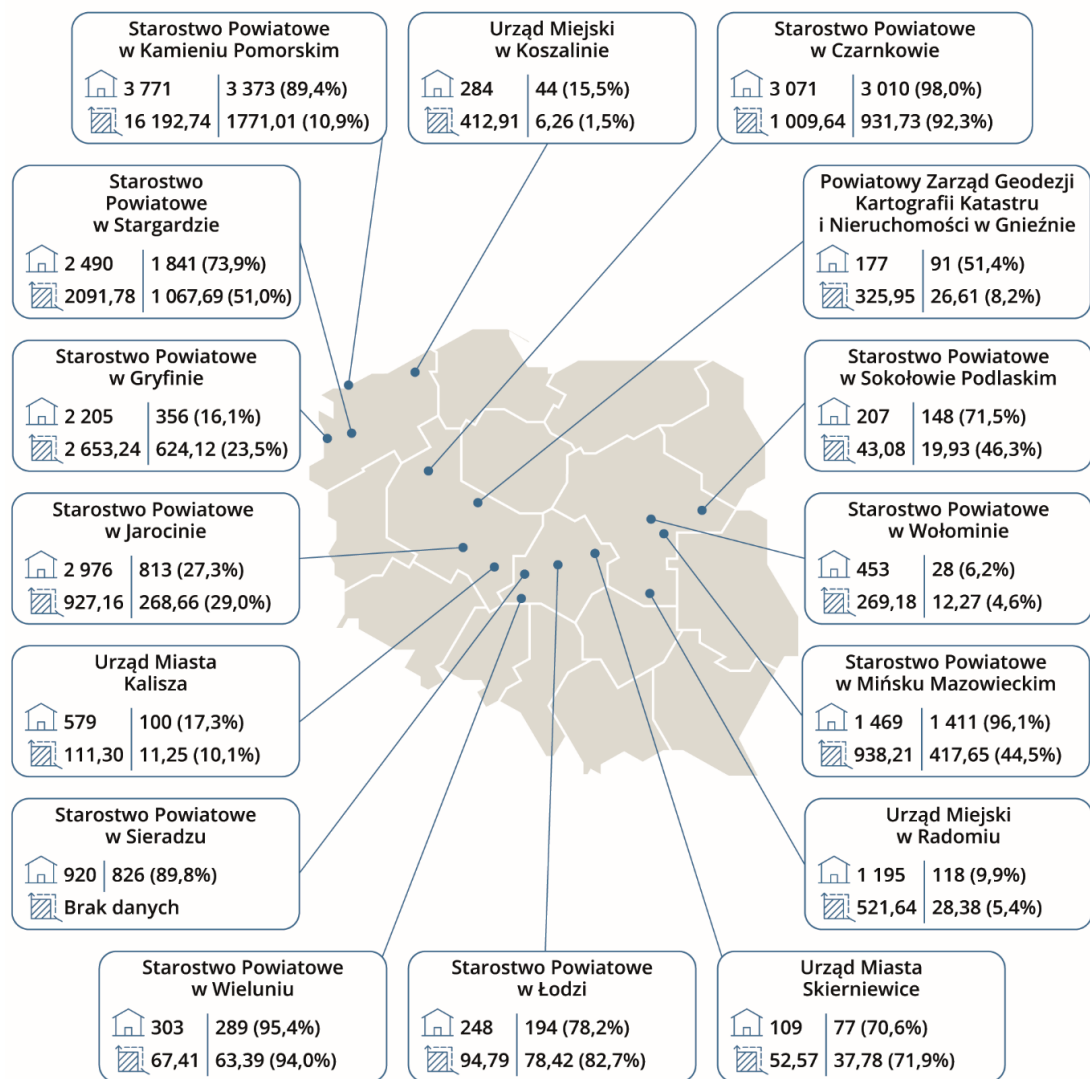
Liczba nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa | w tym liczba nieruchomości nierozdysponowanych
 Powierzchnia (w ha) nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa | w tym powierzchnia (w ha) nieruchomości nierozdysponowanych

Dla potrzeb kontroli przyjęto, że przez nieruchomość należy rozumieć pojedynczą działkę ewidencyjną

Źródło: materiały własne NIK.

Infografika nr 9

Liczba i powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanych, ujęta w ewidencji zasobu na dzień przekazania danych w 2025 r.



Liczba nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa
 Powierzchnia (w ha) nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa

w tym liczba nieruchomości nierozdysponowanych

w tym powierzchnia (w ha) nieruchomości nierozdysponowanych

Dla potrzeb kontroli przyjęto, że przez nieruchomość należy rozumieć pojedynczą działkę ewidencyjną

Źródło: materiały własne NIK.

Sposób prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa

Wszyscy kontrolowani starostowie prowadzili w formie elektronicznej, wymaganą ustawą o gospodarce nieruchomościami, ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, przy czym nie zawsze była ona rzetelna, a forma i zakres danych ujmowanych w ewidencjach był różny w zależności od województwa, oraz od przyjętych w poszczególnych jednostkach rozwiązaniach.

W większości przypadków ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wymagała odrębnego, często ręcznego wprowadzania danych

dla poszczególnych nieruchomości. W 10²³ jednostkach ewidencja prowadzona była przez starostów w arkuszach kalkulacyjnych, w tym w jednej w 2025 r. starosta zakupił dedykowane oprogramowanie, które w toku kontroli NIK było dopiero wdrażane. W sześciu²⁴, przez okres objęty kontrolą, ewidencje prowadzone były za pomocą dedykowanych systemów informatycznych, z czego w trzech²⁵ system ten był zintegrowany z EGIB. Ponadto pięciu starostów²⁶ w latach 2022–2025 dokonało zmiany w sposobie prowadzenia ewidencji zasobu. W głównej mierze dotyczyło to czterech jednostek z obszaru województwa zachodniopomorskiego, gdzie do 2025 r. ewidencja zasobu prowadzona była w Internetowym Systemie Bazy Danych na serwerach Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego („ZUW”). W związku z rezygnacją przez ZUW z takiej formy prowadzenia rejestrów, starostowie w 2025 r. rozpoczęli prowadzenie ewidencji w arkuszach kalkulacyjnych lub zakupili dedykowane oprogramowanie. Z uwagi na powyższy charakter prowadzenia ewidencji zasobu jak i dokonane w okresie objętym kontrolą zmiany, starostowie²⁷ nie dysponowali ewidencją w ujęciu archiwalnym (za lata 2022-2024), a jedynie danymi aktualnymi na moment ich przekazania w 2025 r. do NIK.

Pomimo, że starosta zgodnie z art. 6a ust. 2 ppkt b) i art. 7d ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne jest organem odpowiedzialnym także za prowadzenie EGIB, w konsekwencji czego dysponuje kompleksowymi danymi umożliwiającymi zapewnienie wymaganej ustawą o gospodarce nieruchomościami zgodności prowadzonych ewidencji z katastrem, w większości przypadków kontrolowani starostowie nie podejmowali skutecznych działań celem zapewnienia tej zgodności, w tym nie wdrożyli narzędzi umożliwiających bieżącą i systematyczną weryfikację danych pomiędzy obiema ewidencjami.

²³ Starostwa Powiatowe w Czarnkowie, Wołominie, Mińsku Mazowieckim, Wieluniu, Gryfinie, Stargardzie, Łodzi, oraz w Urzędzie Miasta Skierniewice oraz Urzędzie Miejskim w Koszalinie jak i PZGKKiN.

²⁴ Starostwa Powiatowe w Sokołowie Podlaskim, Kamieniu Pomorskim (od 2025 r.), Sieradzu, Jarocinie (od 2024 r.), Urząd Miejski w Radomiu i Urząd Miasta Kalisza.

²⁵ Starostwa Powiatowe w Sokołowie Podlaskim, Jarocinie (od 2024 r.) i Kamieniu Pomorskim (od 2025 r.)

²⁶ Starostwa Powiatowe w Jarocinie, Gryfinie, Stargardzie oraz Kamieniu Pomorskim oraz Urząd Miejski w Koszalinie.

²⁷ Starostwa Powiatowe w Gryfinie oraz w Stargardzie.

**Brak identyfikacji
wszystkich
nieruchomości Skarbu
Państwa i wyłączenie
ich spod stosownego
nadzoru Starosty**

Celem weryfikacji prawidłowości i kompletności prowadzonych ewidencji, w ramach kontroli NIK dokonała analizy porównawczej bazy danych EGiB²⁸ dla nieruchomości stanowiących własność bądź będących w posiadaniu samoistnym Skarbu Państwa z bazą ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzoną przez wszystkich 16 kontrolowanych starostów²⁹.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, w EGiB wykazuje się właścicieli nieruchomości (w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa także podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu w rozumieniu przepisów ugn znajdują się te nieruchomości) i samoistnych posiadaczy gruntów, dla których brak jest informacji o założonej księdze wieczystej, czy innych dokumentów potwierdzających własność. Ponadto w EGiB rejestrowane są stany prawne wynikające z określonych dokumentów urzędowych, a dane dotyczące właścicieli nieruchomości uwidacznia się na podstawie wpisów dokonanych w księgach wieczystych, prawomocnych orzeczeń sądowych, umów zawartych w formie aktu notarialnego, ostatecznych decyzji administracyjnych, ale także dyspozycji zawartych w aktach normatywnych. Dane zawarte w EGiB – wypisy z rejestru gruntów – mają walor dokumentu urzędowego, stanowiąc dowód tego co zostało w nich stwierdzone i z tego względu korzystają z domniemania zgodności danych wykazanych w tej ewidencji ze stanem rzeczywistym³⁰. Przeciwdowodem pozwalającym skorygować dane w niej zawarte może być inny dokument o tożsamym charakterze.

Starosta z kolei zobowiązany jest do prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zgodnie z katastrem oraz oznaczania w niej nieruchomości Skarbu Państwa według księgi wieczystej oraz EGiB. Zatem, zapewniając zgodność prowadzonej ewidencji zasobu z katastrem, korzystając z domniemania kompetencji, o którym mowa w art. 11 ust. 1

²⁸ EGiB to jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach i innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami lub lokalami. Ewidencja gruntów i budynków jest zatem specjalnie prowadzonym i wywierającym określone skutki prawne zbiorem informacji o gruntach, budynkach i lokalach, który to zbiór, pełniąc funkcje informacyjno-techniczne, rejestruje stany prawne ustalone w innym trybie lub przez inne organy orzekające. Ma charakter deklaratoryjny a nie konstytutywny, a organ prowadzący ewidencję (starosta) nie rozstrzyga kwestii prawnych dotyczących własności.

²⁹ Z wszystkich kontrolowanych jednostek pozyskano w formie elektronicznej bazę ewidencji gruntów i budynków dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz bazę ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, oraz sprawozdania, celem dokonania analizy informatycznej. Do ostatecznych porównań przyjęto te nieruchomości dla których w EGiB poza Skarbem Państwa i właściwym starostą lub prezydentem miasta na prawach powiatu, nie wskazano na inny podmiot władający/gospodarujący, w tym na mocy przepisów szczególnych.

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 16 grudnia 2021 r. (sygn. akt II Sa/Lu 690/21) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 29 marca 2012 r. (sygn. ant III SA/Po 945/11).

ugn, starostowie powinni ujmować w nim wszystkie te nieruchomości, dla których własność/posiadanie Skarbu Państwa wynika z EGiB i jednocześnie w EGiB nie wskazano innego³¹ podmiotu zobowiązanego do ewidencjonowania tych nieruchomości na mocy przepisów szczególnych. Bowiem brak założonej księgi wieczystej bądź ujawnionego innego dokumentu nie przesądza, iż nieruchomość nie stanowi własności Skarbu Państwa, gdyż do EGiB wpisana mogła zostać na podstawie nieujawnionych tam dokumentów jak i aktów normatywnych.

W wyniku analizy porównawczej stwierdzono, że w 14³² na 16 badanych jednostek ewidencja zasobu prowadzona przez starostów na dzień 31 grudnia 2022–2024 r. i na dzień przekazania danych w 2025 r. nie obejmowała odpowiednio 5107, 5059, 5314 i 5356 działek ewidencyjnych Skarbu Państwa o powierzchni 2174,7051 ha, 2047,2610 ha, 1999,7325 ha i 1899,7906 ha, dla których w EGiB, poza własnością/posiadaniem samoistnym Skarbu Państwa i/lub danego starosty, nie wskazano na inny podmiot władający lub gospodarujący nieruchomością.

Zgodnie z pozyskanymi w toku kontroli wyjaśnieniami wyłączenie z zasobu dotyczyło m.in. nieruchomości o klasoużytku „dr” zarządzanych przez GDDKiA w ramach trwałego zarządu (odpowiednio w latach 2022–2025: 2119, 2076, 2061, 2060 działek ewidencyjnych), innych nieruchomości drogowych, dopiero planowanych do przekazania m.in. celem poszerzenia dróg (odpowiednio w latach 2022–2025: 73, 74, 75, 74 działek ewidencyjnych); nieruchomości komunalizowanych na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a zatem niepodlegających wyłączeniu na podstawie art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami (odpowiednio w latach 2022–2025: 844, 725, 675, 658 działek ewidencyjnych), nieruchomości planowanych do przekazania na rzecz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie³³ (odpowiednio w latach 2022–2025: 28, 30, 25, 25 działek ewidencyjnych), oraz w drodze darowizny na rzecz gmin (odpowiednio w latach 2022–2025: 10, 10, 13 i 14 działek ewidencyjnych), czy innych, co do których jako przyczynę nieujęcia ich w zasobie starostwie wskazywali m.in. brak założonej księgi wieczystej (odpowiednio w latach 2022–2025: 1898, 2105, 2174 i 2609 działek ewidencyjnych) oraz przeoczenie lub trudności techniczne w migracji danych do zasobu (odpowiednio w latach 2022–2025: 358, 451, 812, 924 działek ewidencyjnych). Żaden z ww. podmiotów na które powoływali się starostowie w ramach składanych w toku kontroli

³¹ Z wyłączeniem przypadków gdy EGiB wskazuje, że podmiotem gospodarującym nieruchomością Skarbu Państwa jest starosta.

³² Wszystkie kontrolowane jednostki z wyjątkiem Starostwa Powiatowego w Gryfinie oraz Urzędu Miejski w Koszalinie.

³³ Dalej „PGW WP”

NIK wyjaśnień, nie został wpisany do EGiB jako podmiot władający czy gospodarujący daną nieruchomością.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Sieradzu

W ewidencji zasobu we wszystkich latach objętych kontrolą, nie zostało ujawnionych 1 509 nieruchomości Skarbu Państwa, które zgodnie z zapisami w EGiB zostały przekazane w trwały zarząd GDDKiA na podstawie art. 223 ust. 2 ugn i które zostały wykazane w rocznym sprawozdaniu z gospodarowania zasobem.

Starosta wyjaśnił, że brak ujęcia tych nieruchomości w ewidencji zasobu Starostwa wynika z tego, iż prawa właścicielskie do nich wykonuje z mocy prawa GDDKiA.

Starostwo Powiatowe w Łodzi

W ewidencji zasobu nie ujęto w latach 2022–2025 odpowiednio 361, 318, 303, 302 działek znajdujących się w pasie drogowym dróg krajowych bądź autostrad, oddanych w trwały zarząd GDDKiA lub przeznaczonych na ten cel; od 25 do 30 działek przeznaczonych do przekazania PGW Wody Polskie na podstawie art. 258 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne³⁴; od 10 do 14 działek przeznaczonych do przekazania jednostce samorządu terytorialnego w formie darowizny.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty nieruchomości przeznaczone na cele drogowe, oddane (aktualnie lub w przyszłości) w trwały zarząd, nie są włączane do zasobu, gdyż nie będą zarządzane przez starostę. Oczekując na formalne przekazanie nieruchomości w trwały zarząd Wodom Polskim, starosta może nie ujmować ich w zasobie, gdyż działki te podlegają wyłączeniu z zasobu na podstawie art. 21a ugn, a w przypadku darowizny nieruchomości, Skarb Państwa nie zamierza trwale gospodarować tą nieruchomością, lecz jedynie przekazać ją na własność jst – co oznacza, że nieruchomość nie spełnia funkcji zasobu (nie służy gospodarowaniu przez Skarb Państwa) a jej umieszczenie w zasobie byłoby czynnością zbędną i bezzasadną.

Starostwo Powiatowe w Stargardzie

W ewidencji zasobu w 2025 r. nie ujęto 146 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 26,5317 ha, dla których w EGiB nie wskazano na inny podmiot władający/gospodarujący nieruchomością, w tym na mocy przepisów szczególnych. Jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami rozbieżności te były wynikiem pominięcia działek przy wprowadzaniu danych do

³⁴ Dz. U. z 2025 r., poz. 960, dalej: Prawo wodne.

bazy zasobu, w tym: przeoczenia na etapie digitalizacji lub migracji danych, braku przeniesienia wszystkich jednostek ewidencyjnych do systemu, niepełnej aktualizacji zasobu po zmianach wprowadzonych w EGiB.

Zdaniem NIK ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zwalnia starostów z obowiązku ewidencjonowania w zasobie nieruchomości przekazanych w trwały zarząd, w tym GDDKiA, a tym bardziej dopiero co planowanych do takiego przekazania. Czym innym jest także ewidencja dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, prowadzona przez zarządcę drogi na podstawie art. 10 ust. 11 ustaw z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁵, która służy innym celom i której zakres nie jest tożsamy z ewidencją zasobu prowadzoną na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami czy EGiB.

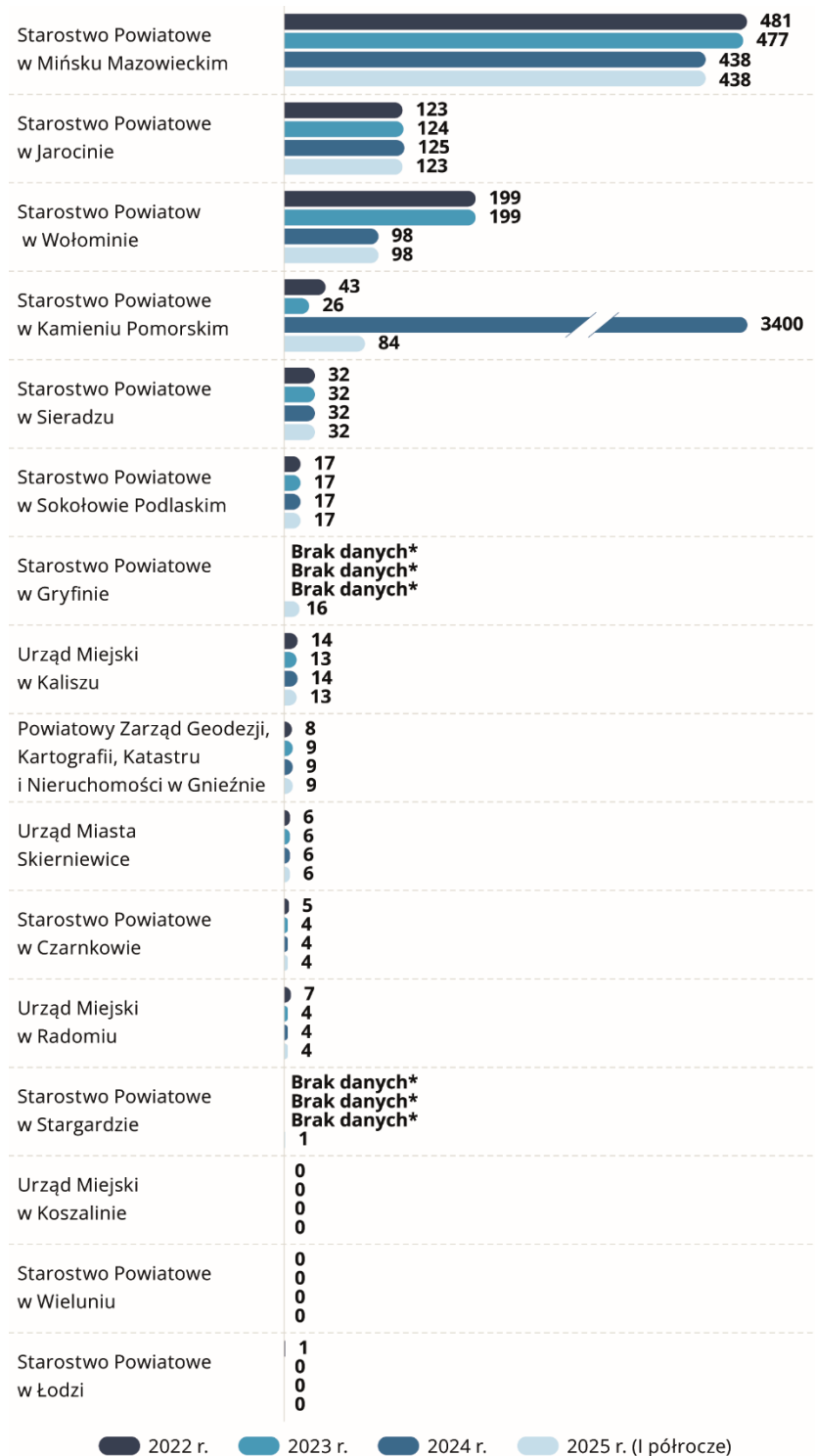
Istotną część nieruchomości niewłączanych przez starostów do ewidencji zasobu stanowiły nieruchomości, dla których w EGiB, poza wprowadzonymi do tej ewidencji danymi wskazującymi na własność Skarbu Państwa, oraz brak określonego innego podmiotu gospodarującego nieruchomością, brak było danych o założonej księdze wieczystej czy innego dokumentu potwierdzającego własność. Dotyczyło to odpowiednio 37,0%, 41,4%, 40,2% oraz 48,4% przypadków. W części także nieruchomości, dla których w EGiB ujawnionym podmiotem gospodarującym był właściwy miejscowo starosta.

Starostowie wyjaśniali, że nieuwzględnianie tych nieruchomości w zasobie spowodowane było brakiem możliwości udokumentowanego potwierdzenia własności Skarbu Państwa na podstawie księgi wieczystej. Jednocześnie większość starostów, w prowadzonych zasobach nieruchomości Skarbu Państwa, ujmowała inne nieruchomości dla których nie założono księgi wieczystej, co wskazuje na brak konsekwencji i jednolitego podejścia.

³⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 889

Infografika nr 10

Zestawienie działek ewidencyjnych, dla których nie założono księgi wieczystej, a które były ujmowane w ewidencjach zasobu kontrolowanych starostów³⁶ w latach 2022–2025



*jednostki nie dysponowały ewidencją zasobu na dzień 31 grudnia 2022-2024 r.

Źródło: materiały własne NIK

³⁶ W Starostwie Powiatowym w Kamieniu Pomorskim ewidencja zasobu za 2024 r. nie posiadała żadnego wpisu księgi wieczystej.

Zgodnie z art. 2 ust. 8 prawo geodezyjne i kartograficzne EGiB to jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach i innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami lub lokalami. Ewidencja gruntów i budynków jest zatem specjalnie prowadzonym i wywierającym określone skutki prawne zbiorem informacji o gruntach, budynkach i lokalach, który to zbiór, pełniąc funkcje informacyjno-techniczne, nie rozstrzyga sporów o prawa do gruntów, ani nie nadaje tych praw, co wynika z regulacji art. 20, 22 i 24 ww. ustawy. Ewidencja rejestruje stany prawne ustalone w innym trybie lub przez inne organy orzekające. Ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, a organ prowadzący ewidencję (starosta) nie rozstrzyga kwestii prawnych dotyczących własności³⁷. Zatem w EGiB Skarb Państwa mógł być wykazywany jako właściciel nieruchomości, w sytuacji gdy istniał dokument, z którego to prawo wynikało, prawo własności zostało ujawnione w księdze wieczystej lub wynikało wprost z aktu normatywnego. Należy zauważyć, że brak wskazania w EGiB księgi wieczystej, decyzji czy postanowienia albo aktu notarialnego nie przesądza, że Skarb Państwa nie jest właścicielem tej nieruchomości. Wręcz przeciwnie, istnieje domniemanie, że jest właścicielem m.in. na podstawie jednego z licznych przepisów odrębnych, na mocy których Skarb Państwa nabywał prawa do nieruchomości bądź przejmował w przeszłości nieruchomości na własność, przy czym nie podjęto jeszcze działań zmierzających do ujawnienia tego prawa w księdze wieczystej m.in. na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego³⁸.

Co więcej z art. 24 ust. 2a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne wynika, że dane zawarte w EGiB mogą podlegać aktualizacji z urzędu lub na wniosek podmiotów, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, czyli właścicieli nieruchomości (lub podmiotów władających na zasadzie samoistnego posiadania). Odnosząc się do brzmienia art. 24 ust. 2b pkt 1 ww. ustawy, aktualizacja informacji dotyczących m.in. właściciela nieruchomości zawartych w EGiB następuje w drodze czynności materialno-technicznej. Jeżeli starosta stwierdzałby jednoznacznie, że Skarb Państwa nie jest właścicielem nieruchomości, jest w posiadaniu dowodów wskazujących, że właścicielem jest inny podmiot to z urzędu powinien podjąć działania zmierzające do aktualizacji tej ewidencji w ww. zakresie w drodze czynności materialno-technicznej. Jeżeli stwierdziłby, że brak jest dowodu potwierdzającego własność Skarbu Państwa i brak jest jednocześnie dowodu, z którego wynikałoby to prawo

³⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 października 2020 r., sygn. III SA/Kr 711/19.

³⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1460.

na rzecz innego podmiotu, powinien wszcząć postępowanie administracyjne w celu aktualizacji danych ewidencyjnych. Gdy w ramach postępowania organ ustali, że nie ma podstaw do wykazywania w EGiB Skarbu Państwa jako właściciela i żadnych przesłanek do ujawnienia innych podmiotów jako właścicieli, powinien uznać, że są to grunty o nieustalonym stanie prawnym (właściciel nieustalony albo władający nieustalony) i orzec o wykreśleniu z tej ewidencji Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości. W kontrolowanych jednostkach nie podejmowano jednak takich działań, a Skarb Państwa stale identyfikowany był w EGiB jako ich właściciel lub posiadacz.

Dodatkowo ze składanych przez starostów w toku kontroli wyjaśnień nie wynika jakoby przyczyną nieujmowania tych nieruchomości w prowadzonych przez nich ewidencjach zasobu było udokumentowane, potwierdzone przeprowadzoną weryfikacją, władanie/gospodarowanie i ewidencjonowanie tych nieruchomości przez inny podmiot, zobowiązany do tego na mocy przepisów odrębnych. Starostowie wskazywali, że przyczyną nieujmowania tych nieruchomości w zasobie był fakt, iż są to nieruchomości dla których z uwagi na brak założonej księgi wieczystej nie można wskazać właściciela nieruchomości. Wskutek czego ponad 2 tys. nieruchomości stanowiących według EGiB własność lub posiadanie samoistne Skarbu Państwa, pozostawało poza ewidencją i nadzorem podmiotu zobowiązanego. Dopiero wskutek kontroli NIK starostowie rozpoczęli weryfikację zapisów ewidencyjnych.

Ustawodawca jednoznacznie podkreślił istotność EGiB wprowadzając art. 21 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, zgodnie z którym to przepisem ewidencja ta stanowi podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych. Z kolei zgodnie z art. 25 ww. ustawy, na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków sporządza się terenowe i krajowe zestawienia zbiorcze danych objętych tą ewidencją. Starostowie sporządzają gminne i powiatowe zestawienia danych objętych EGiB, a Główny Geodeta Kraju sporządza, na podstawie zestawień powiatowych, wojewódzkie i krajowe zestawienia zbiorcze danych objętych tą ewidencją. A zatem nieruchomości w EGiB dla których właścicielem jest Skarb Państwa wprowadzone są do ww. zestawień zbiorczych i identyfikowane są jako nieruchomości Skarbu Państwa³⁹.

³⁹ Wyrok WSA w Lublinie z 16 grudnia 2021 r. II SA/Lu 690/21 "Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków mają walor dokumentu urzędowego, o którym mowa w art. 194 o.p. i stanowią dowód tego, co zostało w nich stwierdzone. Ewidencja gruntów i budynków jest urzędowym źródłem informacji faktycznych wykorzystywanych w postępowaniach

Przykład**Starostwo Powiatowe w Sieradzu**

W badanym okresie w sposób nierzetelny oraz niezgodny z art. 23 ust. 1 pkt 1c ugn prowadzono zasób nieruchomości Skarbu Państwa, w tym m.in. w ewidencji nie ujęto odpowiednio w latach 2022–2025: 220, 222, 218 oraz 218 działek ewidencyjnych będących własnością Skarbu Państwa, którymi zgodnie z EGiB władał/gospodarował Starosta Sieradzki lub nie określono podmiotu władającego, dla których według EGiB nie założono księgi wieczystej bądź nie dysponowano innym (poza wypisem z EGiB) dokumentem źródłowym potwierdzającym ich własność oraz w latach 2022–2025 odpowiednio: 452, 414, 521, 507 nieruchomości Skarbu Państwa, którymi władał/gospodarował starosta sieradzki, pomimo tego, że w EGiB ujęto oznaczenie dokumentu lub księgi wieczystej pozwalających na ustalenie ich stanu prawnego jako nieruchomości Skarbu Państwa.

Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim

Starosta prowadził ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w sposób nierzetelny i niezgodny z postanowieniami art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn. Stwierdzono bowiem, że w latach 2022–2024 oraz w 2025 r. (wg stanu na dzień 6 marca 2025 r.) nie ujęto w niej ponad 400 działek ewidencyjnych, których właścicielem lub posiadaczem samoistnym był Skarb Państwa, zgodnie z danymi zamieszczonymi w EGiB.

Bezpodstawnie wyłączając z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, które nie miały założonej księgi wieczystej, starostowie pomijali przy tym istotny aspekt dotyczący zakresu gospodarowania tymi nieruchomościami, do którego zostali zobowiązani ustawą o gospodarce nieruchomościami. Mianowicie fakt, iż uregulowanie stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa leży przede wszystkim w gestii organów gospodarujących tym mieniem i w tym zakresie, zgodnie z art. 11 i 23 ust. 1 pkt 8 i 9 ww. ustawy w szczególności spoczywa na starostach wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, którzy posiadają kompetencje, a równocześnie są zobowiązani do inicjowania wszelkich działań zmierzających do uregulowania stanów prawnych nieruchomości

administracyjnych i w każdym przypadku, ody dane zawarte w deklaracji czy informacji złożonej przez podatnika są niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji, rozstrzygające znaczenie dla opodatkowania gruntów mają zapisy wynikające z ewidencji (...) Organ (Skarb Państwa) nie może zasadnie zajmować takiego stanowiska bez przekonującego wyjaśnienia, dlaczego - mimo to - widnieje w ewidencji jako właściciel spornych działek. Skoro w świetle przytoczonych przepisów, wpis do ewidencji jest dokonywany na podstawie innych dokumentów urzędowych („ewidencją rejestruje jedynie stany prawne wynikające z określonych dokumentów, urzędowych, a zatem stany ustalane w innym trybie lub przez inne organy orzekające – zob. wyrok WSA w Łodzi z 14 marca 2012 r., III SA/Ld 24/12”), to organ nie może wiarygodnie zasłaniać się obecnie brakiem stosownych dokumentów potwierdzających, że jest właścicielem spornych nieruchomości.

w obszarze swojej właściwości miejscowej. Zgodnie z ustawą z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰ do listopada 2013 r. starostowie⁴¹ winni byli złożyć we właściwych sądach rejonowych wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę tego wpisu

Celem prawidłowego i kompleksowego identyfikowania, a następnie ewidencjonowania w zasobie nieruchomości, jest zapewnienie skutecznego nadzoru nad majątkiem Skarbu Państwa – nad nieruchomościami, które wobec braku tego nadzoru mogą pozostawać przez wiele lat oczekiwania na regulację ich stanu prawnego w użytkowaniu podmiotów nieuprawnionych, co z kolei skutkować może utratą majątku Skarbu Państwa w drodze zasiedzenia i stoi w sprzeczności z zasadą gospodarowania nieruchomościami zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Kolejną konsekwencją wyłączenia ww. nieruchomości spod nadzoru starostów jest ryzyko związane z utratą wartości nieruchomości wskutek nieprawidłowej ich eksploatacji, a także ryzyko ponoszenia dodatkowych kosztów np. w związku z usuwaniem pozostawionych na nich odpadów, w tym niebezpiecznych. Wobec nieujawnienia innego właściciela, ciężar kosztów związanych z uporządkowaniem i ewentualną rekultywacją terenu spoczywać będzie na jedynym, ujawnionym właścicielu lub posiadaczu jakim jest Skarb Państwa.

**Ograniczona liczba
działań zmierzających
do regulacji stanu
prawnego
nieruchomości Skarbu
Państwa**

W latach 2020–2023 14 z 16 kontrolowanych starostów podejmowało działania celem regulacji stanu prawnego 639 nieruchomości Skarbu Państwa i ujawniania prawa własności w księdze wieczystej, co stanowiło 24% nieruchomości, które w 2025 r. nie zostały przez starostów włączone do zasobu, z uwagi na brak założonej księgi wieczystej. Niepodejmowanie działań wobec pozostałych nieruchomości Skarbu Państwa starostowie wyjaśniali m.in. brakiem wpisanych do EGiB dokumentów prawnych potwierdzających własność, trudności w ich zdobyciu czy dużą liczbą prowadzonych równolegle spraw, w powiązaniu z ograniczonymi możliwościami kadrowym.

Żadne działania związane z regulacją stanów prawnych nie były podejmowane w dwóch⁴² jednostkach, przy czym tylko w jednej – mieście Koszalin – z uwagi na fakt, iż wszystkie nieruchomości z zasobu miały już

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 1460, ze zm.

⁴¹ Jeżeli na podstawie odrębnych przepisów organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami był organ inny niż starosta, albo jeżeli na podstawie odrębnych przepisów wykonywanie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa powierzono innej jednostce organizacyjnej, obowiązek wykonać powinien ten organ lub organ reprezentujący jednostkę organizacyjną na zewnątrz.

⁴² Starostwa Powiatowe w Sokołowie Podlaskim oraz w Urzędzie Miejskim w Koszalinie.

założoną księgę wieczystą, oraz nie zidentyfikowano w ramach analizy porównawczej z EGiB nieruchomości które powinny zostać w nim ujęte. W PZGKKiGN od połowy 2024 r. obowiązywało zarządzenie, zobowiązujące do podejmowania działań mających na celu regulowanie stanu prawnego nie mniej niż 25 działek ewidencyjnych w kwartale. W Starostwie Powiatowym w Sokołowie Podlaskim działania te nie były podejmowane pomimo, że Starosta, wobec części z tych nieruchomości, dysponował stosowną dokumentacją umożliwiającą przeprowadzenie procedury.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Sokołowie Podlaskim

W odniesieniu do 17 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencji zasobu, stwierdzono że Starosta nie podejmował w okresie objętym kontrolą NIK działań na rzecz założenia dla nich ksiąg wieczystych bądź pozyskania brakującej dokumentacji umożliwiającej ich założenie, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. W przypadku dziewięciu z takich nieruchomości, o łącznej powierzchni 0,3959 ha, nie podjęto działań na rzecz założenia dla nich księgi wieczystej, mimo iż Starostwo dysponowało niezbędną dokumentacją do złożenia wniosków w tym zakresie, a przypadku kolejnych ośmiu nieruchomości Starosta nie podejmował działań na rzecz pozyskania dokumentacji potwierdzającej prawa Skarbu Państwa do tych nieruchomości.

Zdaniem NIK na brak systemowych działań związanych z regulacją stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa wpływ miała m.in. przyjęta w większości jednostek praktyka ujmowania w ewidencjach z reguły tych nieruchomości, dla których już ujawniono księgę wieczystą lub inny dokument potwierdzający własność (decyzja, uchwała, akt notarialny), a pomijanie nieruchomości dla których nie założono księgi wieczystej. W konsekwencji starostowie nie dysponowali kompleksową i rzetelną informacją o skali nieruchomości Skarbu Państwa wymagających regulacji stanu prawnego.

Jednocześnie w ewidencjach zasobu 14 jednostek starostowie niezasadnie, przy braku podstaw prawnych lub wbrew EGiB, ujmowali w latach 2022–2025 odpowiednio 343, 303, 297 i 1149 działek ewidencyjnych, w tym w głównej mierze nieruchomości niestanowiące już własności Skarbu Państwa, także wskutek zakończonej procedury komunalizacji (odpowiednio 114, 107, 100 i 122), nieruchomości przeznaczone do komunalizacji lub objęte postępowaniem, a podlegające wyłączeniu na podstawie art. 228 ugn (219, 188, 169, 1018), czy podlegające wyłączeniu na podstawie art. 21 i 21a ugn (10, 8, 28 i 9).

**Niezasadne
ujmowanie
nieruchomości
w zasobie**

**Nieprawidłowe
oznaczanie
nieruchomości
w zasobie**

12 na 16 kontrolowanych starostów prowadziło ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oznaczając w niej grunty, zgodnie z art. 23 ust. 1c pkt 1 ww. ustawy tj. według katastru nieruchomości, stosując podstawowe dane identyfikacyjne, którymi zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 1, § 18 ust. 1 pkt 1, § 20 ust. 1 pkt 1 oraz § 23 rozporządzenia w sprawie EGiB są identyfikatory, tworzone według wytycznych ww. rozporządzenia. Wyjątek stanowiło czterech starostów z województwa łódzkiego⁴³, którzy ewidencjonowali część nieruchomości Skarbu Państwa z pominięciem ww. oznaczeń, często w formie grup funkcjonalno-użytkowych, podając dane wynikające z art. 23 ust. 1c ugn łącznie dla ogółu nieruchomości wchodzących w skład grupy, a nie poszczególnych działek ewidencyjnych. Starostowie wyjaśniali powyższe głównie tym, że ewidencja prowadzona była w oparciu o wzór sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, przygotowany przez Wojewodę Łódzkiego.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Wieluniu

W zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie ujmowano nieruchomości (działek) według identyfikatorów, o których mowa w § 16 ust. 1 pkt 1 oraz 23 rozporządzenia EGiB, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 1 pkt 1 i ust. 1c pkt 1 ugn. Ponadto w zasobie Starostwo ujmowało łącznie kilka numerów działek w jednej pozycji, w niektórych przypadkach podając zbiorczą powierzchnię dla tych kilku działek. Jak wyjaśnił Starosta, łączenie kilku numerów działek w jednej komórce wynikało z przyjęcia rozumienia nieruchomości jako całości objętej jedną księgą wieczystą. W toku kontroli podjęto decyzję o wprowadzeniu dedykowanego programu komputerowego do obsługi nieruchomości na stanowisku pracy odpowiedzialnym za mienie Skarbu Państwa.

Ponadto w ośmiu⁴⁴ kontrolowanych jednostkach ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona przez starostów nie zawierała identyfikatorów⁴⁵ budynków czy lokali wchodzących w jego skład, pomimo, że na podstawie analizy obu ewidencji, w tym EGiB, stwierdzono występowanie tego typu nieruchomości. Starostowie stan taki wyjaśniali głównie tym, że dla nich dominującą informacją jest działka ewidencyjna, a zasób nieruchomości Skarbu Państwa zawiera informację o zabudowaniu danej działki lub też wskutek zaniechania weryfikacji zasobu z EGiB, nie dysponowali wiedzą o budynkach Skarbu Państwa, które powinny być ujęte w ewidencji zasobu. Inni starostowie wyjaśniali,

⁴³ Starostwa Powiatowe w Sieradzu, Łodzi, Wieluniu oraz miasto Skierniewice.

⁴⁴ Jednostki z województwa łódzkiego oraz Starostwa Powiatowe w Mińsku Mazowieckim, Gryfinie, Stargardzie i Kamieniu Pomorskim.

⁴⁵ W trzech z ww. jednostek wskazywano na ogólną informację o zabudowaniach na poszczególnych działkach.

że poszczególne budynki były w złym stanie technicznym wobec czego niezasadne byłoby ich ujmowanie w ewidencji zasobu.

W konsekwencji braku identyfikowania wszystkich zabudowań Skarbu Państwa i ujmowania ich w zasobie indywidualnie, według nomenklatury EGiB, na dzień 31 grudnia 2022-2024 r. i na dzień przekazania danych w 2025 r. prowadzone ewidencje zasobu kontrolowanych jednostek nie obejmowały danych o odpowiednio 297, 294, 261, 251 zabudowaniach.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim

W latach 2022–2025 EZNSP była prowadzona nierzetelnie, gdyż nie ujęto w niej nieruchomości budynkowych i lokalowych Skarbu Państwa.

Starosta wyjaśnił, że wynikało to z faktu, że dane wprowadzane do EZNSP były zgodne z informacjami zawartymi w ewidencji gruntów i budynków (EGiB), w której dominującym źródłem informacji o rodzaju nieruchomości jest klasyfikacja użytków gruntowych. W przypadkach, gdy dla danej działki ewidencyjnej wskazano klasoużytek świadczący o zabudowie, nieruchomość ujmowano jako zabudowaną, natomiast informacje o budynkach były odnotowywane jako atrybuty działki, a nie jako osobne jednostki ewidencyjne. (...) W przypadku nieruchomości zabudowanych należy podkreślić, że wiele z budynków znajdujących się w zasobie SP jest w złym stanie technicznym. Obiekty te często wymagają pilnych remontów, prac zabezpieczających lub nawet kompleksowej modernizacji, co wiąże się z koniecznością poniesienia znacznych nakładów finansowych. Brak wystarczających środków na realizację tego typu zadań uniemożliwia efektywne wykorzystanie tych nieruchomości lub przygotowanie ich do dalszego rozdysponowania.

Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim

Starosta prowadził ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w sposób nierzetelny i niezgodny z postanowieniami art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn. Stwierdzono bowiem, że budynki i lokale należące do Skarbu Państwa nie były ujmowane w ewidencji zasobu, przez cały okres objęty kontrolą, jako odrębne nieruchomości z przypisaniem do nich identyfikatorów wskazanych w EGiB, co stanowiło naruszenie postanowień art. 23 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 1c pkt 1 ugn.

Zdaniem NIK powyższy sposób ewidencjonowania nieruchomości – gruntów, budynków i lokali – z pominięciem indywidualnego oznaczenia według identyfikatorów, znacząco utrudnia rzetelną identyfikację poszczególnych nieruchomości, uniemożliwia wygenerowanie stanu ilościowego budynków będących w zasobie nieruchomości Skarbu

Państwa, powiązanie tych danych z gruntem, na którym się znajdują, i potwierdzenie zgodności z katastrzem nieruchomości, bez dodatkowego wglądu w inną dokumentację źródłową. Warto także podkreślić, że indywidualne ewidencjonowanie poszczególnych nieruchomości nie stoi na przeszkodzie ich grupowaniu w ujęciu funkcjonalno-użytkowym, np. poprzez zbiorcze ujmowanie grupy nieruchomości gruntowych i budynkowych i połączenia gruntu ze znajdującymi się na nim naniesieniami, przy czym połączenie to każdorazowo powinno umożliwić identyfikację każdej działki, budynku i lokalu i potwierdzić ewidencjonowanie zgodnie z art. 23 ugn tj. katastrzem. Ponadto obowiązujące w tym zakresie przepisy nie przewidują zwolnienia z obowiązku ujmowania w ewidencji nieruchomości według katastru, dla obiektów o złym stanie technicznym, a wprowadzania do zasobu jedynie tych nieruchomości co do których istnieje możliwość ich efektywnego wykorzystania czy rozdysponowania.

**Nierzetelne dane
w ewidencji zasobu
nierozdysponowanych
nieruchomości
Skarbu Państwa**

Analiza danych źródłowych 335 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencjach zasobu prowadzonych przez 16 kontrolowanych starostów, ujawniła, że w 97 przypadkach (29 %) ewidencje te zawierały nieprawidłowe dane. Ponadto ewidencje trzech⁴⁶ kontrolowanych jednostek zawierały, niezgodne z EGiB, identyfikatory łącznie 64 nieruchomości, w tym dodatkowo w dwóch⁴⁷ jednostkach podwójnie ewidencjonowano te same działki, a w kolejnej⁴⁸ nie zaktualizowano numerów 94 działek geodezyjnych w odniesieniu do zmian wprowadzonych w wyniku modernizacji EGiB i 13 działek po ich podziale. Dodatkowo w dwóch⁴⁹ jednostkach, w ewidencjach nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa starostowie ujmowali odpowiednio w latach 2022-2025 po 26 nieruchomości faktycznie przekazanych do użytkowania innym podmiotom.

**Przypadki
nierzetelnych
danych w EGiB**

W dwóch⁵⁰ jednostkach analiza ta ujawniła także przypadki nierzetelnych danych w drugiej z tych ewidencji. Nieprawidłowości, dotyczyły m.in. wskazywania w EGiB faktu własności Skarbu Państwa w sytuacji gdy zgodnie z dokumentacją właścicielem jej był inny podmiot czy wykazywania przez EGiB własności osób trzecich, podczas gdy analiza materiałów źródłowych ujawniła własność Skarbu Państwa.

⁴⁶ Starostwo Powiatowe w Stargardzie, Sokołowie Podlaskim i Gryfinie.

⁴⁷ Starostwo Powiatowe w Gryfinie i Mińsku Mazowieckim.

⁴⁸ Starostwo Powiatowe w Sieradzu.

⁴⁹ Urząd Miasta Skierniewice i Starostwo Powiatowe w Łodzi.

⁵⁰ Urząd Miasta Skierniewice oraz PZGKKiN.

**Terminowe
aktualizowanie EGiB**

Zgodnie z art. 23 ust. 7 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne starosta niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów od sądów, notariuszy i organów administracji publicznej, wpisuje dane z nich wynikające do EGiB oraz do rejestru cen nieruchomości w zakresie wynikającym z tej ewidencji lub rejestru. Na próbie 286 zmian dokonanych na podstawie ww. dokumentów, stwierdzono, że w większości przypadków, tj. w 85%, dane z nich wynikające starostowie wprowadzali do EGiB w terminie nieprzekraczającym 30 dni. W 53 przypadkach, w czterech⁵¹ kontrolowanych jednostkach starostowie wprowadzili zmiany z opóźnieniem wynoszącym od 10 do 1141 dni. Największe opóźnienia, zidentyfikowane w Starostwie Powiatowym w Wołominie wynikały m.in., z błędów pracowników, a w Kamieniu Pomorskim ze znaczącego wzrostu liczby zgłaszanych zmian do EGiB⁵², realizowanych przy ograniczonych zasobach kadrowych.

W Urzędzie Miejskim w Radomiu, w trakcie kontroli NIK, Prezydent wydał zarządzenie, zgodnie z którym zmiany danych w EGiB dokonane przez Wydział Geodezji powinny być przekazywane do komórki merytorycznej w terminie 14 dni w celu ich wprowadzenia do systemu.

**Brak
adekwatnego nadzoru
nad nieruchomościami
przeznaczonymi
do komunalizacji**

Znaczący problem w prawidłowym i skutecznym gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa stanowiły grunty, przeznaczone do komunalizacji, tj. te które na podstawie przepisów szczególnych z mocy prawa przeszły na własność właściwych miejscowo gmin, przy czym właściwy organ nie zakończył jeszcze postępowania komunalizacyjnego i nie wydał decyzji potwierdzającej przeniesienie własności danej nieruchomości na rzecz gminy. Z jednym wyjątkiem⁵³, wobec nieruchomości z obszaru każdej kontrolowanej jednostki, toczyły się postępowania komunalizacyjne dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa. Postępowania te toczyły się na podstawie różnych przepisów prawa tj. m.in. na podstawie ustawy komunalizacyjnej, ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵⁴ czy na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁵⁵.

Łącznie w badanym okresie w 13 kontrolowanych jednostkach⁵⁶ 2761 nieruchomości objętych było postępowaniami komunalizacyjnymi, a 4205

⁵¹ Starostwo Powiatowe w Czarnkowie, Kamieniu Pomorskim, Wołominie i Łodzi.

⁵² W badanym okresie wprowadzono do EGiB łącznie 24 746 zmian, w tym w 2022 r. – 7240; w 2023 r. – 6 808; w 2024 r. – 6 482; w 2025 r. (do 30 czerwca) – 4 216.

⁵³ Urząd Miejski w Koszalinie.

⁵⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 826.

⁵⁵ Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872.

⁵⁶ Dane z 15 jednostek, wyłączając Starostwo Powiatowe w Wołominie, które nie dysponowało informacjami w tym zakresie. Ponadto na obszarze miasta Koszalin

przeznaczono do objęcia takim postępowaniem. Starosta powiatu wołomińskiego podczas kontroli NIK nie dysponował danymi o komunalizowanych nieruchomościach Skarbu Państwa z obszaru jego właściwości miejscowej i dopiero podczas kontroli NIK wystąpił do Wojewody Mazowieckiego celem pozyskania stosownych informacji, i ustalenia które z tych nieruchomości ujęte są w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, a które nie. Brak wiedzy w tym zakresie Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji wyjaśnił, koniecznością poniesienia znacznego nakładu pracy przy identyfikacji tych nieruchomości i ograniczonej liczbie pracowników. Z pozostałych 14 jednostek w sześciu⁵⁷ prowadzono odrębny od zasobu rejestr nieruchomości komunalizowanych i przeznaczonych do komunalizacji, przy czym w jednej⁵⁸ rejestr obejmował tylko nieruchomości objęte wszczętym już postępowaniem, w kolejnej⁵⁹ rejestr ten założono dopiero w 2025 r. i obejmował jedynie nieruchomości identyfikowane jako rowy i drogi powiatowe. W następnej⁶⁰ jednostce rejestr ten miał charakter pomocniczy, nieformalny⁶¹ i obejmował część działek i to według stanu na dzień jego sporządzenia – nie podlegał bieżącej aktualizacji, a w kolejnej⁶² rejestr ten nie obejmował nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji ale przekazanych w administrowanie spółce komunalnej.

Na próbie 264 nieruchomości objętych postępowaniami komunalizacyjnymi (9,6%), przeniesienie własności na rzecz gmin objęło 181 przypadków (68,6%). Z kolei decyzje odmowne wojewodowie wydali wobec 50 nieruchomości (18,9%). Starostowie dysponowali wiedzą o etapie prowadzonego postępowania, uczestniczyli w nim m.in. przekazując wymagane dokumenty do Wojewody. Postępowania trwały od niespełna tygodnia do 6570 dni (prawie 20 lat). Najdłuższe postępowania dotyczyły nieruchomości z obszaru miasta Kalisza i Starostwa Powiatowego w Kamieniu Pomorskim, gdzie na termin miała wpływ procedura odwoławcza i skarga złożona przez stronę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Powyższe wskazuje również, że sam fakt uznania, że nieruchomość z mocy prawa przeszła na własność gminy nie zawsze przesądza, że decyzja wydana przez wojewodę potwierdzi ten fakt. W Starostwie Powiatowym w Łodzi na łącznie

brak było nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji jak i objętych wszczętym już postępowaniem.

⁵⁷ Starostwa Powiatowe w Łodzi, Gryfinie, oraz w Kamieniu Pomorskim (rejestr nieoficjalny, prowadzony na własne potrzeby przez pracowników Starostwa) oraz Urząd Miasta Skierniewice, Kalisz oraz Urząd Miejski w Radomiu.

⁵⁸ PZGKKIN.

⁵⁹ Starostwo Powiatowe w Gryfinie.

⁶⁰ Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim.

⁶¹ Oparty na spisach przekazanych przez stosowne gminy oraz wewnętrzny spis z ręcznie naniesionymi uwagami i zmianami, nieruchomości objętych już takim postępowaniem.

⁶² Starostwo Powiatowe w Skierniewicach.

231 wszystkich komunalizowanych w badanym okresie nieruchomości Wojewoda wydał decyzję odmowną wobec 57 z nich (24,7%).

Charakter prawny komunalizacji nieruchomości na rzecz gmin na podstawie ww. wskazanych przepisów jest tożsamy. Postępowanie w sprawie stwierdzenia przeniesienia własności nieruchomości prowadzone jest przez właściwego wojewodę, a jego decyzja, mająca co prawda charakter deklaratoryjny, jednak zawierający swego rodzaju element konstytutywny, jest wymagana by gmina mogła skutecznie powoływać się na prawa właścicielskie wobec tych nieruchomości i co więcej stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej.

W każdym jednak przypadku, pomimo wskazanego powyżej przejścia własności z mocy prawa, do potwierdzenia ostatecznego rozstrzygnięcia uprawnień właścicielskich w postępowaniu komunalizacyjnym konieczne jest uzyskanie ostatecznej decyzji właściwego miejscowo wojewody. Ugruntowane orzecznictwo potwierdza, że decyzja ta stanowi jedyny miarodajny dokument świadczący o tym, że w odniesieniu do konkretnej nieruchomości zostały spełnione przesłanki skutkujące nabyciem jej własności przez gminę. Dopiero z chwilą wydania decyzji komunalizacyjnej, gmina może powoływać się na przysługujące jej prawo własności nieruchomości względem podmiotów trzecich i dopóki nie ma decyzji komunalizacyjnej, dopóty nie można skutecznie podnosić, że nieruchomość nie jest własnością Skarbu Państwa⁶³.

Jednocześnie na podstawie art. 228 ugn ustawodawca wyłączył z zasobu nieruchomości komunalizowane na podstawie ustawy komunalizacyjnej, co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności. Co ważne, powyższy zapis wyłączył z ewidencji zasobu tylko część nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji na podstawie tej jednej, konkretnej podstawy prawnej. Wyłączenie to nie obejmuje natomiast nieruchomości komunalizowanych na mocy odrębnych przepisów. Wobec braku podstawy prawnej ich wyłączenia, w konsekwencji, powinny być ujmowane w zasobie. Z kolei aby skutecznie gospodarować nieruchomościami Skarbu Państwa wyłączonymi z zasobu na podstawie art. 228 ugn, niezbędne jest ich bieżące identyfikowanie, celem czego niezbędnym jest prowadzenie odrębnego od zasobu rejestru takich nieruchomości.

W wyniku kontroli stwierdzono natomiast, że starostowie z założenia, w sposób tożsamy traktowali komunalizowane nieruchomości Skarbu Państwa, bez względu na podstawę prawną tej komunalizacji. Albo wyłączali je z prowadzonej ewidencji zasobu, nie identyfikowali tych nieruchomości, a prowadzone ich rejestry nie zawsze były rzetelne, nie

⁶³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 lutego 2021 r. I OSK 3473/18

sprawowali nad nimi nadzoru weryfikując czy, a jeśli tak jaki podmiot i na jakiej podstawie nimi gospodaruje, albo przyjmowali, że stanowią one nieruchomości Skarbu Państwa i włączali je do ewidencji zasobu. W przypadku wyłączenia ich z zasobu ponadto nie weryfikowali zasadności objęcia ich obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego, pomimo że do chwili przekazania do gospodarowania danej nieruchomości, obowiązek podatkowy spoczywa na staroście działającym w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa⁶⁴.

W ewidencjach zasobu na dzień 31 grudnia 2022–2024 i na dzień przekazania danych w 2025 r., kontrolowani starostowie ujmowali odpowiednio 219, 188, 169, 1018 działek ewidencyjnych podlegających wyłączeniu z zasobu na podstawie art. 228 ugn, a jednocześnie nie ujmowali odpowiednio 844, 725, 675, 658 nieruchomości komunalizowanych na innej podstawie prawnej, a zatem niepodlegających wyłączeniu mocą art. 228 ugn. Wyjaśnienia starostów były w tym zakresie sprzeczne i zależały od przyjętej metody ewidencjonowania tych nieruchomości. Starostowie, którzy nie ujmowali mimo takiego obowiązku nieruchomości komunalizowanych w zasobie wskazywali, że nieruchomości te z mocy prawa przeszły na własność gmin. Z kolei starostowie, którzy ujmowali w ewidencji zasobu wszystkie nieruchomości komunalizowane, wskazywali, że niezbędne jest ich ewidencjonowanie z uwagi na fakt, że do czasu prawomocnej decyzji wojewody, stanowią one własność Skarbu Państwa.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Łodzi

W latach 2022–2025 nie ujmowano w ewidencji zasobu, (a w konsekwencji w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu) odpowiednio: od 80 do 100 działek rolnych, które zgodnie z art. 13 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, podlegają nieodpłatnemu nabyciu przez gminę z mocy prawa, z dniem 1 lipca 2000 r.

Starostwo Powiatowe w Stargardzie

W badanym okresie wbrew dyspozycji art. 228 ugn ewidencjonowano w Zasobie SP 468 nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej 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.

⁶⁴ Wyrok naczelnego Sądu Administracyjnego II FSK 2723/18 z 4 listopada 2020 r.; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 17 kwietnia 2018 r. I SA/Lu 88/18 Odpowiedź Ministra Finansów na interpelację poselską nr 1983 z 18 kwietnia 2016 r.

Z uwagi na charakter prawny kontrolowanych miast na prawach powiatu, które jednocześnie odpowiedzialne były za przygotowanie ww. spisów inwentarzowych, Prezydenci dysponowali szczegółową informacją o nieruchomościach komunalizowanych oraz z własnej inicjatywy podejmowali działania składając wnioski o komunalizację nieruchomości⁶⁵. Ilość tych nieruchomości na obszarze miast była również adekwatnie mniejsza. Starostowie natomiast z reguły nie podejmowali z własnej inicjatywy działań celem pozyskiwania bieżących danych z poszczególnych gmin. W dziesięciu⁶⁶ kontrolowanych jednostkach starostowie i prezydenci występowali do wojewodów lub do gmin celem rozpoczęcia procedury komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa. W latach 2022-2025 zidentyfikowano 346 takich przypadków. W jednej⁶⁷ jednostce nie dysponowano dokumentacją źródłową potwierdzającą podejmowane w tym zakresie działania. W pozostałych⁶⁸ uczestniczyli w we wszczętych postępowaniach. Jak wynika ze składanych wyjaśnień starostowie dokonywali wówczas analizy stanu prawnego poszczególnych nieruchomości, kompletowali i przekazywali na wniosek wojewody wymaganą do postępowania dokumentację. Ponadto Dyrektor PZGKKIN zorganizował w 2023 r. spotkanie dla pracowników urzędów gmin podczas których omawiano zagadnienia związane z komunalizacją nieruchomości, obejmujące m.in. zakres przedmiotowy jak i skutki prawne takich postępowań, a przedstawiciel Starostwa Powiatowego w Mińsku Mazowieckim uczestniczył w 2023 r. w spotkaniu Konwentu Wójtów i Burmistrzów Powiatu, podczas którego przedstawił on zasady nabywania nieruchomości przez gminy na podstawie obowiązujących przepisów oraz zaapelował o podjęcie działań w tym kierunku. Ponadto w związku z kontrolą NIK w Starostwie Powiatowym w Mińsku Mazowieckim we wrześniu 2025 r. wystąpiono do wójtów i burmistrzów z obszaru powiatu z prośbą o wystąpienie do Wojewody Mazowieckiego z wnioskiem o komunalizację 57 nieruchomości, w Starostwie Powiatowym w Łodzi w toku kontroli NIK złożono 37 wniosków (obejmujących 101 działek o pow. 10,0020 ha) o wszczęcie z urzędu postępowania na podstawie art. 13 ust. 2 i 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i 15 wniosków (obejmujących 31 działek o pow. 3,0294 ha) o wszczęcie z urzędu postępowania w trybie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej.

⁶⁵ Przeniesienie własności na rzecz miasta na prawach powiatu.

⁶⁶ Urząd Miasta w Kaliszu i Skierniewicach, Urząd Miejski w Radomiu, Starostwa Powiatowe w Jarocinie, Stargardzie, Kamieniu Pomorskim, Łodzi, Sokołowie Podlaskim, Mińsku Mazowieckim oraz PZGKKIN.

⁶⁷ Starostwo Powiatowe w Wieluniu.

⁶⁸ Postępowania nie były prowadzone w Urzędzie Miejskim w Koszalinie.

Starosta Powiatu Stargardzkiego wskazał, że proces komunalizacji nieruchomości został utrudniony przez opisaną powyżej zmianę przepisów, mocą której odstąpiono od wszczynania postępowań komunalizacyjnych z urzędu przez wojewodę. Starosta wyjaśnił, że przed zmianą ww. przepisów jego działania skutkowały wszczęciem postępowań komunalizacyjnych w stosunku do ok. 100 działek rocznie. Obecnie takie działania nie są już podejmowane, a wszczęcie postępowania zależy od gminy. Starosta Powiatu Czarnkowskiego wskazał z kolei, że w latach 2022–2025 nie wpływały do niego informacje z gmin o toczących się postępowaniach, wskazujących na etap sprawy i sam też nie podejmował żadnych działań w tym zakresie.

Zdaniem NIK brak jednolitych regulacji prawnych dotyczących procedury komunalizacji utrudnia rzetelne sprawowanie nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostów. Pomimo, że gminy zostały zobowiązane mocą art. 17a ustawy komunalizacyjnej do przekazania do dnia 31 grudnia 2005 r. właściwemu wojewodzie spisów inwentaryzacyjnych mienia, a do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw, w stosunku do nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, nieobjętych tymi spisami przekazanymi do dnia 31 grudnia 2005 r., wojewoda zobowiązany był wszcząć z urzędu postępowanie w sprawie potwierdzenia nabycia przez gminy własności nieruchomości, wobec szeregu nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji nie wszczęto postępowań. Ww. ustawą z dnia 9 stycznia 2020 r. dokonano zmian ustawy komunalizacyjnej – znosząc obowiązek wojewody wszczynania z urzędu postępowania w sprawie potwierdzenia nabycia przez gminy własności nieruchomości w stosunku do ww. nieruchomości nieobjętych tymi spisami. Zmiana ta uzasadniana była zmniejszeniem obciążeń urzędów wojewódzkich oraz zapobieganiu prowadzenia nieuzasadnionych procesów komunalizacji gruntów Skarbu Państwa. Jednocześnie aktualnie postępowania komunalizacyjne mogą być jedynie prowadzone na wniosek stron, głównie gmin, a Wojewoda nie ma już w tym momencie kompetencji właściwych do wszczynania postępowania. Jednocześnie podmiotem odpowiedzialnym za te nieruchomości, jest działający w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa właściwy miejscowo starosta.

Zdaniem NIK tak odmienny sposób interpretacji przez starostów przepisów dotyczących komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa skutkuje także tym, że prowadzone ewidencje zasobu są wewnętrznie nieporównywalne. W zależności od sposobu interpretacji przyjętej w danym urzędzie, zawierają nieruchomości przeznaczone do komunalizacji bądź nie. Skala tych nieruchomości jest istotna i ma także

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej na gruntach komunalizowanych

wpływ na zakres działań starostów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

Brak zakończonych postępowań komunalizacyjnych może nieść ze sobą także skutki finansowe dla gmin, które realizują na tych gruntach inwestycje drogowe na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych na nieruchomościach Skarbu Państwa⁶⁹. Zgodnie z art. 11a ww. ustawy starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, wydaje decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi. Nieruchomości objęte tą decyzją stają się z mocy prawa własnością odpowiednich jst w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych - z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Jednocześnie konsekwencją wydania takiej decyzji jest często odszkodowanie przysługujące dotychczasowym właścicielom nieruchomości, ustalane w drodze decyzji przez organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W badanym okresie w czterech⁷⁰ jednostkach toczyło się 29 postępowań w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowych, obejmujących 52 nieruchomości, które z mocy prawa, na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. stały się własnością gmin, przy czym do dnia wydania decyzji ZRiD nie wszczęto jeszcze postępowania komunalizacyjnego lub postępowanie wszczęte nie zostało zakończone. W wyniku tych postępowań decyzjami ustalono łączną kwotę odszkodowania do wypłaty przez gminy na rzecz dotychczasowego właściciela/zarządcy w kwocie 1 733,7 tys. zł. W ramach 13 postępowań, na podstawie upoważnienia ustawowego doszło do zrzeczenia się przez starostów, odszkodowania w łącznej kwocie 554,0 tys. zł. Jednak w przypadkach, w których nie zrzeczono się odszkodowania, w uzasadnieniu podjętej decyzji wskazywano m.in., że gmina na rzecz której wydano decyzję nie skorzystała z prawa komunalizacji mienia na podstawie ustawy komunalizacyjnej, a nabyła nieruchomość mocą decyzji ZRiD. W jednej z kontrolowanych jednostek – PZGKKiN, na podstawie wydanych w latach 2022-2025 decyzji ZRiD, gminy zostały zobowiązane do wypłaty odszkodowań na rzecz Skarbu Państwa w łącznej kwocie 939,8 tys. zł. Warto zauważyć, że w przypadku wcześniejszego zakończenia procedury komunalizacyjnej, postępowanie w sprawie ZRiD nie byłoby konieczne, a gminy nie byłyby zobowiązane do wypłaty odszkodowania na rzecz Skarbu Państwa.

⁶⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 311.

⁷⁰ Starostwa Powiatowe w Czarnkowie, Jarocinie, Stargardzie oraz PZGKKiN.

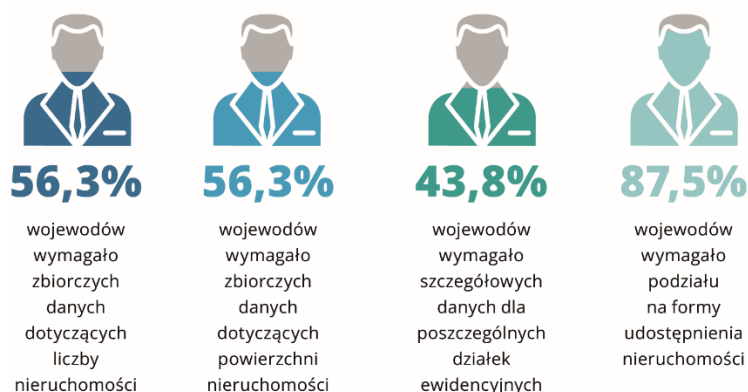
**Struktura rocznych
sprawozdań
z gospodarowania
nieruchomościami
zasobu**

Zgodnie z art. 23 ust. 1a ugn starosta sporządza roczne sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami zasobu i przekazuje je wojewodzie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy. Ustawa nie określa minimalnego zakresu danych jakie powinny być umieszczone w tym sprawozdaniu, w konsekwencji wzory sprawozdań ustalają poszczególni wojewodowie.

Zakres danych wymaganych w sprawozdaniach był istotnie odmienny w poszczególnych województwach. Pozyskując dane od wszystkich 16 wojewodów stwierdzono, że w dziewięciu przypadkach dane ujmowane były zbiorczo wskazując m.in. na ogólną liczbę i powierzchnię nieruchomości Skarbu Państwa włączonych do zasobu, bądź w podziale na formy udostępnienia, a w siedmiu dane ujmowano odrębnie dla

Infografika nr 11

Struktura sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa w 16 województwach



Źródło: materiały własne NIK.

Wojewoda Mazowiecki, z powodu problemów z wyodrębnieniem w szablonie sprawozdania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w styczniu 2025 r. zmienił obowiązujący wzór, wprowadzając podział na nieruchomości zasobu, oddane w użytkowanie wieczyste i lokale. Wojewoda Wielkopolski poinformował NIK, że przekazał szablon dokumentu ale nie zobligował starostów i prezydentów miast na prawach powiatu do stosowania określonego wzoru sprawozdania, wychodząc z założenia że ustawa o gospodarce nieruchomościami nie określa obowiązkowej zawartości tego dokumentu. Wojewoda wskazał także, że zasób nieruchomości Skarbu Państwa ulega ciągłym zmianom i zarówno ewidencja zasobu jak i sprawozdania szybko się dezaktualizują w konsekwencji czego Wojewoda korzysta z nich w ograniczonym zakresie, preferując korzystanie z EGİB i od większości starostów uzyskał zdalny dostęp do prowadzonej przez nich ewidencji gruntów i budynków.

W ramach obszaru czterech kontrolowanych województw stwierdzono, że w województwie mazowieckim i łódzkim dane w sprawozdaniach

**Terminowe składanie
sprawozdań według
właściwego wzoru**

ujmowane były w odniesieniu do poszczególnych działek ewidencyjnych, a w przypadku jednostek z województwa zachodniopomorskiego i wielkopolskiego dane podawane były zbiorczo, wskazując łączną liczbę nieruchomości Skarbu Państwa jak i ich powierzchnię lub samą powierzchnię.

W większości przypadków starostowie składali sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu na określonym przez właściwego wojewodę wzorze i w wymaganym ustawowo terminie tj. do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku którego sprawozdanie dotyczy. Wyjątek stanowiły sprawozdania składane przez Starostę Powiatu Jarocińskiego, Wołomińskiego i Mińskiego, złożone z kilkudniowym opóźnieniem.

**Nierzetelne
sporządzanie
sprawozdań
przez 40% starostów**

W czterech⁷¹ skontrolowanych jednostkach stwierdzono zgodność pomiędzy zasobem za lata 2022–2024, a sprawozdaniem w zakresie liczby jak i powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanych, co w głównej mierze spowodowane było tym, że starostowie prowadzili ewidencję za formularzach sprawozdawczych. W kolejnych czterech⁷² niemożliwa była weryfikacja wszystkich ww. danych, z uwagi na przyjętą strukturę sprawozdawczą, a w dwóch⁷³ z uwagi na brak archiwalnej ewidencji zasobu, przy czym w jednej⁷⁴ dokonano porównania danych sprawozdawczych za ten okres z ewidencją pozabilansową, stwierdzając rozbieżności. W sześciu jednostkach⁷⁵ starostowie sprawozdania te sporządzali nierzetelnie, nie były one zgodne z ewidencją zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2022, 2023, 2024 roku rozbieżności w ewidencji nieruchomości wynosiły odpowiednio⁷⁶: 689, 974, 474 działek ewidencyjnych Skarbu Państwa ogółem, w tym 5738, 5681, 5892 nierozdysponowanych oraz 350,0892 ha, 5604,5797 ha, 1125,2174 ha powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa ogółem, w tym 4888,6735 ha, 5417,5558 ha, 6943,5081 ha nierozdysponowanych.

⁷¹ Starostwa Powiatowe w Sokołowie Podlaskim, Wołominie, Mińsku Mazowieckim oraz w Urzędzie Miejskim w Skierniewicach.

⁷² Urząd Miasta w Kaliszu, Urząd Miejski w Koszalinie, Starostwo Powiatowe w Sieradzu oraz PZGKKiN

⁷³ Starostwa Powiatowe w Gryfinie i Stargardzie.

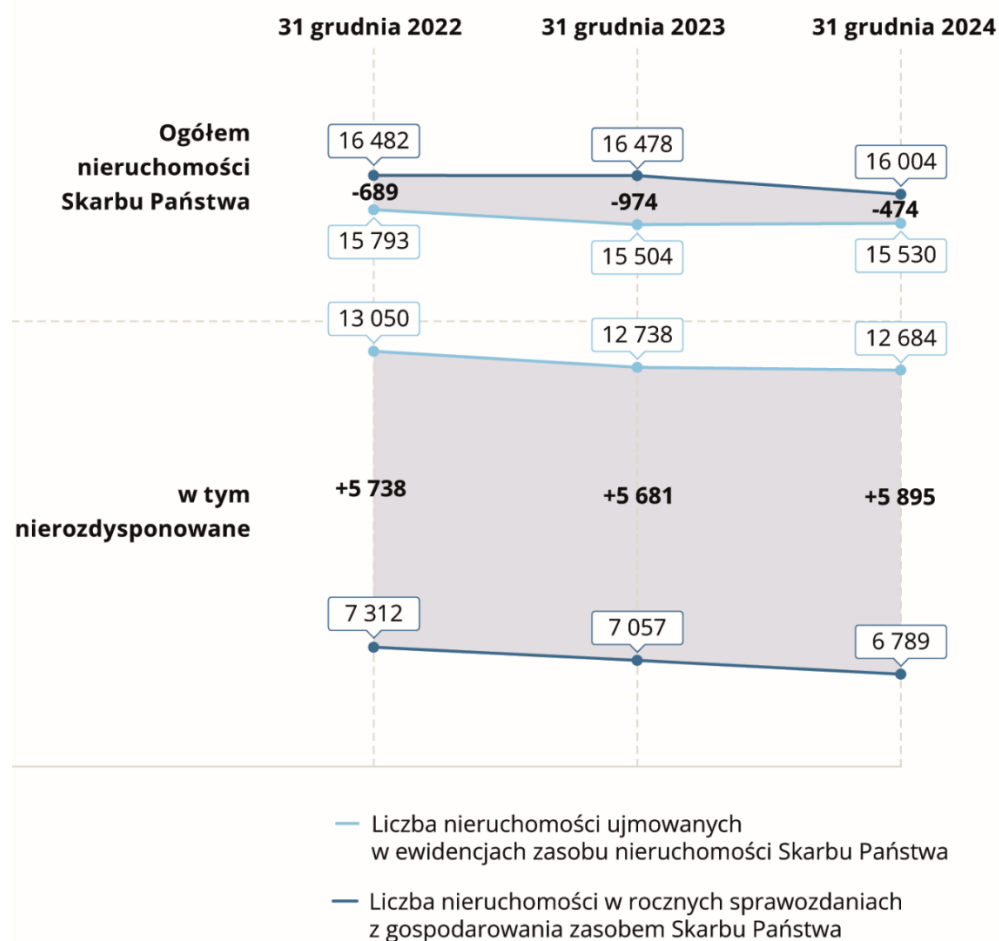
⁷⁴ Starostwo Powiatowe w Stargardzie.

⁷⁵ Starostwa Powiatowe w Czarńkowie, Jarocinie, Kamieniu Pomorskim, Wieluniu i Łodzi oraz Urząd Miejski w Radomiu.

⁷⁶ W wartości bezwzględnej.

Infografika nr 12

Różnica pomiędzy liczbą działek ewidencyjnych przedstawionych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania tym zasobem

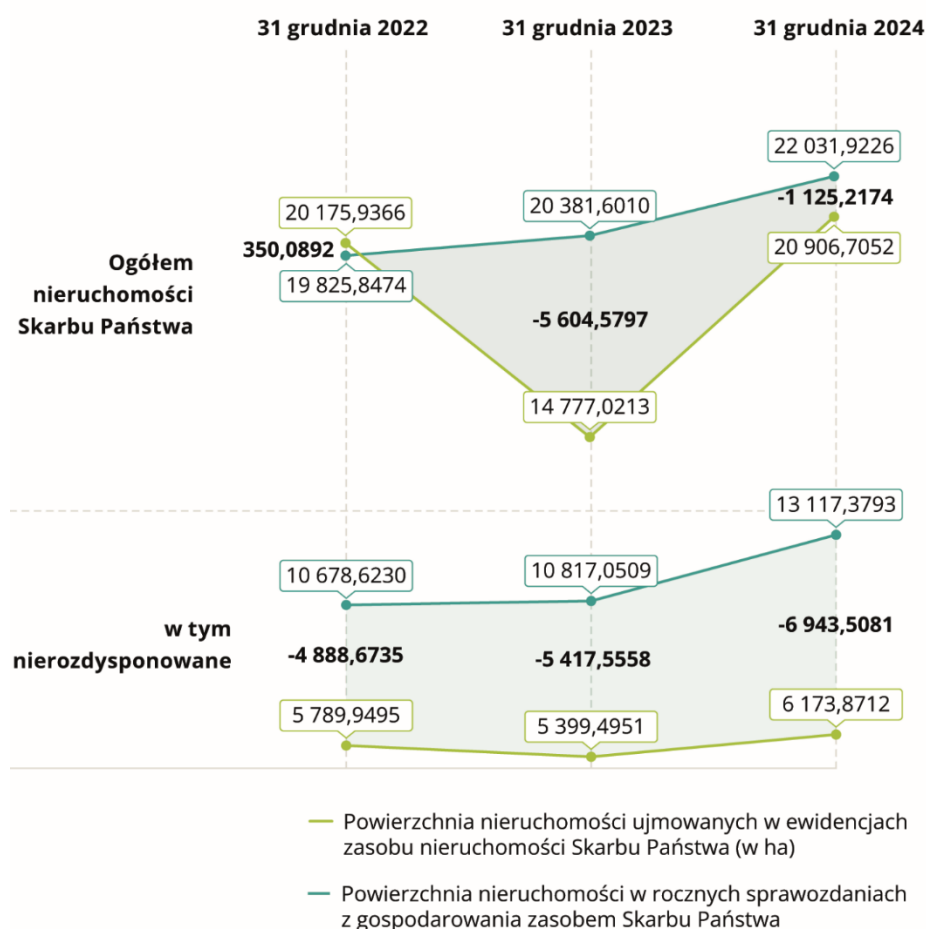


Dla potrzeb kontroli przyjęto, że przez nieruchomość należy rozumieć pojedynczą działkę ewidencyjną

Źródło: materiały własne NIK.

Infografika nr 13

Różnica pomiędzy powierzchnią działek ewidencyjnych przedstawionych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa a w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania tym zasobem.



Źródło: materiały własne NIK.

Zdaniem NIK, co także wynika ze składanych wyjaśnień, na rozbieżności pomiędzy ewidencją zasobu nieruchomości Skarbu Państwa a sprawozdaniami, wpływ ma w dużej mierze brak odpowiednich narzędzi zapewniających bieżącą migrację danych pomiędzy poszczególnymi zasobami. Z reguły dane do sprawozdań zliczane i wprowadzane są ręcznie. Potwierdzeniem powyższego jest fakt, że w jednostkach, w których ewidencja zasobu prowadzona była „na bieżąco” na formularzach sprawozdania, nie stwierdzono niezgodności. Starosta Powiatu Kamieńskiego w wyjaśnieniach również wskazał, że przyczyną ujawnionych u niego niezgodności był przede wszystkim brak odpowiedniego narzędzia informatycznego, które umożliwiałoby bieżącą synchronizację i automatyczne uzgadnianie danych. Sprawozdania były sporządzane ręcznie przez pracowników merytorycznych, a dane były wprowadzane i aktualizowane w arkuszu kalkulacyjnym, który nie był w żaden sposób powiązany z bazą EGIB. Z kolei w Starostwie Powiatowym w Jarocinie wyjaśniano, że dane wykazywane były w oparciu

o powierzchnię nieruchomości znajdującą się w zasobie Skarbu Państwa w 2000 roku. W kolejnych latach dokonywano jedynie zmiany tej wartości w przypadku odpisywania stanu nieruchomości. Wyjaśniono, że dopiero sprawozdanie za rok 2024 opierało się na wygenerowanym raporcie z systemu ewidencjonowania mienia.

Na próbie⁷⁷ 171 działek ewidencyjnych ujętych w sprawozdaniach sporządzonych przez ośmiu kontrolowanych starostów, w których dane ujmowano osobno dla poszczególnych nieruchomości, w 30 przypadkach (17,5%) stwierdzono niezgodności z ewidencją zasobu, EGiB lub planami miejscowymi. Jeden ze starostów⁷⁸ podawał niezgodne z EGiB identyfikatory budynków, a w pozostałych przypadkach niezgodności najczęściej dotyczyły błędnych numerów ksiąg wieczystych, lub braku uzupełnienia informacji o założonej księdze wieczystej.

Ponadto opisane we wcześniejszej części Informacji niezgodności w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, polegające na niezasadnym wyłączaniu nieruchomości jak i ewidencjonowaniu nieruchomości podlegających wyłączeniu, przełożyły się na roczne sprawozdania, w których dane te ujmowane były w sposób tożsamy jak w zasobie.

**Brak lub nierzetelnie
prowadzona
ewidencja
pozabilansowa**

W większości kontrolowanych jednostek⁷⁹ stwierdzono nieprawidłowości związane z prowadzeniem przez starostów ewidencji pozabilansowej dla nieruchomości Skarbu Państwa, w tym w 10 stwierdzono niezgodności pomiędzy ewidencją pozabilansową a zasobem, a w kolejnych dwóch⁸⁰ starostowie całkowicie zaniechali prowadzenia tej ewidencji. W Starostwie Powiatowym w Wołominie ewidencja pozabilansowa obejmowała jedynie trzy nieruchomości na 453 ujętych w zasobie za 2025 r. i wskutek kontroli uzupełniono ją o 599 nieruchomości o wartości 637 165,1 tys. zł.

⁷⁷ Z uwagi na zakres danych ujmowanych w sprawozdaniu z analizy wyłączono sprawozdania ze Starostwa Powiatowego w Czarnkowie, Jarocinie, PZGKKiN, Gryfinie, Stargardzie, Kamieniu Pomorskim oraz z Urzędu Miasta Kalisza i Urzędu Miejskiego w Koszalinie.

⁷⁸ Starostwo Powiatowe w Sokołowie Podlaskim.

⁷⁹ Starostwa Powiatowe w Czarnkowie, Jarocinie, Sokołowie Podlaskim, Wołominie, Mińsku Mazowieckim, Stargardzie, Kamieniu Pomorskim, Sieradzu, Wieluniu, Łodzi oraz w Urzędzie Miasta Kalisz i Skierniewice.

⁸⁰ Urząd Miasta Skierniewice oraz Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim.

Przykład**Urząd Miasta Skierniewice**

W latach 2022–2025 w Urzędzie nie prowadzono pozabilansowej ewidencji księgowej nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości nierozdysponowanych, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z zaleceniami Ministerstwa Finansów. Prezydent, jako przyczynę powyższego wskazał brak odpowiednich regulacji prawnych i uregulowanego stanu prawnego nieruchomości. (...) W toku prowadzonej kontroli podjęto działania mające na celu założenie tej ewidencji.

Starostwo Powiatowe w Sokołowie Podlaskim

W Starostwie nierzetelnie prowadzono w badanym okresie ewidencję pozabilansową nieruchomości Skarbu Państwa na koncie nr 092, gdyż nie obejmowała ona wartości wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, którymi zarządzał Starosta. Starosta wyjaśnił, że nierozdysponowane nieruchomości stanowiące zasób Skarbu Państwa nie zostały poddane wycenie z uwagi na brak informacji na ile te nieruchomości można wycenić. Wskazał również, że wykonanie dla nich operatu szacunkowego generowałoby przez rzeczoznawcę majątkowego dodatkowe koszty.

Ministerstwo Finansów w opinii z dnia 29 września 2006 r. powtórzonej w 2021 r. oraz kolejnych wytycznych sformułowanych m.in. w wyniku kontroli NIK⁸¹ w 2025 r. wskazało, że nieruchomości Skarbu Państwa zarządzane przez starostę nie są aktywami powiatu i nie podlegają ujęciu w jego księgach rachunkowych, przy czym powinny być ujmowane w ewidencji pozabilansowej jednostki oraz, że ewidencja ta obejmuje ogół nieruchomości Skarbu Państwa zarządzanych przez starostów, w tym także nieruchomości przeznaczone do komunalizacji czy regulacji stanu prawnego.

Jak wynika z wyjaśnień składanych przez starostów, główną przyczyną nieprowadzenia ewidencji pozabilansowej dla nieruchomości Skarbu Państwa, w tym w szczególności nierozdysponowanych, był brak ich wyceny oraz wysokość kosztów jakie zdaniem starostów generowałaby ta wycena.

Zdaniem NIK wycena na potrzeby ewidencyjno-rachunkowe nie musi być tożsama z wyceną przeprowadzaną na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż służy innym celom i oparta jest na innych zasadach. W konsekwencji oszacowanie wartości majątku Skarbu Państwa, którym dysponują starostowie nie musi każdorazowo wiązać się

⁸¹ Kontroli LOP.430.4.2023 122/2023/P/23/075/LOP – Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, oraz LLO 403.1.2023 131/2023/P/23/071/LLO – Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w województwie łódzkim.

ze sporządzaniem operatów szacunkowych i ponoszeniem związanych z tym kosztów, a zasady wyceny nieruchomości mogą być ustalone w oparciu o ustawę o rachunkowości, według zasad stosowanych do środków trwałych, ceny rynkowej bądź inaczej określonej wartości godziwej lub też w przypadku nieruchomości otrzymanych na podstawie decyzji właściwego organu nieodpłatnie, w wartości określonej w tej decyzji⁸².

5.2. GOSPODAROWANIE NIEROZDYSPONOWANYMI NIERUCHOMOŚCIAMI SKARBU PAŃSTWA

Zasoby kadrowe

We wszystkich kontrolowanych jednostkach wyodrębniono komórki organizacyjne odpowiadające za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, w których liczba pracowników wahała się od trzech w Starostwie Powiatowym w Wieluniu do 33 w Urzędzie Miejskim w Radomiu. Pracownicy tych komórek posiadali odpowiednie wykształcenie tematyczne lub doświadczenie zawodowe. W latach 2022-2025 uczestniczyli w szkoleniach merytorycznych związanych z realizowanymi zadaniami.

W Urzędzie Miasta Skierniewice, wbrew standardom kontroli zarządczej wynikającym z Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. Starosta nie określił zakresu obowiązków Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, co w ocenie NIK niesie ryzyko niewystarczającej jakości sprawowanego nadzoru nad pracą tej komórki organizacyjnej. W czterech kontrolowanych jednostkach⁸³ starostowie wprowadzili dedykowane regulacje związane z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa, przy czym nie dotyczyły one wprost gospodarowania nieruchomościami nierozdysponowanymi. W pozostałych jednostkach, w głównej mierze wszystkie te zadania realizowano na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, bądź postanowień Regulaminów Organizacyjnych

We wszystkich kontrolowanych jednostkach wyodrębniono także komórki odpowiedzialne za prowadzenie EGiB, w 13 jednostkach starosta realizował zadania z zakresu administracji geodezyjnej i kartograficznej przy pomocy geodety powiatowego, stosownie do art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b

⁸² Zgodnie z § 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 granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).

⁸³ Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim, Mińsku Mazowieckim, Urząd Miejski w Radomiu oraz PZGKKiN.

**Nierzetelne
sporządzanie
i nieskuteczna
realizacja planów
wykorzystania zasobu
nieruchomości Skarbu
Państwa**

ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. W pozostałych trzech⁸⁴, w okresie objętym kontrolą nie zatrudniono geodety powiatowego, lub stanowisko to powierzono osobie, która nie spełniała wymagań formalnych⁸⁵.

Od 10 września 2021 r. na podstawie art. 23 ust. 1da ustawy o gospodarce nieruchomościami na starostów nałożony został obowiązek⁸⁶ sporządzania Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz przedkładania go wojewodzie celem akceptacji, co najmniej na dwa miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania poprzedniego planu⁸⁷. Plan ten opracowuje się na okres trzech lat, a zawierać powinien zgodnie z ugn: [1] zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na podstawie ust. 1 pkt 1 oraz zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w tym wskazanie: miejscowości położenia nieruchomości; powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości; sposobu zagospodarowania nieruchomości; [2] sprawozdanie z realizacji aktualnego planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, obejmujące okres następujący po okresie objętym poprzednim sprawozdaniem; [3] prognozę dotyczącą: udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości; oraz [4] program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

⁸⁴ Starostwa Powiatowe w Sokołowie Podlaskim i Czarńkowie oraz Urząd Miasta Skierniewice.

⁸⁵ Starostwa Powiatowe w Sokołowie Podlaskim i Czarńkowie.

⁸⁶ Zgodnie z art. 5 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, pierwszy plan wykorzystania zasobu, o którym mowa w art. 23 ust. 1da ugn, należało sporządzić w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Pierwszy plan wykorzystania zasobu nie zawierał sprawozdania, o którym mowa w art. 23 ust. 1db pkt 2 ugn.

⁸⁷ Do 9 września 2021 r. zadaniem starostów było sporządzanie, na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 3 ugn, planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz przedkładanie go wojewodzie celem akceptacji, co najmniej na dwa miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania poprzedniego planu. Ustawa nie określała szczegółowych zagadnień, jakie powinien zawierać ww. plan, ani nie precyzowała minimalnego i maksymalnego okresu, w jakim powinien on obowiązywać.

**Niepełna realizacja
założeń planów**

Wszyscy kontrolowani starostowie sporządzili w badanym okresie ww. Plan, przy czym trzech⁸⁸ Plan na lata 2022–2024, a także Plany na lata 2025–2027 przekazało wojewodom z nawet czteromiesięcznym opóźnieniem. Ponadto czterech starostów⁸⁹ sporządzało Plany nierzetelnie i z naruszeniem ustawy o gospodarce nieruchomościami. W dwóch⁹⁰ jednostkach Plan na lata 2025–2027 nie zawierał sprawozdania z realizacji poprzedniego planu, wymaganego art. 23 ust. 1db pkt 2 ww. ustawy. Kolejnych trzech starostów⁹¹, nie zapewniło zgodności danych z ewidencją zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w tym w jednym przypadku spowodowane to była łącznym ujęciem nieruchomości zasobu i nieruchomości przekazanych w użytkowanie wieczyste, wyłączonych z tej ewidencji na podstawie art. 21 powyższej ustawy.

Według Planów na lata 2022–2024 w 16 kontrolowanych jednostkach starostowie planowali udostępnić łącznie 978 nieruchomości⁹², w tym 527 w formie sprzedaży⁹³ oraz 451 w pozostałych, ustawowo przewidzianych trybach⁹⁴, co stanowiło odpowiednio 7,5% nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w zasobach jednostek według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. i 7,7% tych nieruchomości według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. Starostowie nie obejmowali prognozą udostępnienia większości nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, uwzględniając w Planach z reguły te nieruchomości co do których dysponowali informacją o możliwości ich udostępnienia bądź były one przedmiotem udostępnienia w latach poprzednich. Starosta Powiatu Sieradzkiego wyjaśnił, że „Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w swej istocie jest założeniem czysto teoretycznym opartym na dotychczasowych doświadczeniach Organu, przewidywaniach oraz wyznaczonych celach. Tym samym jego realizacja jest założeniem przyszłym i niepewnym”. W dwóch⁹⁵ jednostkach, mimo ujmowania w zasobie nieruchomości o wysokim potencjale zagospodarowania, starostowie nie obejmowali ich prognozami udostępnienia.

Przykład**Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim**

W badanym okresie Starosta nie podejmował aktywnych działań na rzecz zagospodarowania znacznej części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencji zasobu

⁸⁸ Starostwa Powiatowe w Mińsku Mazowieckim, w Sokołowie Podlaskim oraz w Wołominie.

⁸⁹ Starostwa Powiatowe w Łodzi, Sieradzu, Gryfinie, Urząd Miasta Skierniewice.

⁹⁰ Starostwa Powiatowe w Łodzi i w Urząd Miasta w Skierniewicach

⁹¹ Starostwa Powiatowe w Łodzi, w Sieradzu oraz w Gryfinie.

⁹² Gruntów, budynków i lokali

⁹³ W trybie przetargowym jak i bezprzetargowym

⁹⁴ M.in. najem, dzierżawa, trwały zarząd, darowizna.

⁹⁵ Starostwa Powiatowe w Mińsku Mazowieckim i Sokołowie Podlaskim.

(nie podlegających komunalizacji), w tym nieruchomości o wysokim potencjale ich zagospodarowania, np. w formie ich dzierżawy. Dotyczyło to w szczególności nieruchomości stanowiących działki zabudowane lub pod zabudowę oraz działki rolne. Stwierdzono bowiem, że w Planach wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022–2024 i 2025–2027 nie przewidziano podjęcia jakichkolwiek działań zagospodarowania odpowiednio 45 i 35 takich działek, których powierzchnia wynosiła ogółem odpowiednio 7,8730 ha i 1,6923 ha. Ponadto Starosta nie podejmował w tym okresie aktywnych działań na rzecz wydzierżawienia takich nieruchomości, np. poprzez upublicznianie informacji o takich nieruchomościach Skarbu Państwa, ograniczając swoje działania w tej sprawie do rozpatrywania wniosków zgłaszanych przez osoby lub podmioty zainteresowane dzierżawą lub zakupem takich nieruchomości. W ocenie NIK takie postępowanie Starosty było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym, niezgodnym z zasadami prawidłowej gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, o których mowa w art. 12 ugn.

Zgodnie ze sprawozdaniami z realizacji Planu na lata 2022–2024, załączonym do Planów na lata 2025–2027 udostępniono łącznie 500 nieruchomości (51,1% planu), w tym sprzedano 176 nieruchomości (33,4%) oraz udostępniono w innej formie 324 nieruchomości (71,8%).

Brak realizacji w pełni przyjętych do Planu założeń starostowie wyjaśniali w głównej mierze brakiem zainteresowania nabyciem nieruchomości osób trzecich, negatywnymi rozstrzygnięciami przetargów i w konsekwencji odstąpieniem od dalszej procedury z uwagi na rosnące koszty, brakiem zgody wojewodów na sprzedaż nieruchomości, bądź zasiedzeniem części z tych nieruchomości przed rozpoczęciem procedury sprzedaży. W większości przypadków starostowie podejmowali działania celem udostępnienia nieruchomości przewidzianych do rozdysponowania w Planach, organizowali przetargi i udostępniali wykazy nieruchomości planowanych do udostępnienia. W dwóch jednostkach⁹⁶ stwierdzono jednak niepodjęcie przez starostów skutecznych działań na rzecz zagospodarowania ujętych w Planach nieruchomości.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Sokołowie Podlaskim

W latach 2022–2024 Starosta nie podejmował z własnej inicjatywy aktywnych działań na rzecz realizacji Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022–2024 w zakresie

⁹⁶ Starostwa Powiatowe w Sokołowie Podlaskim i Mińsku Mazowieckim.

zamieszczonej w nim prognozy dotyczącej zagospodarowania 105 nierozdysponowanych działek gruntu oraz 102 budynków, wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Działania Starosty w tej sprawie ograniczały się głównie do biernego oczekiwania na wpływ wniosków ze strony zainteresowanych osób lub podmiotów. Nie podejmowano natomiast działań na rzecz pozyskania takich wniosków, poprzez np. upublicznianie informacji o nieruchomościach przeznaczonych do dzierżawy lub sprzedaży. W ocenie NIK, zaniechanie podejmowania takich działań skutkowało, tym, że ww. Plan został wykonany w tym zakresie jedynie w niewielkim stopniu. Ponadto było to działaniem nierzetelnym i niegospodarnym, niezgodnym z zasadami gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa określonymi w art. 12 ugn.

**Nieskuteczne
działania związane
z identyfikacją
bezumownie
użytkowanych
nieruchomości**

W żadnej z 17 kontrolowanych jednostek w latach 2022–2025 nie obowiązywały systemowe mechanizmy kontroli czy audytów dotyczących bezumownie użytkowanych, nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Jak wyjaśniali starostowie związane to było z faktem, iż przeprowadzana analiza nie identyfikowała tego obszaru jako obciążonego ryzykiem nieprawidłowości. W 12⁹⁷ jednostkach starostowie podejmowali natomiast doraźne działania celem identyfikacji takich nieruchomości, m.in. poprzez wizje lokalne, weryfikację systemów informacji przestrzennej, głównie w związku z korespondencją prowadzoną z podmiotami, chcącymi przedłużyć dotychczas zawarte umowy okresowego udostępnienia nieruchomości, czy podczas postępowania w sprawie wykupu. Łącznie w latach 2022–2025 starostowie zidentyfikowali 446 takich nieruchomości o powierzchni 50,9024 ha, przy czym w głównej mierze w dwóch jst - Starostwie Powiatowym w Kamieniu Pomorskim (201) i Starostwie Powiatowym w Stargardzie (80). Podejmowane przez te jednostki działania nie były jednak w pełni skuteczne bowiem nie zapobiegły stwierdzonym w toku kontroli NIK innym przypadkom nieuprawnionego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa. W kolejnych trzech⁹⁸ jednostkach starostowie nie identyfikowali w badanym okresie faktycznych okoliczności wykorzystywania nieruchomości Skarbu Państwa przez nieuprawnione podmioty. Z kolei w Starostwie Powiatowym w Jarocinie podjęto działania identyfikując 67 takich nieruchomości, wyjaśniając jednocześnie, że z uwagi na brak możliwości zidentyfikowania konkretnych osób czy podmiotów gospodarujących tymi nieruchomościami Skarbu Państwa oraz brak

⁹⁷ Urząd Miasta Kalisza i Skierniewic, Urząd Miejski w Radomiu, Koszalinie oraz Starostwa Powiatowe w Łodzi, Czarnkowie, Gryfinie, Wołominie, Stargardzie, Wieluniu, Kamieniu Pomorskim i PZGKKiN.

⁹⁸ Starostwa Powiatowe w Sokołowie Podlaskim, Mińsku Mazowieckim i w Sieradzu.

dokonanej analizy wpisów w EGiB, nie były podejmowane żadne działania mające na celu wyegzekwowanie należności za użytkowanie tych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa.

Łączna kwota naliczonej przez starostów należności z tytułu zidentyfikowanych przez nich przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa w latach 2022–2025 wyniosła 782,7 tys. zł.

Pomimo ujawnienia przypadków bezumownego użytkowania nieruchomości w dwóch jednostkach⁹⁹, starostowie nie podjęli niezwłocznie adekwatnych działań celem niedopuszczenia do zasiedzenia tych nieruchomości, w tym ustalenia podmiotów je użytkujących, ustalenia i wyegzekwowania należności z tytułu korzystania z nieruchomości, a także prawnego uregulowania ich wykorzystywania. Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych, czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

**Ustalanie
i dochodzenie
należności z tytułu
bezumownego
użytkowania
nieruchomości**

Przykład

Starostwo Powiatowe w Czarnkowie

W ustalonych przez Starostę przypadkach gospodarowania przez osoby nieuprawnione 10 nieruchomościami SP, o łącznej powierzchni 15,4492 ha, Starosta nie ustalił i nie egzekwował wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości w łącznej kwocie 23,5 tys. zł oraz nie podejmował działań w celu wszczęcia postępowania o odszkodowanie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości.

**Samowole budowlane
na gruntach Skarbu
Państwa**

Z jednym wyjątkiem, w ramach przeprowadzanych przez starostów weryfikacji i identyfikacji przypadków bezumownego użytkowania nieruchomości, nie stwierdzono dokonania samowolnych zabudowań na nieruchomościach Skarbu Państwa, wobec czego starostowie nie podejmowali w tym przedmiocie współpracy z PINB. Natomiast podczas kontroli terenowych przeprowadzanych w przez pracowników Starostwa Powiatowego w Kamieniu Pomorskim stwierdzono dwa przypadki¹⁰⁰ samowoli budowlanej. W pierwszym przypadku Starosta uzyskał zgodę na realizację obowiązku rozbiórki obiektu¹⁰¹, a w drugim obiekty zostały usunięte przez byłego dzierżawcę. Trzeci przypadek samowoli budowlanej w tej jednostce stwierdzono podczas oględzin NIK w sierpniu 2025 r.

⁹⁹ Starostwa Powiatowe w Czarnkowie, Gryfinie.

¹⁰⁰ W 2024 r. – dwa przypadki.

¹⁰¹ Termin wykonania czynności wyznaczono do 30 października 2025 r.

**Nadzór nad
kontynuacją umów
udostępnienia
nieruchomości
i odbiory
nieruchomości po
zakończeniu ich
udostępniania**

W wyniku niezwłocznych działań podjętych przez Starostę teren został opróżniony, a obiekty usunięte przez sprawcę samowoli.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 7a) ustawy o gospodarce nieruchomościami, gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostów obejmuje także wydzierżawianie, wynajmowanie, użyczenie oraz oddawanie w użytkowanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu, z zastrzeżeniem, że zgody wojewody wymaga okoliczność gdy umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony; oraz sytuacja w której po umowie zawartej na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

W latach 2022–2025 w 13¹⁰² kontrolowanych jednostkach, występowały przerwy w obowiązywaniu umów zawartych z tymi samymi podmiotami, które przede wszystkim spowodowane były oczekiwaniem na decyzję wojewody. Okres oczekiwania wynosił od kilku dni do kilkunastu miesięcy. W tym czasie z reguły nieruchomości były w dalszym ciągu użytkowane przez dany podmiot, a starostowie pobierali opłaty, najczęściej miesięczne i w stawkach dotychczas stosowanych lub w wysokości przyjętych opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Kwoty opłat naliczone za okres bezumownego użytkowania wynosiły 41,3 tys. zł¹⁰³.

W czterech jednostkach¹⁰⁴ z kolei wystąpiły przypadki gdy starostowie nie dokonali naliczenia opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości w ww. okresie i kwocie 50,1 tys. zł, bądź starosta zezwalał na długotrwałe, bezumowne użytkowanie nieruchomości, pobierając z tego tytułu opłatę w zaniżonych stawkach i dopiero w toku kontroli NIK wystąpił do Wojewody o zgodę na przedłużenie tych umów.

Przykład

Urząd Miejski w Skierniewicach

Prezydent nie zapewnił ciągłości zawieranych umów okresowego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, przy jednoczesnym użytkowaniu ich bez tytułu prawnego przez dotychczasowych dzierżawców lub inne podmioty, co było działaniem nierzetelnym i naruszającym przepisy art. 12 i 23 ugn. Badanie przeprowadzone na próbie 15 umów wykazało, że nieruchomości po zakończeniu umów były przedmiotem bezumownego użytkowania przez podmioty nieuprawnione, w tym w 13 przypadkach nieruchomości były

¹⁰² Urząd Miasta Kalisza i Skierniewic, Urząd Miejski w Radomiu oraz Koszalinie, Starostwa Powiatowe w Czarnkowie, Jarocinie, Wołominie, Gryfinie, Stargardzie, Kamieniu Pomorskim, Sieradzu, Wieluniu i Łodzi.

¹⁰³ Starostwa Powiatowe w Czarnkowie, Stargardzie, Kamieniu Pomorskim, Łodzi, oraz Urząd Miejski Skierniewice i Koszalin.

¹⁰⁴ Starostwa Powiatowe w Czarnkowie, Sieradzu, Łodzi oraz Urząd Miasta Skierniewice.

użytkowane bez tytułu prawnego przez dotychczasowych dzierżawców, zaś w dwóch przez nowe podmioty. Każdorazowo Prezydent, w odpowiedzi na wniosek podmiotu o przedłużenie umowy dzierżawy lub o wydzierżawienie nieruchomości na okres trzech lat, wyrażał zgodę na bezumowne jej użytkowanie do czasu zakończenia procedury zawarcia umowy. Tylko w jednym przypadku, po dziewięciu miesiącach użytkowania nieruchomości przez nowy podmiot, doszło do podpisania umowy, zaś pozostałe na dzień zakończenia czynności kontrolnych były nadal w bezumownym użytkowaniu trwającym od dwóch do ponad 12 miesięcy. Pomimo że 11 dotychczasowych dzierżawców w terminie od dwóch do pięciu miesięcy przed zakończeniem umów dzierżawy złożyło wnioski o ich przedłużenie, Prezydent wystąpił do Wojewody o zgodę na podstawie art. 23 ust. 7a ugn dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po niespełna roku od zakończenia umów.

Ponadto Prezydent ustalił wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez dotychczasowych dzierżawców po zakończeniu umów okresowego ich udostępniania, w wysokości ostatniej opłaty czynszowej, pomimo że w okresie trwania bezumownego korzystania z nieruchomości obowiązywały dwukrotnie wyższe stawki ustalone zarządzeniem Prezydenta, co było działaniem niegospodarnym. Skutkiem powyższego wynagrodzenie dotyczące dziewięciu przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości było o 4622,14 zł niższe niż wynikające z obowiązujących w tym okresie stawek dzierżawy gruntów.

Odbiory nieruchomości po zakończeniu ich udostępniania

W 15 kontrolowanych jst¹⁰⁵ w badanym okresie przestały obowiązywać 172 umowy okresowego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa. W 10 jednostkach odbiory nieruchomości dokonywane było za pomocą protokołów zdawczo-odbiorczych czy notatek służbowych lub poprzedzone kontrolą terenową. W przypadku stwierdzenia użytkowania nieruchomości przez podmioty nieuprawnione nakładano opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości (6,0 tys. zł). Jedynie w trzech¹⁰⁶ jednostkach starostowie nie weryfikowali sposobu zagospodarowania nieruchomości po zakończeniu ich udostępniania. Nie wprowadzono także mechanizmów zapewniających skuteczny odbiór takich nieruchomości. Wskutek czego umożliwiono bezumowne wykorzystywanie nieruchomości przez podmioty nieuprawnione.

¹⁰⁵ Przypadki takie nie wystąpiły jedynie w Starostwie Powiatowym w Wieluniu. Ponadto w Starostwie Powiatowym Jarocinie dotyczyło to jedynie lokali mieszkalnych, a w Starostwie Powiatowym w Sieradzu lokali mieszkalnych i użytkowych.

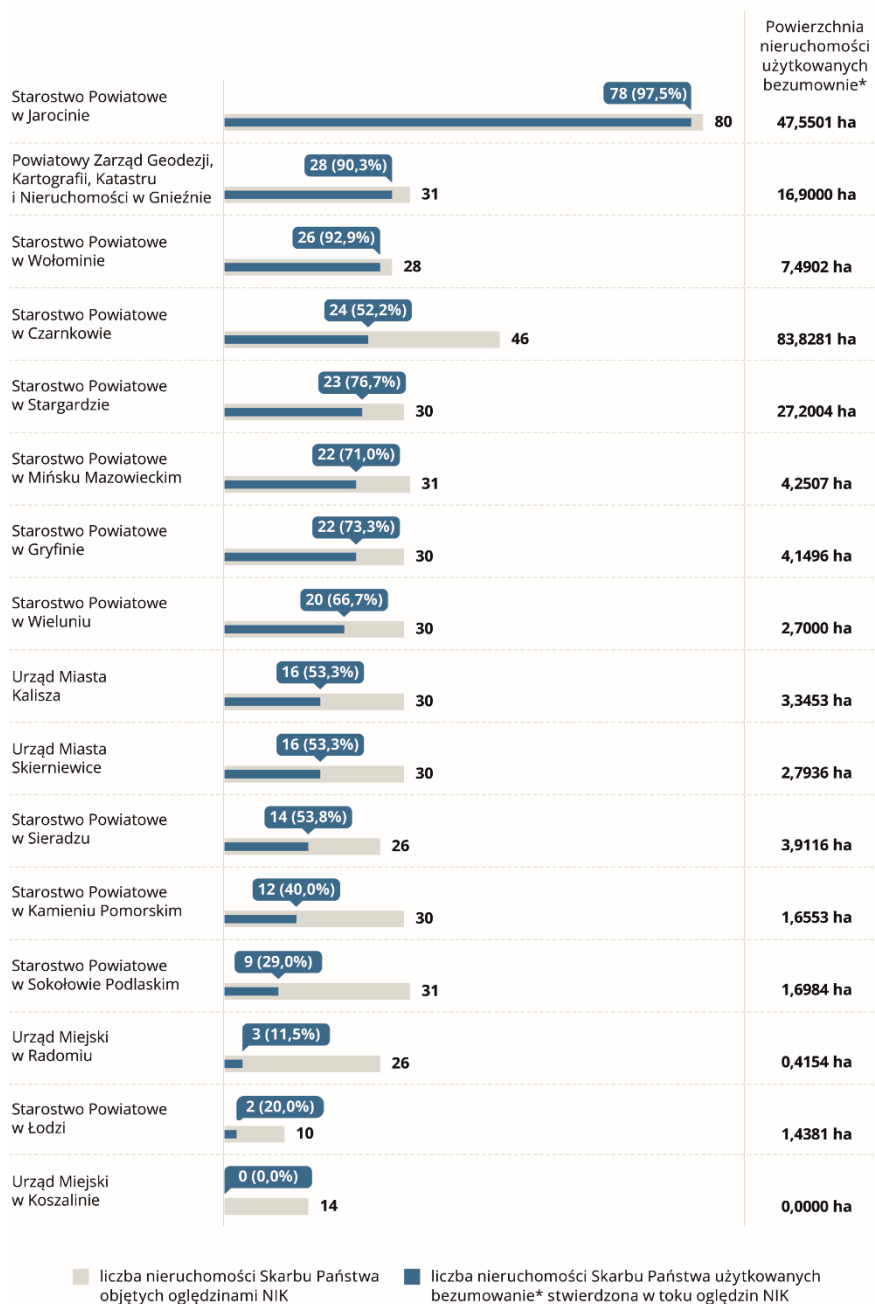
¹⁰⁶ Starostwa Powiatowe w Czarńkowie, Gryfinie oraz miasto Skierniewice.

**Liczne przypadki
bezumownego
wykorzystania
nieruchomości Skarbu
Państwa**

NIK w każdej z kontrolowanych jednostek przeprowadziła oględziny nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, celem weryfikacji ich faktycznego wykorzystywania. W konsekwencji oględzin 503 nieruchomości, w 15 kontrolowanych jednostkach stwierdzono przypadki bezumownego wykorzystywania 315 nieruchomości Skarbu Państwa (62,6%) o powierzchni 209,3268 ha, bądź starostowie nie dysponowali wiedzą, jaki podmiot i na jakiej podstawie użytkuje daną nieruchomość.

Infografika nr 14

Wyniki oględzin NIK nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa



**lub starosta nie dysponował wiedzą jaki podmiot i na jakiej podstawie użytkuje daną nieruchomość*

Źródło: materiały własne NIK.

Powyższe wskazuje, że większość nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, gospodarowanych przez starostów, objętych oględzinami, wykorzystywana była przez podmiot nieposiadający tytułu prawnego do nieruchomości lub starosta nie dysponował wiedzą czy podmiot korzystający z nieruchomości jest uprawniony do jej użytkowania. W konsekwencji Skarb Państwa nie uzyskiwał dochodów które byłyby mu należne w sytuacji zgodnego z prawem udostępnienia nieruchomości (np. najem, dzierżawa) lub też w razie jej sprzedaży, co było działaniem niegospodarnym. Powyższe niesie ze sobą istotne ryzyko związane z możliwością utraty majątku Skarbu Państwa wskutek wieloletniego, bezumownego użytkowania skutkującego przeniesieniem własności nieruchomości na rzecz użytkownika w drodze zasiedzenia.

Jako przyczynę dopuszczenia do korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa przez pomioty nieuprawnione starostowie w głównie mierze wskazywali fakt, że nieruchomości te są często zagospodarowane przez właścicieli działek sąsiadujących, którzy nie byli świadomi naruszania prawa, rozległym terenem danego powiatu, którego bieżąca weryfikacja wymagałaby znacznej ilości czasu poszczególnych pracowników urzędów bądź zwiększenia zasobu kadrowego urzędu, brakiem założonej księgi wieczystej dla nieruchomości, (przy jednoczesnym ujmowaniu jej w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa) czy brakiem przeprowadzania systemowych kontroli terenowych.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Czarnkowie

Starosta nierzetelnie sprawował nadzór nad nieruchomościami SP, dopuszczając do gospodarowania nimi przez osoby nieposiadające do tego tytułu prawnego. Stanowiło to naruszenie art. 12 ugn, który nakłada na Starostę obowiązek gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Stwierdzono to w odniesieniu do 24 nieruchomości, o łącznej powierzchni 83,8281 ha, spośród 46 nieruchomości o powierzchni 87,0711 ha objętych oględzinami, w tym 21 działek o łącznej powierzchni 83,3181ha wykorzystywanych na cele rolnicze, tj. uprawy zbożowe i łąki oraz jedna z nich jako teren zabudowy zagrodowej.

W czasie kontroli NIK Starosta wezwał właścicieli gruntów przyległych do złożenia wyjaśnień w celu wszczęcia procedury obciążenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości oraz zawarcia stosownych umów. W wyniku wezwań jeden dotychczasowy użytkownik uiścił opłatę za bezumowne korzystanie z gruntu za okres od 1 września 2017 r. do 18 sierpnia 2025 r. w kwocie 122 906,69 zł. Ponadto pięć osób fizycznych złożyło wnioski do Starosty o wydzierżawienie przedmiotowych działek na okres do trzech lat, użytkowników

czterech działek wezwano do wydania gruntów i obciążono opłatą za bezumowne korzystanie na kwotę 6799,76 zł ogółem. Ponadto jeden z użytkowników złożył wniosek o wydzierżawienie przedmiotowej działki a drugi o nabycie w trybie bezprzetargowym.

Zdjęcie nr 1–3

Nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa z powiatu czarnkowskiego objęte oględzinami



Źródło: materiały własne NIK

Przykład

Powiatowy Zarząd Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości w Gnieźnie

Powiatowy Zarząd Geodezji nierzetelnie nadzorował nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa dopuszczając

do ich użytkowania przez podmioty nieuprawnione, niedysponujące tytułem prawnym, co było niezgodne z art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Oględziny nieruchomości zaewidencjonowanych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa jako nierozdysponowane wykazały, że 28 nieruchomości (90,32 %) spośród 31 poddanych oględzinom były zagospodarowane przez podmioty nieuprawnione, a oszacowana¹⁰⁷ wartość czynszu za rok użytkowania wynosiła 9928,13 zł.

Zdjęcie nr 4-5

Nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa z powiatu gnieźnieńskiego objęte oględzinami



Źródło: materiały własne NIK

Przykład

Urząd Miasta w Skierniewicach

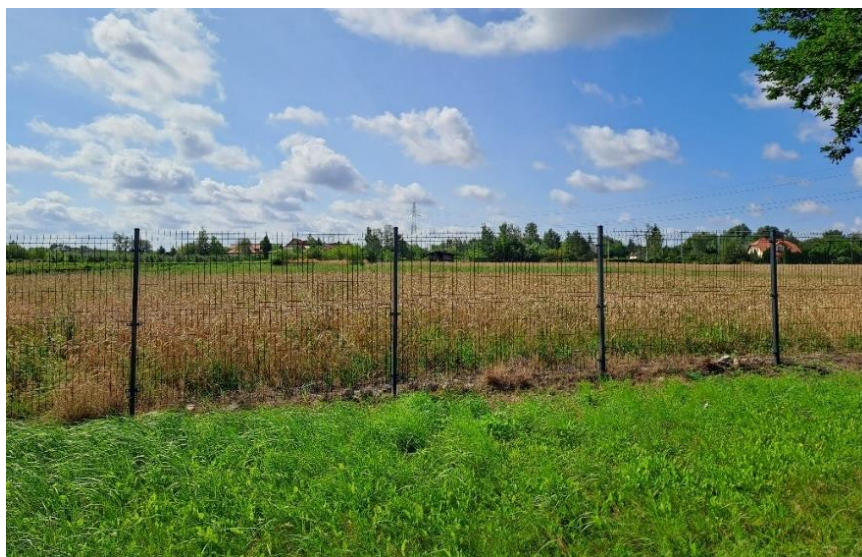
W latach 2022–2025 Prezydent w sposób nierzetelny sprawował nadzór nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa dopuszczając do gospodarowania 16 nieruchomościami o łącznej powierzchni 2,7936 ha przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości, w tym w dwóch przypadkach umożliwił podmiotom pobieranie pożytków z nieruchomości poprzez umieszczone na nich automaty paczkowe oraz baner reklamowy. Powyższe dotyczyło: 14 nieruchomości zagospodarowanych przez podmiot nieposiadający tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością, w tym dwóch nieruchomości o łącznej pow. 1,1704 ha zagospodarowanych w całości pod uprawy rolne;

¹⁰⁷ Na podstawie zarządzenia starosty gnieźnieńskiego z 27 stycznia 2023 r. w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu dzierżawnego nieruchomości gruntowych, najmu lokali użytkowych oraz opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

10 nieruchomości o łącznej pow. 0,7563 ha w całości lub w części i zagospodarowanych poprzez włączenie do prywatnych ogrodzonych i zabudowanych posesji i stanowiących z posesjami funkcjonalno-organizacyjną całość; jednej nieruchomości o pow. 0,1212 ha stanowiącej w części utwardzony kostką teren pomiędzy chodnikiem a budynkami, służący jako miejsca parkingowe, na którym ustawiono automaty paczkowe; jednej nieruchomości o pow. 1307 ha, na której organizacyjnie wydzielono przestrzeń ogrodzoną siatką z bramą wjazdową, wykorzystywaną jako parking z wydzieloną betonowymi płytami przestrzenią na ustawione kontenery śmieciowe, a na ogrodzeniu umieszczony był baner reklamowy.

Zdjęcie nr 6 –7

Nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa z Miasta Skierniewice objęte oględzinami



Źródło: materiały własne NIK.

Przykład**Starostwo Powiatowe w Sieradzu**

Starosta nie gospodarował częścią nieruchomości Skarbu Państwa w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, dopuszczając do użytkowania 14 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 3,9116 ha ujętych w ewidencji zasobu jako nierozdysponowane przez osoby do tego nieuprawnione. Jednocześnie nie ustalał i nie egzekwował z tego tytułu wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z tych nieruchomości. Dotyczyło to następujących nieruchomości: dziewięciu nieruchomości, które w całości lub w części stanowiły pola uprawne, w tym pięć obsianych w całości, a cztery w części; trzech nieruchomości znajdujących się na terenie ogrodzonych posesji z nasadzeniami i szklarniami na dwóch z nich, nieruchomości ogrodzonej na której znajdował się budynek mieszkalny; nieruchomości na której znajdowały się reklamy stacji benzynowej i przystani w Warcie.

Starosta zapytany o działania podejmowane w celu ustalenia osób korzystających z ww. nieruchomości ujętych w ewidencji, jako nierozdysponowane wyjaśnił, że tutejszy organ nie posiadał informacji, aby przedmiotowe nieruchomości były wykorzystywane przez osoby trzecie.

Zdjęcie nr 8–9

Nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa z powiatu sieradzkiego objęte oględzinami



Źródło: materiały własne NIK.

Przykład**Starostwo Powiatowe w Gryfinie**

Starosta dopuścił do bezumownego korzystania z 22 (z 30 objętych oględzinami) nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 4,1496 ha. Użytkowanie polegało np. na wykorzystywaniu nieruchomości na cele rolnicze, uprawę warzyw, poszerzeniu i ogrodzeniu nieruchomości SP z nieruchomością sąsiednią.

Starosta wyjaśniła, że: w latach 2022, 2023, 2024 i 2025 (do dnia 9 lipca) nie były podejmowane działania, które miałyby zapobiec bezumownemu użytkowaniu wyżej wymienionych nieruchomości. Istotnym utrudnieniem jest znaczna rozległość terytorialna powiatu gryfińskiego (największy powiat ziemski na Pomorzu Zachodnim). Poinformował, że jest w trakcie opracowywania pism, które zostaną wysłane do bezumownych użytkowników w celu uregulowania stanów prawnych ww. nieruchomości.

Zdjęcie nr 10-13

Nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa z powiatu gryfińskiego objęte oględzinami





Źródło: materiały własne NIK.

**Zasiedzenie
nieruchomości Skarbu
Państwa na kwotę
3142,4 tys. zł**

Podmiot niebędący właścicielem nabywa z mocy prawa własność nieruchomości w drodze zasiedzenia, jeżeli posiada ją nieprzerwanie od 20 lat jako posiadacz samoistny w dobrej wierze, a po upływie 30 lat także choćby był w złej wierze (art. 172 k.c.). Przyjmuje się, że posiadaczem w dobrej wierze jest ten podmiot, który faktycznie włada nieruchomością jak właściciel, wykazując usprawiedliwione w danych okolicznościach przekonanie, że jego posiadanie jest zgodne ze stanem prawnym. Z kolei posiadaczem w złej wierze jest ten posiadacz, który wiedział, lub przy zachowaniu należytej staranności powinien był wiedzieć, że nie dysponuje tytułem prawnym do nieruchomości. Skuteczne gospodarowanie i nadzorowanie nieruchomości Skarbu Państwa, powinno zapobiegać nieuprawnionemu zasiadywaniu tych nieruchomości.

W latach 2022-2025 wobec 158 nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni 207,9207 ha i o wartości 11499,7 tys. zł¹⁰⁸ z obszaru 15 badanych jednostek¹⁰⁹ toczyły się postępowania o nabycie własności nieruchomości¹¹⁰ przez inne podmioty w drodze zasiedzenia, z czego

¹⁰⁸ Wartość jest zaniżona bowiem nie we wszystkich przypadkach jst dysponowała informacją o wartości nieruchomości objętych postępowaniem o zasiedzenie. Informacjami takimi nie dysponowało: Starostwa Powiatowe w Czarnkowie, Sokołowie Podlaskim, Sieradzu, Wieluniu.

¹⁰⁹ Postępowania o zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa nie dotyczyły obszaru właściwości miejscowej Prezydenta Miasta Kalisza oraz Starosty Powiatu w Wołominie.

¹¹⁰ Działek ewidencyjnych.

w 96 przypadkach postępowania zakończyły zasiedzeniem¹¹¹ nieruchomości Skarbu Państwa o wartości 3142,4 tys. zł¹¹².

Infografika nr 15

Postępowania o zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa w latach 2022–2025



Źródło: materiały własne NIK.

NIK wskazuje, że nieruchomości niezasadnie wyłączone z zasobów nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonych przez starostów, o których mowa we wcześniejszej części Informacji, także wyłączone są spod stosownego nadzoru, w konsekwencji czego istnieje realne ryzyko, że użytkowane są przez podmioty niedysponujące stosownym tytułem prawnym do nich, co w konsekwencji skutkować może nabyciem przez tych użytkowników własności tych nieruchomości, które wciąż formalnie, na podstawie katastru, stanowią własność Skarbu Państwa.

Administrowanie nieruchomościami Skarbu Państwa

Do czynności związanych z gospodarowaniem nieruchomościami zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki należy m.in. administrowanie tymi nieruchomościami, w tym zabezpieczanie przed uszkodzeniem i zniszczeniem (art. 23 ust. 1 pkt 4) ustawy o gospodarce nieruchomościami). Ponadto zgodnie z art. 61 ustawy Prawo budowlane właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany: utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 tej ustawy, oraz zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury.

¹¹¹ Sąd stwierdzał zasiedzenie nieruchomości z dniem przypadającym przed okresem objętym kontrolą tj. przed 2022 r.

¹¹² Wartość jest zaniżona bowiem nie wszystkie kontrolowane jst dysponowały informacją o wartości nieruchomości w przypadku których stwierdzono zasiedzenie. Informacjami takimi nie dysponowało: Starostwa Powiatowe w Czarnkowie, Sokołowie Podlaskim, Gryfinie, Sieradzu, Wieluniu.

W latach 2022–2025 do połowy kontrolowanych jednostek¹¹³ wpływały zgłoszenia od mieszkańców, służb, inspekcji i straży, dotyczące nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Najwięcej zgłoszeń wpłynęło w badanym okresie do Starostwa Powiatowego w Kamieniu Pomorskim – odpowiednio 78, 79, 69 i 23. W pozostałych siedmiu jednostkach liczba zgłoszeń wynosiła od jednego w Starostwie Powiatowym w Wieluniu, Czarnkowie i Jarocinie do ośmiu w Urzędzie Miejskim w Radomiu.

Zgłoszenia te dotyczyły najczęściej usuwania nielegalnie gromadzonych na gruntach Skarbu Państwa odpadów, usuwania uszkodzonych drzew zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia, bądź nielegalnej wycinki drzew, prac porządkowych na obiektach budowlanych, w tym także konieczności dokonania rozbiórki obiektu. Jedno zgłoszenie do Starostwa Powiatowego w Czarnkowie dotyczyło składowania na gruntach Skarbu Państwa odpadów niebezpiecznych tj. pojemników po środkach chemicznych. W związku ze zgłoszeniem Starosta złożył także stosowne zawiadomienie do Komendy Powiatowej Policji o podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 145 Kodeksu wykroczeń¹¹⁴. Policja z dniem 1 września 2022 r. zawiadomiła jednak, że czynności wyjaśniające nie dostarczyły podstaw do skierowania wniosku o ukaranie z powodu niewykrycia sprawcy wykroczenia.

Łączne koszty poniesione przez pięciu starostów w związku z ww. zgłoszeniami wyniosły w badanym okresie 325,2 tys. zł. Ponadto wstępny kosztorys usunięcia szkody powstałej na jednej nieruchomości w wyniku pożaru wskazywał na koszt 2000 tys. zł. Na próbie 37 (14,9%) poszczególnych zgłoszeń stwierdzono, że starostowie podejmowali adekwatne i niezwłoczne działania celem usuwania stwierdzonych zagrożeń i zniszczeń.

Ponadto starostowie ośmiu jednostek¹¹⁵ podejmowali działania związane z zabezpieczaniem nieruchomości Skarbu Państwa także z własnej inicjatywy. W mieście Kalisz w latach 2022-2024 zrealizowano 14 działań dotyczących zabezpieczania obiektów budowlanych ponosząc koszt 10,4 tys. zł; w Starostwie Powiatowym w Mińsku Mazowieckim w 2022 r. i 2024 r. przeprowadzono odpowiednio remont dachu i zabezpieczano przejęte do zasobu nieruchomości ponosząc koszt 39,6 tys. zł, w Starostwie Powiatowym w Gryfinie z kolei w badanym okresie realizowano działania związane z rozbiórką budynku wycinką drzew, udroźnianiem rowów melioracyjnych i usuwaniem odpadów ponosząc koszt 73,5 tys. zł. Jedynie w trzech badanych jednostkach tj. w Starostwie

¹¹³ Starostwa Powiatowe w Mińsku Mazowieckim, Stargardzie, Kamieniu Pomorskim, Wieluniu, Czarnkowie, Jarocinie oraz Urząd Miejski w Radomiu oraz Urząd Miasta Kalisza.

¹¹⁴ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734).

¹¹⁵ Starostwa Powiatowe w Sokołowie Podlaskim, Mińsku Mazowieckim, Gryfinie, Sieradzu, Łodzi, oraz Urząd Miasta Kalisza i Urząd Miejski w Radomiu.

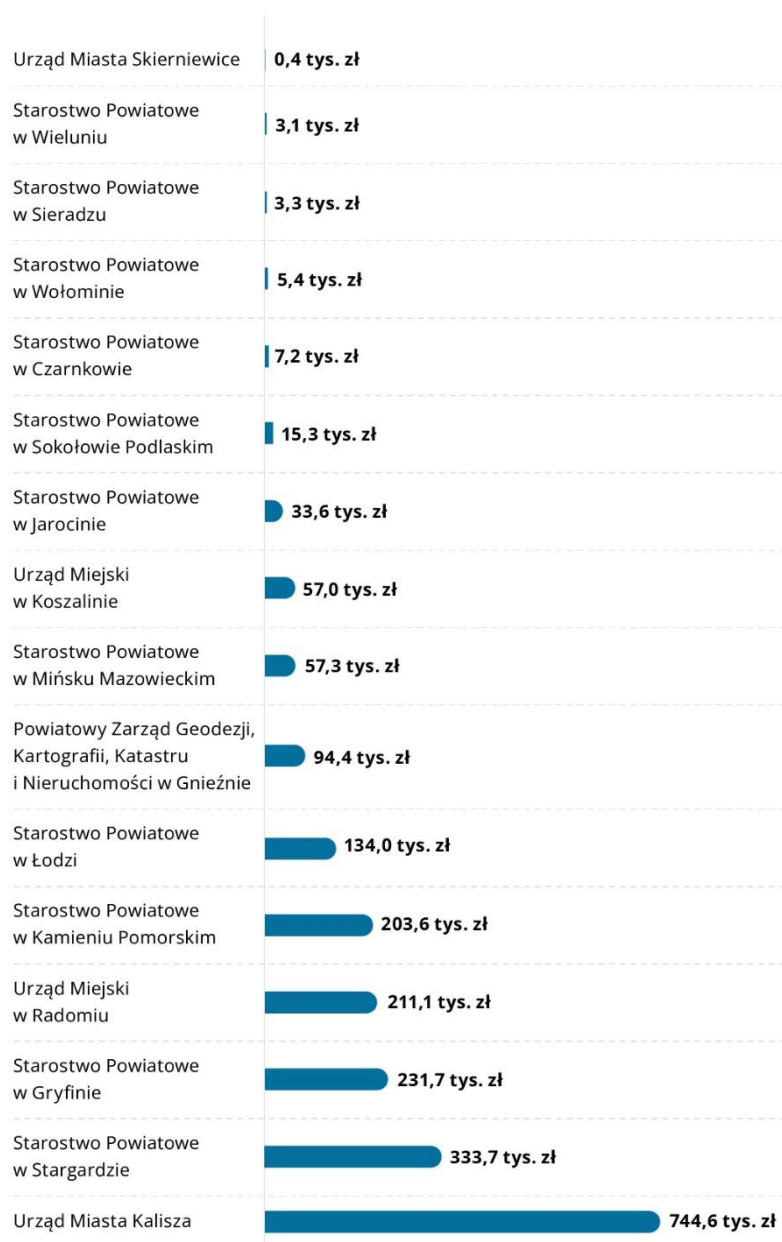
**Zróżnicowane koszty
związane
z administrowaniem
i gospodarowaniem
nieruchomościami
Skarbu Państwa**

Powiatowym w Wołominie, w Mieście Skierniewice oraz w PZGKKiN stwierdzono brak zgłoszeń oraz niepodjęcie przedmiotowych działań z własnej inicjatywy.

W badanym okresie koszty związane z administrowaniem i gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostów w kontrolowanych jednostkach wynosiły ogółem 2135,6 tys. zł, w tym w poszczególnych latach: 637,5 tys. zł, 613,6 tys. zł, 619,3 tys. zł i 265,2 tys. zł¹¹⁶.

Infografika nr 16

Koszty gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostów w poszczególnych, kontrolowanych jednostkach



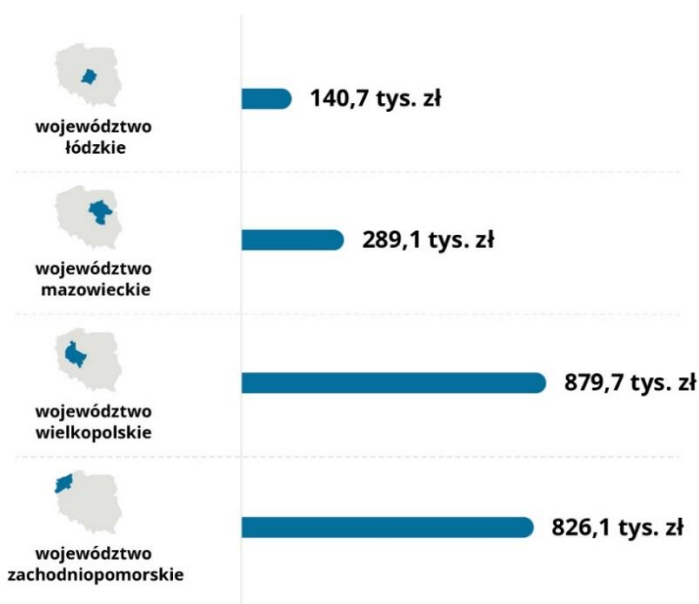
Źródło: materiały własne NIK.

¹¹⁶ Czynności kontrolne zakończyły się w październiku 2025 r.

Największy udział w tych kosztach stanowiły podatki (od nieruchomości i podatek leśny) wynoszący 36,6% kosztów ogółem, opłaty związane ze zwykłym zarządem nieruchomością 12,2 % oraz media 11,3%. Największe koszty ponosiły jednostki z województwa zachodniopomorskiego (826,1 tys. zł), a najmniejsze z województwa łódzkiego (140,7 tys. zł).

Infografika nr 17

Koszty gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa w podziale na kontrolowane województwa



Źródło: materiały własne NIK.

Brak skutecznych działań celem prawidłowego prowadzenia KOB dla budynków Skarbu Państwa oraz identyfikacji wszystkich obiektów objętych tym obowiązkiem

Opisany we wcześniejszej części Informacji o wynikach kontroli brak podejmowania skutecznych działań celem ustalenia wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa z obszaru właściwości miejscowej poszczególnych kontrolowanych starostów, a także brak wprowadzania do ewidencji zasobu, zgodnych z katastrem nieruchomości danych o budynkach i lokalach Skarbu Państwa, zdaniem NIK skutkowało nieprawidłowościami dotyczącymi zaniechania prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych.

Według ustaleń kontroli jedynie starostowie w siedmiu jednostkach¹¹⁷ kontrolowanych identyfikowali budynki Skarbu Państwa objęte obowiązkiem prowadzenia KOB (dla 35 obiektów budowlanych). Jednocześnie starostowie z czterech¹¹⁸ z tych jednostek prowadzili KOB z naruszeniem przepisów ustawy Prawo budowlane. Nieprawidłowości te dotyczyły w głównej mierze braku bieżącej aktualizacji KOB bądź zaniechania dokonywania wpisów po przejęciu ksiąg od poprzedniego zarządcy.

¹¹⁷ Starostwa Powiatowe w Czarńkowie, Jarocinie, Mińsku Mazowieckim, Kamieniu Pomorskim, Wieluniu, PZGKKiN oraz Miasto Kalisz.

¹¹⁸ Starostwa Powiatowe w Czarńkowie, Wieluniu, PZGKKiN oraz Miasto Kalisz

Przykład**Urząd Miasta w Kaliszu**

We wszystkich czterech objętych badaniem KOB nie dokonano części wymaganych wpisów, albo wpisy te były nie do końca rzetelne, co stanowiło naruszenie wymagań określonych w rozporządzeniach w sprawie KOB z 2003 r. i 2022 r. W dwóch przypadkach nie wskazano osoby fizycznej upoważnionej do prowadzenia książki obiektu budowlanego, a w kolejnych dwóch przypadkach nie zaktualizowano danych osób prowadzących KOB. W jednym przypadku nie wskazano funkcji obiektu. W trzech przypadkach nie wpisano daty zakończenia budowy. W jednym przypadku błędnie wskazano właściciela obiektu. W dwóch przypadkach nie zaktualizowano danych o zarządcy obiektu, a w kolejnych dwóch zarządcy nie wskazano. W dwóch przypadkach nie wskazano numeru księgi wieczystej, a w jednym przypadku numeru ewidencyjnego działki. We wszystkich książkach nie wskazano daty i numeru protokołu odbioru obiektu oraz nie wskazano daty i numeru pozwolenia użytkowania obiektu oraz organu wydającego. W jednej książce nie wskazano danych technicznych charakteryzujących obiekt budowlany, a w kolejnych trzech dane te były niepełne. W jednym przypadku nie było planu sytuacyjnego obiektu, a w kolejnych dwóch plan ten był niepełny.

W sześciu¹¹⁹ kontrolowanych jednostkach w toku kontroli NIK ujawniono, m.in. na podstawie EGiB, ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem jak i przeprowadzanych przez NIK oględzin, iż na terenie objętym właściwością miejscową starostów znajdowało się prawie 250 budynków, stanowiących własność Skarbu Państwa, dla których starostowie nie dysponowali informacją, o władającym nimi podmiocie, a także tym, czy obiekty te spełniają wymogi prowadzenia KOB czy też nie¹²⁰. W jednej z tych jednostek – Starostwie Powiatowym w Gryfinie, Starosta wskazywał, że z założenia nigdy nie prowadzono KOB dla nieruchomości Skarbu Państwa gospodarowanych przez starostę.

**Bezpośrednie
niebezpieczeństwo
dla życia i zdrowia
osób trzecich –
zawiadomienie
w trybie art. 51 ust. 1
ustawy o NIK**

W toku kontroli NIK w Starostwie Powiatowym w Kamieniu Pomorskim stwierdzono zły stan jednego z budynków Skarbu Państwa. W konsekwencji Starosta oraz PINB, w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, zostali poinformowani o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia osób trzecich i konieczności podjęcia działań zapobiegających opisanemu powyżej zagrożeniu. Wskutek powyższego

¹¹⁹ Starostwa Powiatowe w Jarocinie, Sokołowie Podlaskim, Gryfinie, Kamieniu Pomorskim, PZGKKiN oraz miasto Skierniewice.

¹²⁰ Większość takich obiektów zidentyfikowano w Starostwie Powiatowym w Gryfinie oraz w PZGKKiN.

**Brak lub
nieprawidłowa
Inwentaryzacja
nieruchomości
Skarbu Państwa**

Starosta niezwłocznie umieścił na budynku tablice ostrzegawcze i zabezpieczył wejście do budynku. PINB z kolei poinformował NIK o przeprowadzeniu w dniu 8 lipca 2025 r. czynności kontrolnych w terenie, które potwierdziły nieodpowiedni stan techniczny budynku gospodarczego oraz o zaistnieniu podstaw prawnych do przeprowadzenia z urzędu postępowania administracyjnego na podstawie przepisów Prawa budowlanego¹²¹.

Celem okresowego ustalania lub sprawdzania rzeczywistego stanu aktywów i pasywów (ustalenia stanu mienia), zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, kierownicy jednostek zobowiązani są przeprowadzać inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe – drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników¹²². Zgodnie z art. 26 ust. 2 ww. ustawy inwentaryzacją obejmuje się znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowania, przetwarzania lub używania.

Nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostowie nie są co prawda aktywami powiatu, ale stanowią aktywa Skarbu Państwa powierzone do gospodarowania poszczególnym starostom. Ponadto to starostowie są jedynymi organami dysponującymi stosowną dokumentacją źródłową umożliwiającą przeprowadzanie tych czynności.

Czynności inwentaryzacyjne stanowią podstawowy mechanizm kontrolny i służą sporządzeniu realnego i wiarygodnego obrazu stanu majątku i rzetelnego oszacowania sytuacji majątkowej każdej jednostki, a zatem zarówno niepodjęcie inwentaryzacji, jak i niepełne jej przeprowadzenie, czy też przeprowadzenie jej w taki sposób, że nie zostanie odzwierciedlony stan rzeczywisty wszystkich składników majątkowych danej jednostki jest stanem nieprawidłowym.

¹²¹ Brak rozstrzygnięcia postępowania do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

¹²² Według opinii Ministerstwa Finansów [Czy w roku, w którym nie przypada termin inwentaryzacji środków trwałych na terenie strzeżonym, należy dokonać inwentaryzacji tych środków w formie weryfikacji? - Ministerstwo Finansów - Portal Gov.pl](#) w latach w których nie przeprowadza się spisu z natury, środki trwałe inwentaryzuje się metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej ich wartości.

Jedynie w pięciu¹²³ jednostkach kontrola NIK nie ujawniła nieprawidłowości związanych z inwentaryzacją nieruchomości Skarbu Państwa. W trzech¹²⁴ starostwie całkowicie zaniechali inwentaryzacji tych nieruchomości, co w głównej mierze wyjaśniane było tym, że zdaniem starostów nieruchomości te nie spełniają definicji aktywów, nie są ujmowane w ewidencji bilansowej, w konsekwencji czego są wyłączone spod tego obowiązku. W kolejnej¹²⁵ z kontrolowanych jednostek inwentaryzację przeprowadzono jedynie w 2024 r. W pozostałych siedmiu¹²⁶ jednostkach starostwie przeprowadzali inwentaryzację nieruchomości Skarbu Państwa, ale z naruszeniem ustawy o rachunkowości. Nieprawidłowości te w głównej mierze polegały na nieobjęciu inwentaryzacją części nieruchomości Skarbu Państwa, głównie niewycenionych nieruchomości nierozdysponowanych, a także tych ujmowanych w prowadzonych poza zasobem rejestrach np. nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji.

Brak skarg i wniosków

W latach 2022–2025 do żadnej z kontrolowanych jednostek nie wpływały skargi czy wnioski dotyczące nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Kontrole wojewodów

W badanym okresie w 11 skontrolowanych jednostkach wojewodowie nie prowadzili kontroli gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostów. Kontroli tych nie przeprowadzono w żadnej z czterech kontrolowanych jednostek z obszaru województwa mazowieckiego, wielkopolskiego oraz w dwóch z czterech jednostek z obszaru województwa zachodniopomorskiego.

Kontrole takie przeprowadzono natomiast we wszystkich kontrolowanych jednostkach z obszaru województwa łódzkiego oraz w dwóch jednostkach z województwa zachodniopomorskiego¹²⁷. Kontrole przeprowadzono w latach 2023–2024, przy czym nie dotyczyły one w sposób wyodrębniony zagadnień związanych z nieruchomościami nierozdysponowanymi a w głównej mierze prowadzenia ewidencji tych nieruchomości, ich udostępniania, planowania sposobu wykorzystania zasobu oraz sporządzania sprawozdawczości rocznej, czy aktualizacji opłat. W ich wyniku sformułowano oceny pozytywne, w tym w jednym przypadku z zaleceniem dokonywania corocznej waloryzacji należności Skarbu Państwa, a w kolejnym¹²⁸, ocenę pozytywną z nieprawidłowościami, które

¹²³ Urząd Miasta w Kaliszu, Urząd Miejski w Radomiu, Koszalinie, Starostwo Powiatowe w Czarnkowie oraz PZGKKiN.

¹²⁴ Starostwa Powiatowe w Wołominie, Mińsku Mazowieckim i Urzędzie Miasta Skierniewice.

¹²⁵ Starostwa Powiatowe w Sokołowie Podlaskim.

¹²⁶ Starostwa Powiatowe w Jarocinie, Gryfinie, Stargardzie, Kamieniu Pomorskim, Sieradzu, Wieluniu, Łodzi.

¹²⁷ Kontrolę przeprowadzono w Starostwie Powiatowym w Stargardzie oraz w Kamieniu Pomorskim.

¹²⁸ W Starostwie Powiatowym w Wieluniu.

**Nadzór
województw nad
ewidencjonowaniem,
gospodarowaniem
i opodatkowaniem
nierozdysponowanych
nieruchomości Skarbu
Państwa**

dotyczyły w głównej mierze aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu oraz aktualizacji danych w zasobie.

Zgodnie z art. 9a ustawy o gospodarce nieruchomościami, organem wyższego stopnia w sprawach określonych w tej ustawie, rozstrzyganych w drodze decyzji przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, jest wojewoda. Wojewodowie sprawują, na podstawie art. 11b ugn nadzór nad gospodarowaniem nieruchomościami należącymi do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przez starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej. Ponadto starostowie przekazują do wojewodów w określonym terminie sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu jak i plany wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa, oraz informacje o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa. Ponadto na podstawie art. 23 ust. 6 ugn wojewoda może wystąpić do starostów o przekazanie innych niż ww. informacji o nieruchomościach Skarbu Państwa, które mogą służyć wykonywaniu zadań określonych w przepisach ugn.

W toku kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 lit f. ustawy o NIK pozyskano od wojewodów informację dotyczące zakresu sprawowanego przez nich nadzoru w obszarach objętych niniejszą kontrolą tj. w obszarze ewidencjonowania, gospodarowania i opodatkowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Jak wynika z przekazanych informacji zagadnienia dotyczące ewidencjonowania nieruchomości nierozdysponowanych, czy weryfikacji zgodności ewidencji z katastrzem, nie były konkretnie przedmiotem czynności nadzorczych wojewodów. Ich działania obejmowały w głównej mierze zagadnienia związane z weryfikacją kompletności prowadzonej ewidencji pod kątem danych wymaganych ugn, rozpatrywaniem wniosków o udostępnienie nieruchomości i weryfikowaniem w tym zakresie danych o działkach w zasobie, sporządzaniem i aktualizacją szablonów sprawozdań z gospodarowania zasobem oraz przypominaniem o obowiązkach sprawozdawczych jak i zatwierdzaniem trzyletnich Planów wykorzystania zasobu i weryfikowania tych danych z ewidencją. Wojewoda Wielkopolski poinformował, że w ramach sprawowanego nadzoru koncentrował się przede wszystkim na zatwierdzaniu trzyletnich planów wykorzystania zasobu nieruchomości SP. Poinformował także NIK, że pozyskał od właściwych miejscowo starostów dostęp do bazy EGiB. Wojewoda Mazowiecki wskazał z kolei, że nie posiada dostępu do baz danych EGiB, jak również uprawnień dokonywania analiz i przetwarzania zbiorów danych EGiB, a organem właściwym do porównania danych wykazanych w EGiB z danymi ze sprawozdania i planów jest starosta, który również odpowiada

za rzetelność sporządzonych sprawozdań i planów. Wojewoda Zachodniopomorski do 2025 r. udostępniał starostom Zintegrowany System Ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa. Prawdliwość prowadzenia ewidencji pozabilansowej nie była przedmiotem nadzoru Wojewodów z uwagi na fakt, że jak informowali, zagadnienie to nie jest regulowane przez ustawę o gospodarce nieruchomościami.

W zakresie nadzoru nad gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki działania te polegały w głównej mierze na ujednoliceniu sposobu składania planów wykorzystania zasobu oraz weryfikacji tych dokumentów, przeprowadzania analizy stanu należności i wykorzystania środków budżetowych na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami, weryfikacji wniosków o udostępnienie nieruchomości oraz nadzorem nad procesem regulowania stanu prawnego nierozdysponowanych nieruchomości. Wojewoda Zachodniopomorski poinformował, że gminy notorycznie uchylają się od regulacji stanu prawnego tych nieruchomości co z kolei wywołuje negatywne skutki finansowe po stronie Skarbu Państwa związane z podatkami i kosztami utrzymania. Dlatego też w 2023 r. pisemnie zobowiązano starostów do podjęcia pilnych działań na rzecz uporządkowania stanu władania, co miało pozwolić na formalne uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, oraz przypomniano, informując o wysokości przyznanej dotacji celowej na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, o obowiązkach, wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym szczególności dotyczących ewidencjonowania i regulowania stanu prawnego nieruchomości oraz konieczności intensyfikacji procedur komunalizacyjnych. Z kolei Wojewoda Łódzka wskazała, że jej zdaniem środki finansowe związane z gospodarką nieruchomościami mogą być przeznaczone wyłącznie na wydatki związane z gospodarowaniem nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, potwierdzoną stosowną dokumentacją, brak jest natomiast przepisów, które określałyby podmiot właściwy w sprawach gospodarowania nieruchomościami dla których własność Skarbu Państwa nie wynika z założonej księgi wieczystej. W konsekwencji, zdaniem Wojewody, nieruchomości stanowiące według EGiB własność lub będące w posiadaniu samoistnym Skarbu Państwa, która to własność wprowadzona została do ewidencji na podstawie nieujawnionego dokumentu lub aktu prawnego, wyłączone są spod nadzoru organu administracji publicznej.

Odnosząc się natomiast do nadzoru nad opodatkowaniem nieruchomości Skarbu Państwa wojewodowie jednogłośnie informowali, że zagadnienie to objęte było nadzorem na etapie rozpatrywania wniosków o uruchomienie środków budżetowych na opodatkowanie nieruchomości lub przyznanie dodatkowych środków na te cele, oraz przeprowadzania kwartalnych analiz

**Powiadomienie
w trybie art. 62a
ustawy o NIK**

stanu dochodów i należności. Ponadto Wojewoda Zachodniopomorski przypominał starostom, iż regulowanie zobowiązań podatkowych należy do zadań z zakresu administracji rządowej, podatek winien być regulowany terminowo, bez wezwania, a brak uregulowania obligatoryjnych płatności stanowi naruszenie zasady prawidłowej gospodarki, o której mowa w art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto NIK poinformowała, w trybie art. 62a ustawy o NIK, wojewodów sprawujących nadzór nad kontrolowanymi starostami i prezydentami, o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych.

Wojewoda Zachodniopomorski poinformował, że przedstawione przez NIK uwagi wykorzystane zostaną do wzmocnienia nadzoru nad realizacją zadań gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostów. W związku z czym, przyjęto formułę cyklicznego żądania udostępniania informacji dotyczących wszystkich nieruchomości wchodzących w skład zasobu i przypominania o konieczności stałego monitoringu zasobu oraz przeprowadzania okresowych wizytacji w terenie, poszerzono zakres danych ujętych w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami o informację na temat nieruchomości niezagospodarowanych oraz objętych procedurą komunalizacji, zobowiązano starostów i prezydentów miast do prawidłowego prowadzenia ewidencji pozabilansowej jak i systematycznie zwracano uwagę starostom na konieczność terminowego regulowania zobowiązań podatkowych. Wojewoda zwrócił także uwagę na trudności w gospodarowaniu nieruchomościami przeznaczonymi do komunalizacji, w tym m.in. regularne odwoływanie się gmin od wydanych decyzji deklaracyjnych, co utrudnia bieżące przekazanie nieruchomości oraz wywołuje skutki finansowe po stronie Skarbu Państwa związane z podatkami i kosztami utrzymania.

Wojewoda Mazowiecki w przekazanej do NIK odpowiedzi wskazał, że jego zdaniem brak jest podstaw do ujmowania w zasobie nieruchomości, dla których według EGiB właścicielem lub posiadaczem samoistnym jest Skarb Państwa i dla których nie wskazano na inny podmiot władający, gospodarujący nieruchomością na mocy przepisów szczególnych. Wojewoda wskazał również, że nie posiada dostępu do EGiB jak i uprawnień do dokonywania analiz i przetwarzania EGiB, a podstawowe analizy realizowane są na podstawie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem. Nie posiada również kompetencji i uprawnień do weryfikacji deklaracji podatkowych oraz kontroli terminowości ich składania i opłacania podatków jak i prowadzenia ewidencji pozabilansowej. Poinformował natomiast, że zostaną podjęte działania celem identyfikacji we wszystkich starostwach przypadków

bezumownie użytkowanych nieruchomości oraz ustalenia i uregulowania należności z tego tytułu.

Wojewoda Łódzki poinformowała NIK, wskazując, że jej zdaniem do ewidencji zasobu włączenia nieruchomości dokonuje się na podstawie stosownej dokumentacji¹²⁹, iż w związku z ustaleniami kontroli zobowiązę wszystkich starostów i prezydentów miast na prawach powiatu do badania prawidłowości danych w EGiB w zakresie własności/posiadania samoistnego Skarbu Państwa, wykreślenia Skarbu Państwa jako właściciela w sytuacji gdy zapisy te okażą się niezgodne ze stanem prawnym lub faktycznym i weryfikacji ewidencji zasobu z EGiB. Starostowie zostaną także zobowiązani do wprowadzenia do ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nieruchomości podlegających komunalizacji i prowadzenia odrębnego rejestru nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych do komunalizacji, a podlegających wyłączeniu z zasobu na podstawie art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wojewoda poinformowała NIK, że niezwłocznie wystąpi do starostów i prezydentów miast na prawach powiatu o: podjęcie niezwłocznych działań celem wyeliminowania przypadków nieuprawnionego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa; ustalenie i wyegzekwowanie należności z tego tytułu; rzetelne prowadzenie ewidencji pozabilansowej, a także ustalenie wszystkich nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym i uiszczenie należnego podatku, a w obszarach w których NIK stwierdził nieprawidłowości, wzmocniony zostanie nadzór w zakresie realizowanych kontroli.

Wojewoda Wielkopolski poinformowała NIK, że rozpoczęto cykl spotkań konsultacyjno-doradczych z przedstawicielami starostw podczas których omawiane są najistotniejsze problemy związane z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, a podczas kolejnych spotkań przedstawione i omówione zostaną wyniki kontroli NIK.

¹²⁹ Wpisów w księgach wieczystych, prawomocnych orzeczeń sądowych, umów w formie aktu administracyjnego, ostatecznych decyzji administracyjnych lub innych dokumentów potwierdzających posiadanie przez Skarb Państwa praw rzeczowych do nieruchomości.

5.3. OPODATKOWANIE NIEROZDYSPONOWANYCH NIERUCHOMOŚCI SKARBU PAŃSTWA

Działania podejmowane celem realizacji obowiązków podatkowych

W ramach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostów w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki mieści się również obowiązek identyfikacji wszystkich nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym (podatek od nieruchomości i leśny¹³⁰), obowiązek terminowego składania deklaracji podatkowych i ich korekt, a także obowiązek terminowego uiszczenia ww. podatków, bez wezwania organu podatkowego. Działania te nie czynią starosty podatnikiem podatku od nieruchomości, gdyż jest nim Skarb Państwa, w imieniu i na rzecz którego działa właściwy miejscowo organ administracji. Zgodnie bowiem z art. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jak i art. 2 ustawy o podatku leśnym, podatnikami podatku od nieruchomości są m.in. osoby prawne będące właścicielami lub posiadaczami samoistnymi nieruchomości. W przypadku rozdysponowanych nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa ustawa nakłada obowiązek podatkowy na posiadacza nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, jeżeli posiadanie to wynika z umowy zawartej z właścicielem lub jest bez tytułu prawnego. Stosownie do treści art. 21 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, podstawę wymiaru podatków i świadczeń stanowią dane zawarte w EGiB.

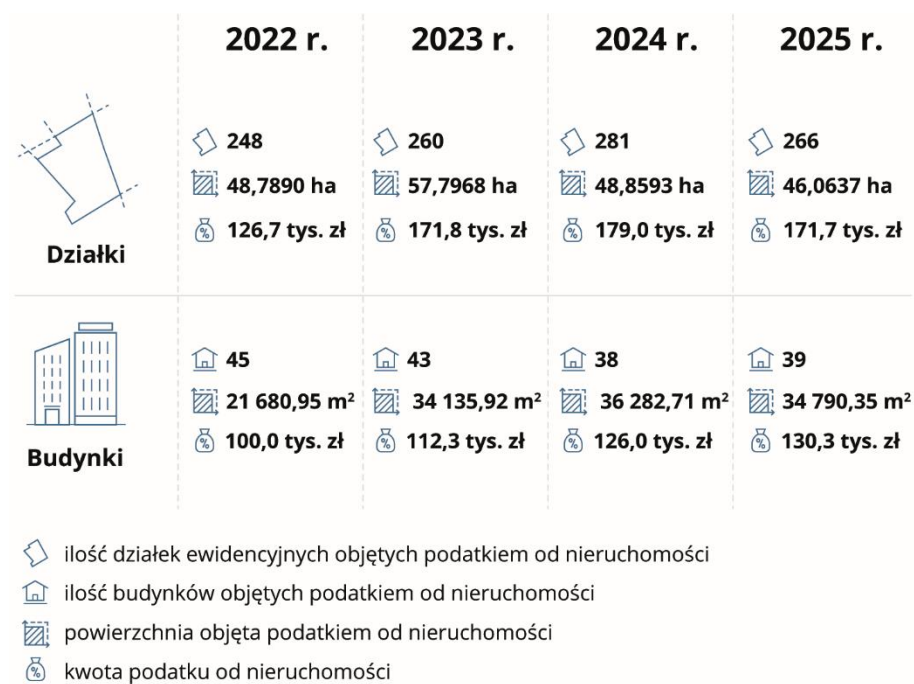
Podatek od nieruchomości

W latach 2022–2025 kontrolowani starostowie łącznie opłacali podatek od nieruchomości odpowiednio od 248, 260, 281, 266 działek ewidencyjnych w kwocie 126,7 tys. zł, 171,8 tys. zł, 179,0 tys. zł i 171,7 tys. zł oraz od 45, 43, 38, 39 budynków w kwocie 100,0 tys. zł, 112,3 tys. zł, 126,0 tys. zł i 130,3 tys. zł.

¹³⁰ Ustawodawca jedynie w przypadku podatku rolnego, mocą art. 3a ust. 1 ustawy o podatku rolnym, wprost zwolnił Skarb Państwa z realizacji ww. obowiązków

Infografika nr 18

Podatek od nieruchomości opłacany przez kontrolowanych starostów
w latach 2022–2025

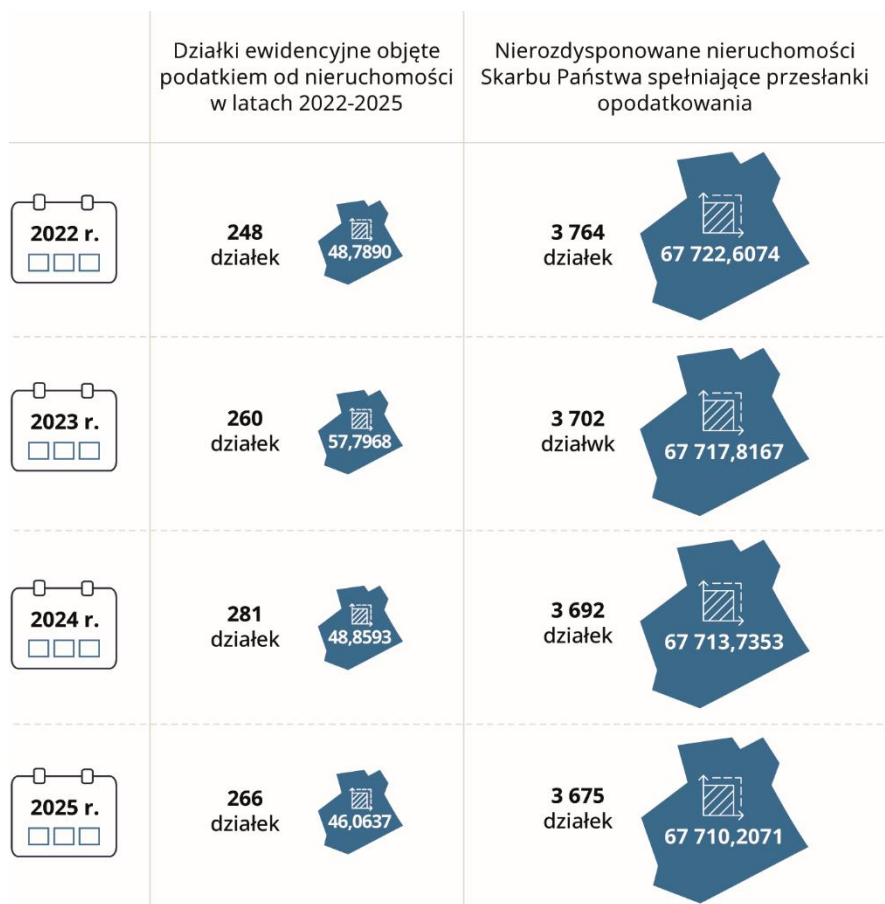


Źródło: materiały własne NIK.

Jednocześnie wszyscy kontrolowani starostowie nie realizowali w sposób prawidłowy i rzetelny zadań związanych z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. W większości przypadków nie podejmowali bowiem skutecznych działań celem identyfikacji wszystkich nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym. W konsekwencji w latach 2022–2025 odpowiednio 3764, 3702, 3692 i 3675 działek ewidencyjnych, co do których według EGiB istniały uzasadnione ku temu przesłanki, nie została opodatkowana, a nieruchomości te nie były wykazywane w deklaracjach podatkowych, pomimo że obowiązek ten dotyczył również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów ustawy.

Infografika nr 19

Zestawienie liczby i powierzchni nieruchomości opodatkowanych,
do tych spełniających wg. EGİB przesłanki opodatkowania



łączna powierzchnia działek (ha)

Źródło: materiały własne NIK.

Starosta powiatu wieluńskiego¹³¹ i prezydent miasta Skierniewice całkowicie zaniechali opłacania podatku od nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, mimo, iż na obszarze ich właściwości miejscowej znajdowały się nieruchomości, które według EGİB, powinny zostać objęte tym obowiązkiem. Kierownicy jednostek wyjaśnili, że zaniechanie to było wynikiem przeoczenia i jednocześnie zobowiązali się do niezwłocznego złożenia deklaracji podatkowych i opłacenia podatku.

Przykład

Urząd Miasta Skierniewice

W latach 2022–2025 Prezydent – reprezentujący Skarb Państwa zaniechał ustalenia i zapłaty należnego podatku od nieruchomości i podatku leśnego od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów.

¹³¹ Składane deklaracje dotyczyły jedynie podatku leśnego.

Dokonane na potrzeby kontroli wyliczenia szacunkowe podatku od nieruchomości, przeprowadzone w oparciu o nieruchomości Skarbu Państwa identyfikowane przez Prezydenta jako nierozdysponowane wykazały, że w latach 2022–2025 nie odprowadzono podatku od nieruchomości na łączną kwotę 271 774,07 zł.

We wszystkich pozostałych jednostkach starostowie nie podejmowali z własnej inicjatywy działań mających na celu kompletną weryfikację wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym, lub też podejmowane przez nich działania były nieskuteczne bowiem nie zapewniły pełnej identyfikacji wszystkich takich przypadków.

**Zaniechanie
weryfikacji zasadności
opodatkowania
nieruchomości
przeznaczonych
do komunalizacji,
w tym o dróg
wewnętrznych
o klasoużytku „dr”**

Istotną część nieopodatkowanych nieruchomości stanowiły nieruchomości przeznaczone do komunalizacji lub objęte postępowaniem komunalizacyjnym tj. takie, które według wyjaśnień starostów, nie popartych z reguły dokumentacją źródłową, przeszły z mocy prawa na rzecz poszczególnych gmin. Choć nabycie przez gminę własności nieruchomości nastąpiło z mocy prawa, to dopóki stosowna decyzja wojewody nie zostanie wydana i nie stanie się ostateczna, dopóty właścicielem nieruchomości w obrocie cywilnoprawnym, pozostaje Skarb Państwa. Dlatego też ani posiadanie przez daną nieruchomość należąca do Skarbu Państwa cech, które wskazują na zasadność podjęcia decyzji komunalizacyjnej, ani wszczęcie postępowania w tej sprawie, czy nawet wydanie decyzji, ale nie mającej jeszcze przymiotu ostateczności, nie uzasadnia odstąpienia od jej opodatkowania, jeżeli nie zachodzą przesłanki określone w art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych¹³². Starostowie wyjaśniali, że nieruchomości te stały się z mocy prawa własnością gmin i Skarb Państwa nie powinien ponosić kosztów ich utrzymania.

Pomimo skali ww. zaniechań czterech¹³³ starostów w okresie objętym kontrolą opłacało podatek od nieruchomości komunalizowanych, w tym trzech podatek od nieruchomości od 16 działek ewidencyjnych o powierzchni 0,7068 ha i jednego budynku o powierzchni 258 m² w kwocie łącznej 12,2 tys. zł, a jeden starosta opłacał podatek leśny od jednej działki o powierzchni 0,5215 ha w kwocie 0,05 tys. zł.

Istotną część nieruchomości komunalizowanych, które starostowie wyłączały spod opodatkowania, stanowiły nieruchomości o klasoużytku „dr”. Zgodnie z art. 2 ust. 3 pkt 4 upiśn opodatkowaniu podatkiem od

¹³² Odpowiedź Ministra Finansów na interpelację poselską nr 1983 z 18 kwietnia 2016 r. nr PS2.054.1.2016, wyrok NSA II FSK 2723/18 z 4 listopada 2020 r.; wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 kwietnia 2018 r. I SA/Lu 88/18.

¹³³ Starostwa Powiatowe w Jarocinie, Kamieniu Pomorskim, Łodzi oraz Urząd Miasta Kalisza.

nieruchomości nie podlegają między innymi, grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych w rozumieniu przepisów o drogach publicznych oraz zlokalizowane w nich budowle - z wyjątkiem związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż utrzymanie dróg publicznych lub eksploatacja autostrad płatnych. Powyższe wskazuje, że nieruchomości stanowiące drogi wewnętrzne nie podlegają zwolnieniu z opodatkowania i w sytuacji braku gospodarowania takimi nieruchomościami przez inny podmiot, obowiązek podatkowy ciąży na staroście, który działa w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Starostowie wyjaśniali, że ich zdaniem nie oni gospodarują przedmiotowymi nieruchomościami. Jednocześnie nie dysponowali dokumentacją źródłową to potwierdzającą, a także nie weryfikowali czy każda działka ewidencyjna o klasoużytku „dr” faktycznie wykorzystywana jest jako droga.

Co więcej, w czterech¹³⁴ kontrolowanych jednostkach – starostowie, nie dysponowali informacjami, czy nieruchomości o klasoużytku „dr” z obszaru ich właściwości miejscowej, także te ujęte w prowadzonym zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, są drogami wewnętrznymi czy też publicznymi, a także czy są w rzeczywistości użytkowane przez inne podmioty. W konsekwencji żadna z tych nieruchomości tj. łącznie 2138 działek ewidencyjnych¹³⁵, nie została zweryfikowana pod kątem objęcia obowiązkiem podatkowym. Geodeta powiatu jarocińskiego, gdzie zidentyfikowano 1358 takich działek ewidencyjnych wyjaśnił, że brak jest możliwości stwierdzenia czy dana działka stanowi drogę publiczną, czy wewnętrzną. Starosta powiatu sieradzkiego, gdzie zidentyfikowano 195 takich działek ewidencyjnych wyjaśnił, że *założono, iż wszystkie działki Skarbu Państwa o klasoużytku „dr” są drogami publicznymi, nie zostały one zweryfikowane*. Z kolei ze Starostwa Powiatowego w Wołominie oraz w PZGKKiN nie przekazano w toku kontroli informacji o nieruchomościach o klasoużytku „dr”, w tym o zakwalifikowaniu ich do kategorii dróg wewnętrznych czy publicznych, pomimo, że takie nieruchomości były ujmowane w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonej przez te jednostki. Jak wyjaśniano nie dokonano weryfikacji opisywanych nieruchomości, ze względu na znaczną liczbę zadań komórek merytorycznych, a także ograniczoną liczbę pracowników. Ponadto zdaniem Zastępcy Naczelnika Wydziału Geodezji Powiatu Wołomińskiego, nie dysponuje on drogami na terenie powiatu wołomińskiego, a te ujęte w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zostały błędnie zaimportowane z bazy EGiB. W odniesieniu

¹³⁴ Starostwa Powiatowe w Sieradzu, Wołominie i Jarocinie oraz PZGKKiN.

¹³⁵ Dane dotyczą działek z obszar powiatu sieradzkiego oraz (195 pozycji) oraz powiatu jarocińskiego (1358 pozycji). Ze Starostwa Powiatowego w Wołominie oraz w PZGKKiN nie przekazano w toku kontroli informacji o nieruchomościach o klasoużytku „dr”, pomimo że takie były ujmowane w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

natomiast do pozostałych działek, oznaczonych w ewidencji jako drogi, Starosta nie dysponował możliwością potwierdzenia ich funkcji drogowej w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W PZGKKiN wyjaśniano z kolei, że nieruchomości te stanowią grunty przeznaczone do komunalizacji na podstawie art. 13 ugr wobec czego, nie były ujmowane w zasobie nieruchomości tak jak i inne nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością innych jednostek. Konsekwencją braku ujmowania tych działek w zasobie było nieobjęcie ich obowiązkiem podatkowym.

W jednej z kontrolowanych jednostek w Urzędzie Miejskim w Radomiu Prezydent, działając w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa od 2005 r. nie opłacał podatku od nierozdysponowanych nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, na podstawie uchwały Rady Miejskiej z dnia 28 lutego 2005 r., która zwolniła Skarb Państwa z opłacania podatku – od nieruchomości lub ich części stanowiących własność Skarbu Państwa, położonych na terenie gminy miasto Radom, nie objętych zwolnieniem ustawowym, które nie zostały przekazane osobom fizycznym, osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nie mającym osobowości prawnej do używania w jakiegokolwiek formie prawnej lub nie zostały objęte w samoistne posiadanie – a zatem od nieruchomości nierozdysponowanych. W toku kontroli NIK¹³⁶ wycofano z obiegu prawnego ww. uchwałę. Zgodnie z deklaracjami podatkowymi liczba nierozdysponowanych działek ewidencyjnych, których dotyczyło ww. zwolnienie wynosiła w latach 2022-2025 odpowiednio: 186, 147, 136 i 99. Łączna kwota podatku od nieruchomości nie zapłacona przez Prezydenta w latach 2022-2025 wyniosła 526,8 tys. zł.

Podatek leśny

Podatek leśny kontrolowani starostowie opłacali w poszczególnych latach od 78, 98, 122 i 147 działek ewidencyjnych o powierzchni 58,7269 ha, 72,5779 ha, 113,7172 ha i 117,6334 ha.

¹³⁶ Uchwałą nr XXXIII/314/2025 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 27 października 2025 r. w sprawie uchylecia uchwały 572/2004 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 28 lutego 2005 r. w sprawie innych zwolnień z podatku od nieruchomości.

Infografika nr 20

Podatek leśny opłacany przez kontrolowanych starostów w latach 2022–2025

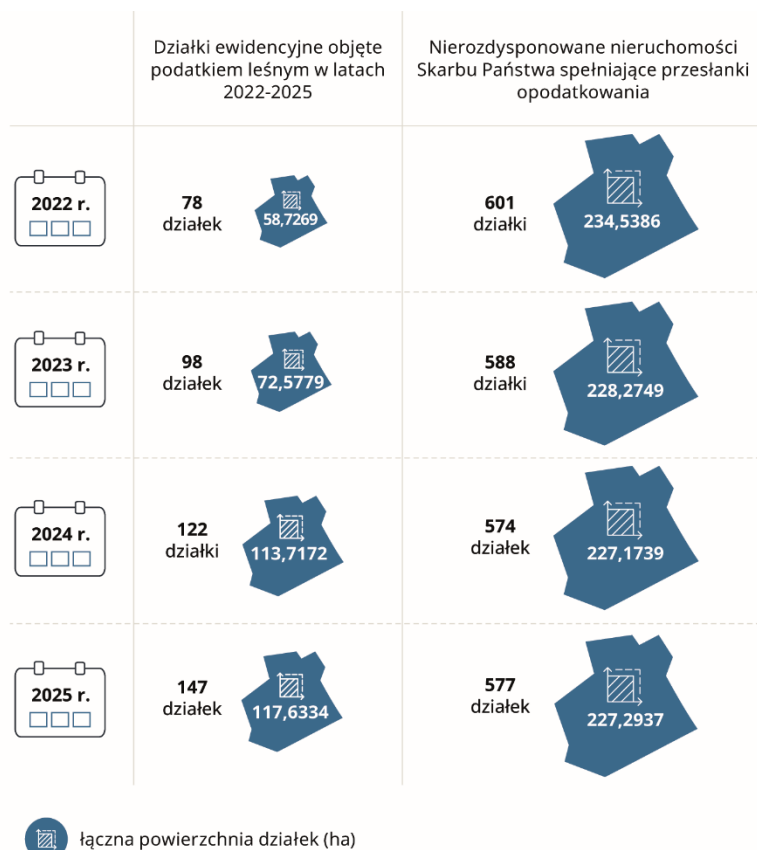


Źródło: materiały własne NIK.

Analogicznie jak w przypadku podatku od nieruchomości, także w odniesieniu do podatku leśnego starostowie nie podejmowali w pełni skutecznych działań celem weryfikacji wszystkich nieruchomości leśnych z obszarów swojej właściwości, pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym. Powyższe skutkowało zaniechaniem przez pięciu starostów opłacania podatku leśnego pomimo zidentyfikowania na obszarze ich właściwości miejscowych nieruchomości spełniających, według EGiB, przesłanki opodatkowania, a pozostałych czterech nie opodatkowało części takich nieruchomości. Na podstawie danych z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonych przez starostów jak i na podstawie EGiB przesłanki opodatkowania podatkiem leśnym spełniało w poszczególnych latach odpowiednio 601, 588, 574 i 577 działek ewidencyjnych o powierzchni 234,5386 ha, 228,2749, 227,1739 ha i 227,2937 ha.

Infografika nr 21

Zestawienie liczby i powierzchni nieruchomości opodatkowanych, do tych spełniających przesłanki opodatkowania



Źródło: materiały własne NIK.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim

W latach 2022–2025, wbrew postanowieniom art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 5 pkt 1 i 3 ustawy o podatku leśnym Starosta nie sporządzał wymaganych deklaracji podatkowych i nie opłacał należnego podatku leśnego w stosunku do nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa sklasyfikowanych w całości jako grunty leśne, ujętych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym zarządzał Starosta. Zgodnie z danymi z prowadzonej w Starostwie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, dotyczyło to następującej liczby nieruchomości, wg stanu na dzień:

- 1 stycznia 2022 r. – 248 działek, o łącznej powierzchni 96,2871 ha;
- 1 stycznia 2023 r. – 232 działek, o łącznej powierzchni 86,4438 ha;
- 1 stycznia 2024 r. – 230 działek, o łącznej powierzchni 85,6432 ha;
- 1 stycznia 2025 r. – 229, o łącznej powierzchni 85,6384 ha.

Należy dodać, że we wszystkich tych przypadkach Starostwo nie przekazało nieruchomości Lasom Państwowym oraz nie było dowodów potwierdzających przejęcie tych nieruchomości do władania przez Lasy Państwowe (...). Ponadto zarówno w EGIB, jak

i ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nie wskazano Lasów Państwowych jako podmiotu władającego przedmiotowymi nieruchomościami Skarbu Państwa. Biorąc pod uwagę obowiązujące w latach 2022–2025 stawki podatku leśnego, ustalone na zasadach określonych w art. 4 ustawy o podatku leśnym, szacunkowa łączna kwota niezapłaconego przez Starostę podatku leśnego od ww. nieruchomości w latach 2022–2025 (wg stanu na dzień 25 lipca 2025 r.) wnosila 19 859,94 zł, z tego za: 2022 r. – 4496,61 zł; za 2023 r. – 6146,15 zł, za 2024 r. – 6168,88 zł i za 2025 r. (za okres siedmiu miesięcy) – 3048,30 zł.

Uzasadniając przyczyny nieopłacania podatku leśnego starostowie wyjaśniali, że nie są jego podatnikami, gdyż nieruchomości te na podstawie art. 74 ustawy o lasach z mocy prawa przeszły w zarząd PGL LP. Geodeta ze Starostwa Powiatowego w Jarocinie wyjaśnił, że uznał za zbędne składanie deklaracji na podatek z uwagi na zwolnienie z tego podatku przysługujące Skarbowi Państwa.

Zdaniem NIK ustawa o podatku leśnym określa katalog podmiotów objętych tym obowiązkiem i w skład niego wchodzi: właściciele lasów, posiadacze samoistni, użytkownicy wieczystości i posiadacze lasów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a obowiązek podatkowy ciąży odpowiednio na jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, dotyczy lasów pozostających w zarządzie PGL LP. Jednocześnie czynności związane z przejściem na rzecz PGL LP zarządu w zakresie przekazania władania lasami, o których mowa w art. 74 ust. 1 ustawy o lasach dokonywane jest przez dotychczasowych zarządców, a lasami i gruntami przeznaczonymi do zalesienia, o których mowa w art. 74 ust. 3 ww. ustawy przez wojewodów¹³⁷. Zatem do czasu faktycznego przejścia w zarząd PGL LP nieruchomości leśnych i wprowadzenia ich do ewidencji prowadzonej na podstawie art. 4 ustawy o lasach, podczas gdy EGiB nie wskazuje na inny podmiot, zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami w imieniu Skarbu Państwa, obowiązek podatkowy w tym zakresie obciąża starostę. Przyjęcie odmiennej interpretacji skutkowałoby nieuzasadnionym zwolnieniem tych nieruchomości z obowiązku podatkowego.

Łączna, szacunkowa kwota nieopłaconego podatku od nieruchomości i podatku leśnego za lata objęte kontrolą wyniosła 8031,3 tys. zł¹³⁸.

¹³⁷ Przekazanie władania może nastąpić po uprzednim wydzieleniu geodezyjnym nieruchomości stanowiącej przedmiot przekazania. Z przekazania władania strony sporządzają protokół zdawczo-odbiorczy.

¹³⁸ Kwota wyliczona szacunkowo na podstawie danych z EGiB. Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać ustalona w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i wyłączeń przewidzianych upioli i uopli.

Nieterminowe składanie deklaracji podatkowych

Kierownicy ośmiu¹³⁹ kontrolowanych jednostek terminowo składali deklaracje podatkowe (dla podatku od nieruchomości i podatku leśnego) oraz korekty tych deklaracji. W pozostałych siedmiu¹⁴⁰ jednostkach starostowie obowiązki te realizowali z naruszeniem ustawowych terminów. Opóźnienia wynosiły od kilku aż do 789 dni. Największe opóźnienia wynikały, jak wyjaśniono w trakcie kontroli, z braku wiedzy właściwej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za składane deklaracje o posiadanych nieruchomościach Skarbu Państwa. Wówczas deklaracje podatkowe złożone zostały dopiero po wezwaniu organu podatkowego. Ponadto w jednej z kontrolowanych jednostek – Starostwie Powiatowym w Kamieniu Pomorskim – stwierdzono nierzetelnie sporządzane deklaracje podatkowe oraz korekty, co polegało m.in. na braku uzupełnienia wszystkich wymaganych pozycji, podawania w deklaracjach powierzchni i kondygnacji opodatkowanej nieruchomości niezgodnej ze stanem faktycznym, oraz opodatkowaniu gruntów podlegających zwolnieniu na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Ponadto w pięciu¹⁴¹ kontrolowanych jednostkach starostowie nieterminowo regulowali zobowiązania podatkowe, co spowodowane było przeoczeniem lub stanowiło konsekwencję nieterminowego składania deklaracji podatkowych.

Ulgi podatkowe tylko w dwóch jednostkach

W badanym okresie większość starostów nie występowała do organów podatkowych o udzielenie ulg i zwolnień podatkowych dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa. Okoliczność taka wystąpiła jedynie w Starostwie Powiatowym w Czarnkowie (dwa wnioski) oraz PZGKKiN. Wskutek ww. wniosków Staroście powiatu czarnkowskiego umorzono zaległość podatkową za okres 2018–2022 w kwocie 1,5 tys. zł. a drugi wniosek dotyczący umorzenia zaległości podatkowej w kwocie 0,5 tys. zł za lata 2019–2023 pozostawał nierozpatrzony do dnia zakończenia kontroli. Z kolei Dyrektorowi PZGKKiN na wniosek ze stycznia 2025 r. odroczone do grudnia 2025 r. termin płatności podatku od nieruchomości w wysokości 55,4 tys. zł na podstawie uzasadnienia wskazującego na konieczność poniesienia w 2025 r. znacznych nakładów finansowych w związku z remontem siedziby Zarządu oraz budową platformy dla osób niepełnosprawnych w związku z likwidacją barier architektonicznych.

¹³⁹ Starostwa Powiatowe w Czarnkowie, Jarocinie, Sokołowie Podlaskim, Mińsku Mazowieckim, Kamieniu Pomorskim i Wieluniu.

¹⁴⁰ Urząd Miejski w Radomiu oraz Koszalinie, Starostwa Powiatowe w Wołominie, Gryfinie, Stargardzie, Sieradzu i Łodzi.

¹⁴¹ Urząd Miejski w Koszalinie oraz Starostwa Powiatowe w Wołominie, Gryfinie, Kamieniu Pomorskim i Łodzi.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu wykonując zadania z zakresu administracji rządowej gospodarowali nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: 1. Czy starosta i prezydent miasta na prawach powiatu w sposób prawidłowy i rzetelny prowadził ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa obejmującą nieruchomości nierozdysponowane oraz czy terminowo przedstawiał wiarygodne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa? 2. Czy starosta i prezydent miasta na prawach powiatu gospodarował w sposób prawidłowy, rzetelny i gospodarny nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa? 3. Czy starosta i prezydent miasta na prawach powiatu, działający w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, prawidłowo i rzetelnie realizował zadania związane z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa?
Zakres podmiotowy	Kontrolę przeprowadzono łącznie w 17 jednostkach, tj. w 12 starostwach powiatowych, czterech miastach na prawach powiatu oraz jednej jednostce organizacyjnej starostwa.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem dokumentów wytworzonych przed tym okresem, o ile mają wpływ na ocenę kontrolowanej jednostki.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Kontrolę zrealizowano w terminie 30 kwiecień 2025 r. – 3 listopada 2025 r. W ramach przygotowania kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, pozyskano od wszystkich 16 wojewodów roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem Skarbu Państwa sporządzone przez powiaty i miasta na prawach powiatu. Następnie z każdego z czterech wybranych województw pozyskano z ośmiu jednostek samorządu terytorialnego dane elektroniczne dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa ujawnionych w EGIB, ewidencje zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem oraz ewidencje pozabilansowe za lata 2020–2023, celem dokonania doboru jednostek do kontroli i przeprowadzenia analizy porównawczej.

Ponadto w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK pozyskano od Wojewody Mazowieckiego, Zachodniopomorskiego, Łódzkiego i Wielkopolskiego dane o postępowaniach komunalizacyjnych, które toczyły się w latach 2022–2025 w wobec nieruchomości Skarbu Państwa, a w toku poszczególnych kontroli jednostkowych pozyskano od ww. wojewodów informacje dotyczące czynności nadzorczych przeprowadzanych w zakresie ewidencjonowania, gospodarowania i opodatkowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa w tych kontrolowanych jednostkach.

Działania na podstawie art. 62a ustawy o NIK

Najwyższa Izba Kontroli poinformowała o uwagach, ocenach i wnioskach sformułowanych w 17 wystąpieniach pokontrolnych, dotyczących działalności kontrolowanych starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, odpowiednio Wojewodę Łódzkiego, Mazowieckiego, Wielkopolskiego i Zachodniopomorskiego. Wszyscy wojewodowie poinformowali NIK o zajęтым stanowisku oraz planach zapobieżenia nieprawidłowościom, które NIK stwierdziła w każdym z trzech badanych obszarów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Pozostałe informacje

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK przygotowała dziewięć zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz dwa zawiadomienia do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego na podstawie art. 63 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 uPb, w związku z art. 93 pkt 9 uPb.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

W kontroli nie brały udziału inne organy kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK.

Pozostałe informacje

W 17 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 134 wnioski pokontrolne, z czego według stanu na 9 kwietnia 2026 r. zrealizowano 30, 58 jest w trakcie realizacji a wobec pozostałych 46 kontrolowane jednostki nie podjęły jeszcze działań.

Do dwóch wystąpień¹⁴² pokontrolnych kierownicy kontrolowanych jednostek złożyli osiemnaście zastrzeżeń. Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej w NIK dwa zastrzeżenia uwzględniły w całości, dwa w części, a pozostałe oddaliły.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły 8 504 994,96zł, na którą to kwotę złożyły się:

1. Uszczuplenie środków lub aktywów – 328 999,21 zł;
2. Kwoty nienależnie uzyskane – 8 035 769,18 zł;
3. Pozyskane korzyści finansowe – 140 226,57 zł.

¹⁴² Z kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Łodzi oraz w Sieradzu.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Miasta Skierniewice	Krzysztof Jażdżyk
2.		Starostwo Powiatowe w Sieradzu	Mariusz Bądzior
3.		Starostwo Powiatowe w Łodzi	Mateusz Karwowski
4.		Starostwo Powiatowe w Wieluniu	Maciej Bryś
5.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miasta w Kaliszu	Krzysztof Kinastowski
6.		Starostwo Powiatowe w Gnieźnie	Tomasz Budasz
7.		Starostwo Powiatowe w Czarńkowie	Grzegorz Bogacz
8.		Starostwo Powiatowe w Jarocinie	Mariusz Stolecki
9.		Powiatowy Zarząd Geodezji Kartografii Katastru i Nieruchomości w Gnieźnie	Monika Majewska
10.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Miejski w Radomiu	Radosław Witkowski
11.		Starostwo Powiatowe w Sokołowie Podlaskim	Adam Góral
12.		Starostwo Powiatowe w Wołominie	Arkadiusz Werelich
13.		Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim	Remigiusz Lesław Górniak
14.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Miejski w Koszalinie	Tomasz Sobieraj
15.		Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim	Józef Malec
16.		Starostwo Powiatowe w Stargardzie	Iwona Wiśniewska
17.		Starostwo Powiatowe w Gryfinie	Ewa Dudar

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Miasta Skierniewice	Negatywna	1. Bieżące prowadzenie ewidencji nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji; 2. Terminowe składanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem; 3. Prawidłowe sporządzanie i terminowe składanie Wojewodzie Planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa; 4. Rzetelne realizowanie założenia Planu na lata 2022–2024; 5. Terminowa aktualizacja EGiB;	1. Niezgodna z katastrzem ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca części nieruchomości Skarbu Państwa podlegających zaewidencjonowaniu; 2. Nierzetelne ewidencjonowanie w zasobie działek o klasoużytku „dr”; 3. Ewidencjonowanie w zasobie nieruchomości niezgodnie z nomenklaturą EGiB; 4. Nierzetelne dane w ewidencji zasobu; 5. Ewidencjonowanie w zasobie nieruchomości SP skomunalizowanych prawomocną decyzją Wojewody; 6. Nierzetelne i niejednolite ewidencjonowanie działek o klasoużytku „Ls”; 7. Nierzetelne dane w EGiB; 8. Nierzetelny i niekompletny rejestr nieruchomości komunalizowanych; 9. Zaniechanie prowadzenia ewidencji pozabilansowej; 10. Niedochodzenie należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości SP 11. Brak efektywnej i skutecznej weryfikacji danych zasobu z EGiB; 12. Nieokreślenie zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Naczelnikowi Wydziału Gospodarki Nieruchomościami (powierzenie obowiązków; 13. Niezatrudnienie geodety miejskiego 14. Niezałączenie do Planu na lata 2025–2027 sprawozdania z realizacji Planu za lata 2022–2024; 15. Nierzetelnie sporządzone Sprawozdanie z realizacji Planu za lata 2022–2024; 16. Niezapewnienie ciągłości umów okresowego udostępnienia nieruchomości przy jednoczesnym użytkowaniu ich przez podmioty bez tytułu prawnego; 17. Nakładanie opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości w zaniżonej wartości; 18. Nienaliczanie opłat za bezumowne użytkowanie z nieruchomości; 19. Błędna klasyfikacja opłat za gospodarowanie nieruchomościami; 20. Dopuszczenie do użytkowania przez podmioty nieuprawnione 16 nieruchomości SP; 21. Zaniechanie inwentaryzacji nieruchomości SP; 22. Nieprowadzenie KOB dla budynku SP; 23. Zaniechanie opłacania podatku od wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa; 24. Zaniechanie opłacania podatku leśnego nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.
2.	Starostwo Powiatowe w Sieradzu	Negatywna	1. Prawidłowe sporządzanie i terminowe składanie Wojewodzie Planów	1. Ewidencjonowanie w zasobie nieruchomości niezgodnie z nomenklaturą EGiB; 2. Brak aktualizacji ewidencji do zmian z lat 2012-2016 i 2014-2015;

			wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa; 2. Terminowe składanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem; 3. Podejmowanie działań na rzecz regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa; 4. Niezwłoczne reagowanie na zgłoszenia; 5. Terminowa aktualizacja EGIB; 6. Terminowe i prawidłowe składanie deklaracji podatkowych;	3. Niezgodna z katastrzem ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca części nieruchomości Skarbu Państwa podlegających zaewidencjonowaniu – bez księgi wieczystej; 4. Niezgodna z katastrzem ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca części nieruchomości Skarbu Państwa podlegających zaewidencjonowaniu – pomimo założenia księgi wieczystej; 5. Nieujmowanie w zasobie działek przekazanych w trwały zarząd GDDKiA; 6. Nierzetelne dane w ewidencji zasobu; 7. Nieujmowanie w zasobie nieruchomości komunalizowanych, niepodlegających wyłączeniu w trybie art. 228 ugn; 8. Ujmowanie w zasobie działek komunalizowanych, podlegających wyłączeniu w trybie art. 228 ugn; 9. Zaniechanie odrębnego ewidencjonowania działek wyłączonych z zasobu; 10. Nierzetelne i niezgodne z zasobem roczne sprawozdania; 11. Nierzetelna ewidencja pozabilansowa; 12. Trzyletnie Plany niezgodne z ewidencją zasobu; 13. Niedochodzenie należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości SP; 14. Dopuszczenie do użytkowania przez podmioty nieuprawnione 14 nieruchomości SP; 15. Nieprawidłowa inwentaryzacja nieruchomości SP; 16. Nieterminowa korekta deklaracji podatkowej; 17. Zaniechanie opłacania podatku od nieruchomości od części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa;
3	Starostwo Powiatowe w Łodzi	Negatywna	1. Terminowe składanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem; 2. Terminowe składanie Wojewodzie Planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa; 3. Identyfikowanie przypadków bezumownego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa i egzekwowanie należności z tego tytułu; 4. Podejmowanie działań na rzecz regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa; 5. Prowadzenie rejestru komunalizowanych nieruchomości Skarbu Państwa;	1. Niezgodna z katastrzem ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca części nieruchomości Skarbu Państwa podlegających zaewidencjonowaniu – bez księgi wieczystej, oraz budynku; 2. Nieujmowanie w zasobie działek przekazanych w trwały zarząd GDDKiA; 3. Ujmowanie w zasobie działek komunalizowanych, podlegających wyłączeniu w trybie art. 228 ugn; 4. Nieujmowanie w zasobie nieruchomości komunalizowanych, niepodlegających wyłączeniu w trybie art. 228 ugn; 5. Nieujmowanie działek przeznaczonych do przekazania w drodze darowizny jst czy PGW WP; 6. Ujmowanie nieruchomości niestanowiących wg EGIB własność SP; 7. Nierzetelna ewidencja zasobu; 8. Ewidencjonowanie w zasobie nieruchomości niezgodnie z nomenklaturą EGIB (gruntów, budynków i lokali z pominięciem ich identyfikatorów); 9. Ujmowanie w zasobie działek o klasoużytku podlegającym wyłączeniu 10. Nierzetelne sprawozdania z gospodarowania zasobem; 11. Nierzetelna ewidencja pozabilansowa; 12. Niezałączenie do Planu na lata 2025–2027 sprawozdania z realizacji Planu za lata 2022–2024;

				13. Nierzetelne sprawozdanie z realizacji Planu za lata 2022–2024; 14. Niezapewnienie weryfikacji zakończenia użytkowania nieruchomości, co skutkowało jej dalszym, bezumownym użytkowaniem; 15. Dopuszczenie do użytkowania przez podmioty nieuprawnione dwóch nieruchomości SP; 16. Nieterminowa aktualizacja danych w EGiB 17. Nieprawidłowa, nierzetelna inwentaryzacja nieruchomości SP; 18. Nieterminowe deklaracje na podatek od nieruchomości i leśny; 19. Nieterminowe opłacanie podatku od nieruchomości i leśnego; 20. Zaniechanie opłacania podatku od nieruchomości od części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa (w tym o klasoużytku „dr” i przeznaczone do komunalizacji); 21. Zaniechanie opłacania podatku leśnego od części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa (w tym przeznaczone do komunalizacji);
4	Starostwo Powiatowe w Wieluniu	Negatywna	1. Terminowe składanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem; 2. Podejmowanie działań na rzecz regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa; 3. Terminowa aktualizacja EGiB; 4. Prawidłowe sporządzanie i terminowe składanie Wojewodzie Planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa;	1. Niezgodna z katastrzem ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca części nieruchomości Skarbu Państwa podlegających zaewidencjonowaniu – bez księgi wieczystej, oraz budynków i lokali; 2. Ewidencjonowanie w zasobie nieruchomości niezgodnie z nomenklaturą EGiB (gruntów, budynków i lokali z pominięciem ich identyfikatorów); 3. Ujmowanie nieruchomości niestanowiących wg EGIB własność SP; 4. Nierzetelna ewidencja pozabilansowa; 5. Dopuszczenie do użytkowania przez podmioty nieuprawnione 20 nieruchomości SP; 6. Niepodejmowanie skutecznych działań związanych z przerwaniem bezumownego użytkowania nieruchomości; 7. Nieprawidłowo prowadzona KOB; 8. Nieprawidłowa inwentaryzacja nieruchomości SP 9. Zaniechanie opłacania podatku od nieruchomości od części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa; 10. Zaniechanie opłacania podatku leśnego od części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa;
5	Urząd Miasta w Kaliszu	W formie opisowej	1. Terminowe składanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem; 2. Prowadzenie pomocniczej ewidencji nieruchomości bez KW; 3. Prawidłowe sporządzanie i terminowe składanie Wojewodzie Planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa; 4. Terminowa aktualizacja EGiB;	1. Niezgodna z katastrzem ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca części nieruchomości Skarbu Państwa podlegających zaewidencjonowaniu – bez księgi wieczystej; 2. Ujmowanie w zasobie działek komunalizowanych, podlegających wyłączeniu w trybie art. 228 ugn; 3. Dopuszczenie do użytkowania przez podmioty nieuprawnione 16 nieruchomości SP; 4. Niezgodnie i nierzetelnie prowadzone KOB, niezawierające wszystkich wymaganych wpisów; 5. Nieopodatkowanie podatkiem od nieruchomości części nieruchomości co do których istniały uzasadnione przesłanki.

			5. Niezwłoczne reagowanie na zgłoszenia; 6. Podejmowanie z własnej inicjatywy działań na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa; 7. Prawidłowa inwentaryzacja nieruchomości Skarbu Państwa; 8. Identyfikacja i naliczanie należności z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa; 9. Terminowe składanie deklaracji i opłacanie należności podatkowych;	
6	Starostwo Powiatowe w Gnieźnie	Negatywna	1. Wprowadzenie zasad organizacji kontroli zarządczej i jej koordynowania.	1. Funkcjonujący w Starostwie system kontroli zarządczej na poziomie powiatu (drugi poziom kontroli zarządczej), w obszarze nadzoru nad Powiatowym Zarządem Geodezji, nie odpowiadał standardom kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych;
7	Starostwo Powiatowe w Czarńkowie	Negatywna	1. Terminowe składanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem; 2. Prawidłowe sporządzanie i terminowe składanie Wojewodzie Planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa; 3. Identyfikacja przypadków bezumownego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa; 4. 5. Podejmowanie działań na rzecz regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa; 5. Niezwłoczne reagowanie na zgłoszenia mieszkańców, służb, inspekcji i straży dot. nierozdysponowanych nieruchomości; 6. Terminowe składanie deklaracji i opłacanie należności podatkowych;	1. Niezgodna z katastrzem ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca części nieruchomości Skarbu Państwa podlegających zaewidencjonowaniu – w tym bez księgi wieczystej, bez innej dokumentacji podziałowej, wskutek braku powiązania zasobu z EGiB; 2. Nierzetelna ewidencja pozabilansowa, nieobejmująca nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji; 3. Nierzetelne i niezgodne z zasobem roczne sprawozdania; 4. Brak systematycznej i rzetelnej weryfikacji zasobu z EGiB, wymiany informacji pomiędzy komórkami merytorycznymi, wbrew standardom kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych 5. Ujmowanie w zasobie działek komunalizowanych, podlegających wyłączeniu w trybie art. 228 ugn; 6. Ujmowanie w zasobie nieruchomości niestanowiących własność SP; 7. Nierzetelne dane w ewidencji zasobu; 8. Nieustalenie i niedochodzenie należności z tytułu zidentyfikowanych przypadków bezumownego użytkowania nieruchomości SP; 9. Niezapewnienie ciągłości umów okresowego udostępniania przy jednoczesnym niedochodzeniu należności z tytułu bezumownego użytkowania; 10. Zaniechanie odbiorów nieruchomości po zakończeniu okresowego udostępniania, skutkujące bezumownym, dalszym jej użytkowaniem; 11. Dopuszczenie do użytkowania przez podmioty nieuprawnione 24 nieruchomości SP, bądź Starosta nie dysponował wiedzą o tym jaki podmiot i na jakiej podstawie użytkuje nieruchomość; 12. Nieterminowa aktualizacja EGiB; 13. Zaniechanie prowadzenia KOB dla trzech obiektów budowlanych;

				14. Nierzetelne prowadzenie KOB dla trzech obiektów budowlanych; 15. Powierzenie stanowiska geodety powiatowego osobie niespełniającej uprawnień; 16. Zaniechanie weryfikacji nieruchomości cele ustalenia zasadności opłacania podatku od nieruchomości od części nieruchomości Skarbu Państwa o klasoużytku „dr”; 17. Zaniechanie weryfikacji nieruchomości cele ustalenia zasadności opłacania podatku od nieruchomości od nieruchomości komunalizowanych;
8	Starostwo Powiatowe w Jarocinie	Negatywna	1. Prawidłowe sporządzanie i terminowe składanie Wojewodzie Planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa; 2. Podejmowanie działań na rzecz regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa; 3. Terminowa aktualizacja EGiB; 4. Prawidłowo prowadzone KOB; 5. Terminowe składanie deklaracji i opłacanie należności podatkowych.	1. Niezgodna z katastrzem ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca części nieruchomości Skarbu Państwa podlegających zaewidencjonowaniu; 2. Niewłączanie do zasobu budynków, dla których według EGiB właścicielem był Skarb Państwa; 3. Ujmowanie w zasobie nieruchomości dla których nie wskazano na inny dokument potwierdzający własność; 4. Nierzetelne dane w ewidencji zasobu; 5. Ujmowanie w zasobie działek komunalizowanych, podlegających wyłączeniu w trybie art. 228 ugn; 6. Nieterminowe składanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem; 7. Nierzetelne i niezgodne z zasobem roczne sprawozdania; 8. Nierzetelna ewidencja pozabilansowa, nieobejmująca części nieruchomości Skarbu Państwa; 9. Dopuszczenie do użytkowania przez podmioty nieuprawnione 78 nieruchomości SP, bądź Starosta nie dysponował wiedzą o tym jaki podmiot i na jakiej podstawie użytkuje nieruchomość; 10. Nieprawidłowa inwentaryzacja nieruchomości SP, nieobejmująca nieruchomości nierozdysponowanych, w tym przeznaczonych do komunalizacji; 11. Zaniechanie opłacania podatku leśnego od części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa; 12. Zaniechanie weryfikacji nieruchomości cele ustalenia zasadności opłacania podatku od nieruchomości od części komunalizowanych nieruchomości Skarbu Państwa; 13. Zaniechanie weryfikacji nieruchomości cele ustalenia zasadności opłacania podatku od nieruchomości od części nieruchomości Skarbu Państwa o klasoużytku „dr”;
9	PZGKKiN	W formie opisowej	1. Terminowe składanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem; 2. Podejmowanie działań na rzecz regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa; 3. Terminowa aktualizacja EGiB;	1. Niezgodna z katastrzem ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca części nieruchomości Skarbu Państwa podlegających zaewidencjonowaniu, w tym nieruchomości bez KW, komunalizowanych, a niepodlegających wyłączeniu na podstawie art. 228 ugn, i innych nierozdysponowanych; 2. Nieujmowanie w zasobie budynków dla których według EGiB właściciele lub posiadaczem samoistnym był Skarb Państwa;

			4. Prawidłowa inwentaryzacja nieruchomości Skarbu Państwa; 5. Prawidłowe sporządzanie i terminowe składanie Wojewodzie Planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa; 6. Dochodzenie należności z tytułu bezumownego użytkowania; 7. Terminowe składanie deklaracji i opłacanie należności podatkowych.	3. Ujmowanie w zasobie nieruchomości dla których właścicielem według EGiB nie był Skarb Państwa; 4. Nieprowadzenie ewidencji/rejestru, nieruchomości komunalizowanych, a wyłączonych z zasobu na podstawie art. 228 ugn, w tym nieujmowanie ; 5. Brak identyfikacji ryzyk związanych z gospodarowaniem nieruchomościami SP, wbrew standardom kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych; 6. Dopuszczenie do użytkowania przez podmioty nieuprawnione 28 nieruchomości SP; 7. Nierzetelnie prowadzone KOB czterech obiektów budowlanych. 8. Zaniechanie opłacania podatku leśnego od części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa; 9. Zaniechanie weryfikacji nieruchomości cele ustalenia zasadności opłacania podatku od nieruchomości od części nieruchomości Skarbu Państwa o klasoużytku „dr”;
10	Urząd Miejski w Radomiu	W formie opisowej	1. Bieżące prowadzenie ewidencji nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji; 2. Rzetelna ewidencja pozabilansowa dla nieruchomości Skarbu Państwa; 3. Prawidłowa inwentaryzacja nieruchomości Skarbu Państwa; 4. Identyfikacja bezumownie użytkowanych nieruchomości; 5. Podejmowanie z własnej inicjatywny działań na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa; 6. Terminowe składanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem; 7. Terminowa aktualizacja EGiB; 8. Prawidłowe sporządzanie i terminowe składanie Wojewodzie Planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa; 9. Terminowe opłacanie podatku leśnego;	1. Niezgodna z katastrzem ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca części nieruchomości Skarbu Państwa podlegających zaewidencjonowaniu; 2. Nierzetelne i niezgodne z zasobem roczne sprawozdania; 3. Dopuszczenie do użytkowania przez podmioty nieuprawnione trzech nieruchomości SP; 4. Nieterminowa składanie deklaracji podatkowych i korekt deklaracji.
11	Starostwo Powiatowe w Sokołowie Podlaskim	Negatywna	1. Terminowe składanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem; 2. Podejmowanie z własnej inicjatywny działań na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa;	1. Niezgodna z katastrzem ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca części nieruchomości Skarbu Państwa podlegających zaewidencjonowaniu – w tym gruntów i budynków; 2. Ujmowanie w zasobie działek komunalizowanych, podlegających wyłączeniu w trybie art. 228 ugn;

			3. Terminowa aktualizacja EGiB; 4. Terminowo składane deklaracje i opłacany podatek od nieruchomości.	3. Ujmowanie w zasobie nieruchomości leśnych, protokolarnie przekazanych do gospodarowania PGL LP; 4. Nierzetelne dane w ewidencji zasobu – identyfikatory budynków niezgodne z EGiB; 5. Nierzetelnie prowadzona ewidencja pozabilansowa; 6. Zaniechanie odrębnego od zasobu rejestrowania nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, podlegających wyłączeniu; 7. Nieterminowe złożenie trzyletniego Planu Gospodarowania zasobem na lata 2025–2027; 8. Niepodejmowanie skutecznych działań celem realizacji założeń Planu wykorzystania zasobu na lata 2022-2024; 9. Dopuszczenie do użytkowania przez podmioty nieuprawnione dziewięciu nieruchomości SP; 10. Zaniechanie podejmowania działań wobec 17 działek ewidencyjnych mających na celu założenie KW; 11. Zaniechanie prowadzenia KOB dla dwóch budynków; 12. Zaniechanie inwentaryzacji nieruchomości SP; 13. Niezatrudnienie geodety miejskiego w latach 07.2023-31.10.2024, oraz powierzenie pełnienia funkcji geodety od 11.2024 r. osobie niespełniającej wymagań; 14. Zaniechanie opłacania podatku od nieruchomości od części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa; 15. Zaniechanie opłacania podatku leśnego od części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w zasobie o klasoużytku „Ls”;
12	Starostwo Powiatowe w Wołominie	Negatywna	1. Podejmowanie działań na rzecz regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa; 2. Zapewnienie ciągłości zawieranych umów okresowego udostępnienia; 3. Terminowe składanie deklaracji na podatek od nieruchomości.	1. Niezgodna z katastrzem ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca części nieruchomości Skarbu Państwa podlegających zaewidencjonowaniu, w tym także lokalu; 2. Ujmowanie w zasobie działek o klasoużytku podlegającym wyłączeniu; 3. Brak identyfikacji nieruchomości komunalizowanych; 4. Ujmowanie w ewidencji zasobu nieruchomości niestanowiących wg EGIB własność SP; 5. Nierzetelna ewidencja zasobu; 6. Nierzetelne sporządzanie sprawozdań z gospodarowania zasobem (wskutek nieprawidłowości dot. zasobu); 7. Nieterminowe składanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem; 8. Nierzetelna ewidencja pozabilansowa, nieobejmująca nieruchomości nierozdysponowanych; 9. Nierzetelna kontrola zarządcza w zakresie ewidencji nieruchomości SP i sporządzania na jej podstawie sprawozdań; 10. Nieterminowe złożenie trzyletniego Planu Gospodarowania zasobem na lata 2022–2024 i 2025–2027; 11. Dopuszczenie do użytkowania przez podmioty nieuprawnione 26 nieruchomości SP; 12. Zaniechanie inwentaryzacji nieruchomości SP, w tym nierozdysponowanych;

				13. Zaniechanie opłacania podatku od nieruchomości od części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, w tym brak identyfikacji nieruchomości o klasoużytku „dr” objętych obowiązkiem podatkowym; 14. Nieterminowe składanie deklaracji i korekt na podatek leśny;
13	Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim	Negatywna	1. Terminowe składanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem; 2. Podejmowanie działań na rzecz regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa; 3. Podejmowanie z własnej inicjatywy działań na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa; 4. Terminowa aktualizacja EGiB 5. Niezwłoczne reagowanie na zgłoszenia mieszkańców, służb, inspekcji i straży dot. nierozdysponowanych nieruchomości; 6. Terminowo składane deklaracje i opłacany podatek od nieruchomości	1. Niezgodna z katastrzem ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca części nieruchomości Skarbu Państwa podlegających zaewidencjonowaniu; 2. Ujmowanie w zasobie działek komunalizowanych, podlegających wyłączeniu w trybie art. 228 ugn; 3. Zaniechanie odrębnego od zasobu rejestrowania nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, podlegających wyłączeniu na podstawie art. 228 ugn; 4. Ujmowanie w zasobie działek o klasoużytku podlegającym wyłączeniu; 5. Ewidencjonowanie w zasobie nieruchomości (budyneków i lokali) niezgodnie z nomenklaturą EGiB, z pominięciem ich identyfikatorów; 6. Podwójne ujmowanie tych samych nieruchomości w zasobie oraz w ewidencji użytkowania wieczystego; 7. Nieterminowe składanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem; 8. Zaniechanie prowadzenia ewidencji pozabilansowej; 9. Zaniechanie aktywnych działań na rzecz zagospodarowania nieruchomości SP o wysokim potencjale udostępnienia; 10. Niepodejmowanie skutecznych działań celem realizacji założeń Planu wykorzystania zasobu na lata 2022–2024; 11. Dopuszczenie do użytkowania przez podmioty nieuprawnione 22 nieruchomości SP; 12. Zaniechanie inwentaryzacji nieruchomości SP; 13. Zaniechanie opłacania podatku od nieruchomości od części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa (w tym przeznaczonych do komunalizacji o klasoużytku „dr”); 14. Zaniechanie opłacania podatku leśnego od wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w zasobie o klasoużytku „Ls”;
14	Urząd Miejski w Koszalinie	Pozytywna	1. Prawidłowa, zgodna z EGiB ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa; 2. Terminowo składane Wojewodzie roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem; 3. Prawidłowo prowadzona ewidencja pozabilansowa; 4. Prawidłowe przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa;	1. Nierzetelne i niezgodne z zasobem roczne sprawozdanie; 2. Nieterminowe składanie deklaracji na podatek leśny; 3. Nieterminowe opłacenie podatku leśnego; 4. Zaniechanie opłacania podatku od nieruchomości od części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa (w tym o klasoużytku „dr”);

			5. Prawidłowo sporządzane i terminowo składane Wojewodzie Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa; 6. Rzetelna realizacja założeń Planów; 7. Terminowa aktualizacja EGiB; 8. Prawidłowa inwentaryzacja nieruchomości Skarbu Państwa; 9. Ustalanie i egzekwowanie należności z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa; 10. Brak zidentyfikowania w toku kontroli przypadków bezumownego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa; 11. Podejmowanie z własnej inicjatywy działań związanych z administrowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa; 12. Prawidłowe i terminowe składanie deklaracji podatkowych;	
15	Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim	W formie opisowej	1. Identyfikacja przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu państwa; 2. Terminowe składanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem; 3. Naliczanie opłat z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa; 4. Podejmowanie działań na rzecz regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa; 5. Prawidłowe przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa; 6. Prawidłowe sporządzanie i terminowe składanie Wojewodzie Planów	1. Niezgodna z katastrzem ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca części nieruchomości Skarbu Państwa podlegających zaewidencjonowaniu; 2. Zaniechanie ewidencjonowania w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa budynków i lokali zgodnie z nomenklaturą EGiB; 3. Ujmowanie w zasobie działek o klasoużytku podlegającym wyłączeniu; 4. Ujmowanie w zasobie działek komunalizowanych, podlegających wyłączeniu w trybie art. 228 ugn 5. Ujmowanie w zasobie działek gospodarowanych przez inne podmioty na mocy przepisów szczególnych; 6. Nierzetelne sporządzanie sprawozdań z gospodarowania zasobem; 7. Nierzetelna ewidencja zasobu; 8. Nierzetelna ewidencja pozabilansowa; 9. Zaniechanie odrębnego od zasobu rejestrowania nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, podlegających wyłączeniu; 10. Dopuszczenie do użytkowania przez podmioty nieuprawnione 12 nieruchomości SP; 11. Nieterminowa aktualizacja danych w EGiB; 12. Nieprawidłowa inwentaryzacja nieruchomości SP; 13. Nierzetelne deklaracje podatkowe na podatek od nieruchomości;

			wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa; 7. Rzetelna realizacja założeń Planów; 8. Niezwłoczne reagowanie na zgłoszenia mieszkańców, służb, inspekcji i straży dot. nierozdysponowanych nieruchomości; 9. Podejmowanie działań administracyjnych na nieruchomościach Skarbu Państwa z własnej inicjatywy;	14. Nieterminowe opłacanie podatku od nieruchomości SP; 15. Zaniechanie opłacania podatku od nieruchomości od części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa (w tym przeznaczonych do komunalizacji);
16	Starostwo Powiatowe w Stargardzie	W formie opisowej	1. Terminowe składanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem; 2. Prawidłowe sporządzanie i terminowe składanie Wojewodzie Planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa; 3. Podejmowanie działań na rzecz regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa 4. Prawidłowe przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa; 5. Identyfikacja przypadków bezumownego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa; 6. Dochodzenie należności z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości; 7. Terminowa aktualizacja EGiB; 8. Niezwłoczne reagowanie na zgłoszenia mieszkańców, służb, inspekcji i straży dot. nierozdysponowanych nieruchomości; 9. Terminowe składanie deklaracji i opłacanie podatku od nieruchomości i leśnego;	1. Ujmowanie w ewidencji zasobu nieruchomości niestanowiących wg EGiB własność SP; 2. Niezgodność identyfikatorów działek w ewidencji zasobu nieruchomości SP z EGiB; 3. Niezgodna z katastrzem ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca części nieruchomości Skarbu Państwa podlegających zaewidencjonowaniu; 4. Ujmowanie w zasobie działek komunalizowanych, podlegających wyłączeniu w trybie art. 228 ugn; 5. Nierzetelne, niezgodne z zasobem roczne sprawozdania; 6. Nierzetelna ewidencja pozabilansowa; 7. Dopuszczenie do użytkowania przez podmioty nieuprawnione 23 nieruchomości SP; 8. Nieprawidłowa inwentaryzacja nieruchomości SP; 9. Nieterminowe składanie korekt deklaracji podatkowych w podatku od nieruchomości; 10. Zaniechanie opłacania podatku od nieruchomości od części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa (w tym o klasoużytku „dr”);

17	Starostwo Powiatowe w Gryfinie	W formie opisowej	1. Kompletna, zgodna z EGiB ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa; 2. Terminowe składanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem; 3. Prawidłowo prowadzona ewidencja pozabilansowa; 4. Prawidłowe przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa; 5. Terminowe składanie Wojewodzie Planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa; 6. Podejmowanie działań na rzecz regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa; 7. Podejmowanie z własnej inicjatywy działań związanych z administrowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa;	1. Zaniechanie ewidencjonowania w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa budynków i lokali zgodnie z nomenklaturą EGiB; 2. Niezgodność identyfikatorów działek z EGiB; 3. Podwójne ujmowanie działek w zasobie; 4. Nierzetelna ewidencja zasobu; 5. Ujmowanie w zasobie działek komunalizowanych, podlegających wyłączeniu w trybie art. 228 ugn; 6. Nierzetelne, niezgodne z zasobem sporządzenie trzyletniego Planu na lata 2022–2024 i 2025–2027; 7. Dopuszczenie do użytkowania przez podmioty nieuprawnione 22 nieruchomości SP; 8. Nieprawidłowa inwentaryzacja nieruchomości SP; 9. Zaniechanie opłacania podatku leśnego od części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa; 10. Nieterminowe deklaracje i korekty deklaracji na podatek leśny; 11. Zaniechanie opłacania podatku od nieruchomości od części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa (w tym o klasoużytku „dr”);
----	--------------------------------	-------------------	---	---

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO- -EKONOMICZNYCH¹⁴³

Ustawa o gospodarce nieruchomościami

Z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów ugn oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze (art. 11 ust. 1 ugn).

Zgodnie z art. 11b i 12 ugn ww. organy, działające za Skarb Państwa i jednostkę samorządu terytorialnego, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Natomiast nadzór nad gospodarowaniem nieruchomościami należącymi do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przez starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej sprawuje wojewoda.

Do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (art. 21 ugn) należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa. W skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (art. 21a ugn), o którym mowa w art. 21, nie wchodzi: grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne oraz stanowiące własność Skarbu Państwa urządzenia wodne lub ich części oraz budowle i ich części, o których mowa w art. 216 ust. 5 tej ustawy oraz grunty zabudowane urządzeniami wodnymi znajdujące się poza linią brzegu oraz urządzenia wodne lub ich części stanowiące własność Skarbu Państwa, wobec których prawa właścicielskie wykonują podmioty, o których mowa w art. 212 ust. 1 ustawy, o której mowa w pkt 1.

W zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie ewidencjonuje się nieruchomości, które na podstawie przepisów [ustawy](#) z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. poz. 191, z późn. zm.) 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. 228 ugn).

Zgodnie z art. 23 ugn zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują, z zastrzeżeniem ust. 1e, art. 43 ust. 2 i 4, art. 51, art. 57 ust. 1, art. 58-60, starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji

¹⁴³ Analiza stanu prawnego aktualna na dzień rozpoczęcia czynności kontrolnych tj. 5 maja 2025 r.

rządowej, a w szczególności ewidencjonują nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości. Ewidencjonowanie to obejmuje:

- oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości;
- powierzchnie nieruchomości;
- wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej;
- przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - profil funkcjonalny strefy planistycznej obejmującej nieruchomość w planie ogólnym gminy;
- wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa;
- informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości;
- informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Powyższy obowiązek ewidencjonowania dotyczy również nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste (art. 23 ust. 1b ugn).

Na podstawie art. 23 ust. 1a ugn w badanym okresie Starosta zobowiązany został sporządzać roczne sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami zasobu i przekazywać je wojewodzie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku którego dotyczy.

Od 9 września 2021 r., na podstawie art. 23 ust. 1da ugn Starosta został zobowiązany do przygotowania i przekazania Wojewodzie do zatwierdzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa – najpóźniej na 2 miesiące przed zakończeniem obowiązywania aktualnego planu. Plan ten opracowuje się na okres 3 lat i zawiera on elementy, o których mowa w art. 23 ust. 1db ugn, tj.:

Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa opracowuje się na okres 3 lat. Plan zawiera w szczególności:

- 1) zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na podstawie ust. 1 pkt 1 oraz zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w tym wskazanie:
 - a) miejscowości położenia nieruchomości;
 - b) powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości;
 - c) sposobu zagospodarowania nieruchomości;
- 2) sprawozdanie z realizacji aktualnego planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, obejmujące okres następujący po okresie objętym poprzednim sprawozdaniem;
- 3) prognozę dotyczącą:

**Ustawa prawo
geodezyjne i
kartograficzne**

- a) udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu;
 - b) poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu;
 - c) wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości;
 - d) aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości;
- 4) program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

Ewidencja gruntów i budynków obejmuje (art. 20 pgik) informacje dotyczące: gruntów - ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty; budynków - ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych; lokali - ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej.

W ewidencji gruntów i budynków wykazuje się także:

- 1) właścicieli nieruchomości, a w przypadku:
 - a) a) nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego - oprócz właścicieli inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości;
 - b) b) gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli - osoby lub inne podmioty, które władają tymi gruntami na zasadach samoistnego posiadania (wykazanie w ewidencji gruntów i budynków podmiotów, o których mowa w ust. 2 pkt 1 lit. b, może nastąpić w wyniku przeprowadzenia modernizacji tej ewidencji lub w ramach bieżącej jej aktualizacji przeprowadzonej w drodze decyzji administracyjnej);
- 2) miejsce pobytu stałego lub adres siedziby podmiotów, o których mowa w pkt 1;

Zgodnie z art. 21 pgik dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych.

Służbę Geodezyjną i Kartograficzną stanowi, na podstawie art. 6a pgik m.in. starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego.

Zgodnie z art. 7d pgik do zadań starosty należy w szczególności:

1) prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym:

a) prowadzenie dla obszaru powiatu:

- ewidencji gruntów i budynków, w tym bazy danych, o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2 (ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości),
- geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, w tym bazy danych, o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 3, zwanej dalej "powiatową bazą GESUT",
- gleboznawczej klasyfikacji gruntów,

b) tworzenie, prowadzenie i udostępnianie dla obszaru powiatu baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 7, 10 i 12.

Według §23 rozporządzenia w sprawie EGiB działki ewidencyjne, budynki i lokale oraz osoby i jednostki organizacyjne, a także inne obiekty bazy danych ewidencyjnych oznacza się w ewidencji odpowiednimi identyfikatorami.

Identyfikatory obiektów bazy danych ewidencyjnych oraz statusów podmiotów, o których mowa w § 21 ust. 2, określa załącznik nr 5 do rozporządzenia.

Na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków sporządza się terenowe i krajowe zestawienia zbiorcze danych objętych tą ewidencją (art. 25 pgik), a Starostowie sporządzają gminne i powiatowe zestawienia danych objętych ewidencją gruntów i budynków. Główny Geodeta Kraju sporządza, na podstawie zestawień powiatowych, wojewódzkie i krajowe zestawienia zbiorcze danych objętych ewidencją gruntów i budynków.

Zgodnie z art. 24 ust. 2a ustawy pgik informacje zawarte w EGiB podlegają aktualizacji z urzędu, jeżeli zmiany tych informacji wynikają z przepisów prawa, dokumentów, o których mowa w art. 23 ust. 1–4, materiałów zasobu, wykrycia błędnych informacji; na wniosek podmiotów, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 (tj. właścicieli nieruchomości, a w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego - oprócz właścicieli innych podmiotów, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości, a także osób lub innych podmiotów, które władają tymi gruntami na zasadach samoistnego posiadania, lub władających gruntami na zasadach samoistnego posiadania - w przypadku gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić właścicieli), lub władających gruntami na zasadach samoistnego posiadania.

**Ustawa o podatkach i
opłatach lokalnych**

Zgodnie z art. 2 upiśn opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają następujące nieruchomości lub obiekty budowlane:

- 1) grunty;
- 2) budynki lub ich części;
- 3) budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają użytki rolne lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają również:

- 1) pod warunkiem wzajemności – nieruchomości będące własnością państw obcych lub organizacji międzynarodowych albo przekazane im w użytkowanie wieczyste, przeznaczone na siedziby przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych i innych misji korzystających z przywilejów i immunitetów na mocy ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych;
- 2) grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi, z wyjątkiem gruntów pod wodami jezior lub zbiorników sztucznych;
- 2a) grunty pod morskimi wodami wewnętrznymi;
- 3) nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym urzędów gmin, starostw powiatowych, urzędów związków metropolitalnych i urzędów marszałkowskich;
- 4) grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych w rozumieniu przepisów o drogach publicznych oraz zlokalizowane w nich budowle – z wyjątkiem związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż utrzymanie dróg publicznych lub eksploatacja autostrad płatnych.

Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają również nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, które wchodzą w skład Zasobu Nieruchomości, o którym mowa w ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 upiśn podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące:

1. właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, z zastrzeżeniem ust. 3;
2. posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych;
3. użytkownikami wieczystymi gruntów;
4. posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:
 - a) wynika z umowy zawartej z właścicielem, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem

posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości;

b) jest bez tytułu prawnego, z zastrzeżeniem ust. 2.

Obowiązek podatkowy dotyczący przedmiotów opodatkowania wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – ciąży odpowiednio na jednostkach organizacyjnych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, faktycznie władających nieruchomościami lub obiektami budowlanymi.

Jeżeli przedmiot opodatkowania znajduje się w posiadaniu samoistnym, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości ciąży na posiadaczu samoistnym (art. 3 ust. 3 upiol).

Obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku (art. 6 ust. 1 upiol).

Jeżeli okolicznością, od której jest uzależniony obowiązek podatkowy, jest istnienie budowli albo budynku lub ich części, obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budowli albo budynku lub ich części przed ich ostatecznym wykończeniem (art. 6 ust. 2 upiol).

Jeżeli w trakcie roku podatkowego zaistniało zdarzenie mające wpływ na wysokość opodatkowania w tym roku, a w szczególności zmiana sposobu wykorzystywania przedmiotu opodatkowania lub jego części, podatek ulega obniżeniu lub podwyższeniu, poczynając od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło to zdarzenie (art. 6 ust. 3 upiol).

Obowiązek podatkowy wygasa z upływem miesiąca, w którym ustały okoliczności uzasadniające ten obowiązek (art. 6 ust. 4 upiol).

Jeżeli obowiązek podatkowy powstał lub wygasł w ciągu roku, podatek za ten rok ustala się proporcjonalnie do liczby miesięcy, w których istniał obowiązek (art. 6 ust. 5 upiol).

Zgodnie z art. 6 ust. 9 upiol osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a także jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe są obowiązane:

- składać, w terminie do dnia 31 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu - w terminie 14 dni

od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku;

- odpowiednio skorygować deklaracje w razie zaistnienia zdarzenia, o którym mowa w ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia;
- wpłacać obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości – bez wezwania - na rachunek właściwej gminy, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15. każdego miesiąca, a za styczeń do dnia 31 stycznia.

Obowiązek składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości, o którym mowa w ust. 6 i w ust. 9 pkt 1, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów niniejszej ustawy (art. 6 ust. 10 upiol).

Przepis art. 7 upiol zawiera informację o zwolnieniach od obowiązku opłacania podatku od nieruchomości.

Ustawa o podatku leśnym

Podatkiem podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna, a lasem w rozumieniu ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy. Lasem w rozumieniu ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o podatku leśnym podatnikami podatku leśnego, są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, będące:

- właścicielami lasów, z zastrzeżeniem ust. 3;
- posiadaczami samoistnymi lasów;
- użytkownikami wieczystymi lasów;
- posiadaczami lasów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Obowiązek podatkowy w zakresie podatku leśnego od lasów pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, zwanego dalej "Lasami Państwowymi", oraz wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, nieobjętych obowiązkiem podatkowym na podstawie ust. 1 pkt 4, ciąży odpowiednio na jednostkach organizacyjnych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Lasów Państwowych. Jeżeli las znajduje się w posiadaniu samoistnym, obowiązek podatkowy w zakresie podatku leśnego ciąży na posiadaczu samoistnym (art. 2 ust. 2 ustawy o podatku leśnym).

Podstawę opodatkowania podatkiem leśnym stanowi powierzchnia lasu, wyrażona w hektarach, wynikająca z ewidencji gruntów i budynków (art. 3 ustawy o podatku leśnym).

Zgodnie z art. 6 ust. 5 ustawy o podatku leśnym osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, a także jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa są obowiązane:

- składać, w terminie do dnia 15 stycznia, organowi podatkowemu, właściwemu ze względu na miejsce położenia lasów, deklaracje na podatek leśny na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu - w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku;
- odpowiednio skorygować deklaracje, w razie zaistnienia zmian, o których mowa w art. 5 ust. 4, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tych zmian;
- wpłacać w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego obliczony w deklaracji podatek leśny na rachunek budżetu właściwej gminy, za poszczególne miesiące, do dnia 15 każdego miesiąca.

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

Komunalizacja nieruchomości

Zgodnie z art. 5 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do:

- 1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego,
- 2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 pełnią funkcję organu założycielskiego,
- 3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1

stało się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy prawa mieniem właściwych gmin.

2. Jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) służące użyteczności publicznej, należące do:

- 1) rad narodowych miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich,
- 2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 pełnią funkcję organu założycielskiego,

3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1

stało się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy prawa mieniem tych miast, jeżeli jest położone w ich granicach administracyjnych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

3. Jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) służące użyteczności publicznej, należące w dniu wejścia w życie ustawy do:

- 1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego,
- 2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 pełnią funkcję organu założycielskiego,
- 3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1

przekazuje się jako mienie komunalne gminom i związkom gmin, jeżeli jest ono niezbędne do wykonywania ich zadań.

4. Gminie, na jej wniosek, może być także przekazane mienie ogólnonarodowe (państwowe) inne niż wymienione w ust. 1–3, jeżeli jest ono związane z realizacją jej zadań.

Zgodnie z art 18 ust. 1 ww. ustawy wojewoda wydaje decyzje w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa, w sprawie jego przekazania - w zakresie unormowanym ustawą.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną mienie Skarbu Państwa będące we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych przejmowanych z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy kompetencyjnej oraz przepisów niniejszej ustawy z tym dniem staje się z mocy prawa mieniem właściwych jednostek samorządu terytorialnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Nabycie mienia, o którym mowa w ust. 1, stwierdza wojewoda w drodze decyzji.

Ustawą z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁴ zniesiono art. 17a ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych znosząc obowiązek wszczynania przez wojewodę – w stosunku do nieruchomości nieobjętych spisami inwentaryzacyjnymi przekazanymi do dnia 31 grudnia 2005 r.,

¹⁴⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 462, ze zm.

postępowania w sprawie potwierdzenia nabycia przez gminy własności nieruchomości.

Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przejęcie przez Krajowy Ośrodek praw i obowiązków wynikających z wykonania prawa własności w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2, nastąpi nie później niż do dnia 30 czerwca 2000 r. Nieruchomości rolne nieprzekazane do Zasobu ostatecznymi decyzjami, o których mowa w art. 16 ust. 3, lub nieprzekazane Krajowemu Ośrodkowi ostatecznymi decyzjami, o których mowa w art. 17 ust. 1¹, w terminie określonym w ust. 1, stają się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których są położone. Gminy przejmują nieruchomości wraz z zobowiązaniami wobec osób trzecich. Nabycie nieruchomości, o których mowa w ust. 2, stwierdza wojewoda w drodze decyzji.

Ustawa o finansach publicznych

Zgodnie z art. 42 ust. 5 i 6 uofp jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Mogą one odstąpić od podejmowania w stosunku do zobowiązanego czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, jeżeli zachodzą przesłanki odstąpienia przez te jednostki od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych zgodnie z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ustawa o rachunkowości

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ww. ustawy jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację:

- 1) aktywów pieniężnych (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych), papierów wartościowych w postaci materialnej, rzeczowych składników aktywów obrotowych, środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji, z zastrzeżeniem pkt 3, a także maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie – drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic;
- 2) aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic;
- 3) środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności

spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Inwentaryzacją drogą spisu z natury obejmuje się również znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowania, przetwarzania lub używania, powiadamiając te jednostki o wynikach spisu. Obowiązek ten nie dotyczy jednostek świadczących usługi pocztowe, transportowe, spedycyjne i składowania (art. 26 ust. 2 ww. ustawy).

Termin i częstotliwość inwentaryzacji, określone w ust. 1, uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację:

- 1) składników aktywów - z wyłączeniem aktywów pieniężnych, papierów wartościowych, produktów w toku produkcji oraz materiałów, towarów i produktów gotowych, określonych w art. 17 ust. 2 pkt 4 - rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku, ustalenie zaś stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury lub potwierdzenia salda – przychodów i rozchodów (zwiększeń i zmniejszeń), jakie nastąpiły między datą spisu lub potwierdzenia a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych, przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym;
- 2) zapasów materiałów, towarów, produktów gotowych i półproduktów znajdujących się w strzeżonych składowiskach i objętych ewidencją ilościowo-wartościową - przeprowadzono raz w ciągu 2 lat;
- 3) nieruchomości zaliczonych do środków trwałych oraz inwestycji, jak też znajdujących się na terenie strzeżonym innych środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie – przeprowadzono raz w ciągu 4 lat;
- 4) zapasów towarów i materiałów (opakowań) objętych ewidencją wartościową w punktach obrotu detalicznego jednostki – przeprowadzono raz w roku;
- 5) zapasów drewna w jednostkach prowadzących gospodarkę leśną – przeprowadzono raz w roku (art. 26 ust. 3 ww. ustawy).

Inwentaryzację, o której mowa w ust. 1, przeprowadza się również na dzień zakończenia działalności przez jednostkę oraz na dzień poprzedzający postawienie jej w stan likwidacji lub ogłoszenia upadłości.

Przepis ust. 4 stosuje się odpowiednio do działalności przedsiębiorstwa w spadku na dzień, w którym zarządca sukcesyjny przestał pełnić swą funkcję, albo na dzień wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego (art. 26 ust. 4–4a ww. ustawy).

Zgodnie z art. 27 urach przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Zgodnie z art. 5 ust. 1 uondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:

1. nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;
2. niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;
3. niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności;

Zgodnie z art. 18 pkt 1 uondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości lub niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Zgodnie z art. 18c ust. 1 pkt 1 i 2 uondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ na:

- 1) uszczuplenie wpływów należnych tej jednostce, Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego;
- 2) dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki;

Zasiedzenie nieruchomości

Zgodnie art. 172 kc posiadacz nieruchomości niebędący jej właścicielem nabywa własność, jeżeli posiada nieruchomość nieprzerwanie od lat dwudziestu jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze (zasiedzenie). Po upływie lat trzydziestu posiadacz nieruchomości nabywa jej własność, choćby uzyskał posiadanie w złej wierze.

Nabyć nieruchomość rolną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁴⁵ o której mowa w art. 166 § 3, przez zasiedzenie może jedynie rolnik indywidualny w rozumieniu przepisów tej ustawy, jeżeli - ustalona zgodnie z przepisami art. 5 ust. 2 i 3¹⁴⁶ tej ustawy - powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi jego własność nie przekroczy 300 ha użytków rolnych.

Ww. terminy obowiązują od 1 października 1990 r., a wcześniej – od 1 października 1965 r. – wynosiły odpowiednio 10 i 20 lat. Z punktu widzenia biegu terminu zasiedzenia istotne znaczenie miały przepisy przejściowe nowelizacji z 1990 r.¹⁴⁷ tj. art. 9 i 10 ustawy. Wskazano w nich, że w przypadku zasiedzenia nieruchomości, którego termin 10 lub 20-letni upłynął przed 1 października 1990 r., nie ma zastosowania termin zasiedzenia przewidziany w art. 172 § 1 lub 2 w brzmieniu po nowelizacji.

Posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny) (art. 336 kc).

Na pojęcie dobrej wiary składają się trzy elementy: przeświadczenie o istnieniu prawa, błędność tego przeświadczenia oraz możliwość usprawiedliwienia błędu w danych okolicznościach.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2569, ze zm.

¹⁴⁶ Przy ustalaniu powierzchni użytków rolnych, o której mowa w ust. 1 pkt 2, będących przedmiotem współwłasności uwzględnia się powierzchnię nieruchomości rolnych odpowiadających udziałowi we współwłasności takich nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej uwzględnia się łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio do ustalania powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem współposiadania samoistnego oraz współposiadania na podstawie użytkowania wieczystego lub na podstawie umowy dzierżawy.

¹⁴⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321).

¹⁴⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu I Wydział Cywilny z 23 października 2018 r. sygn. akt I ACa 61/18.

**Ustawa prawo
budowlane**

Zgodnie z art. 60c ustawy pb książkę obiektu budowlanego zakłada właściciel lub zarządca obiektu budowlanego w terminie 30 dni od dnia: doręczenia decyzji o pozwoleniu na użytkowanie - w przypadku obiektu budowlanego, do którego użytkowania jest wymagana decyzja o pozwoleniu na użytkowanie; upływu terminu na zgłoszenie, w drodze decyzji, przez organ nadzoru budowlanego sprzeciwu do zawiadomienia o zakończeniu budowy albo doręczenia zaświadczenia organu nadzoru budowlanego o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu - w przypadku obiektu budowlanego, do użytkowania którego jest wymagane zawiadomienie o zakończeniu budowy; dokonania zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części - jeżeli w wyniku tej zmiany obiekt budowlany niewymagający wcześniej założenia książki obiektu budowlanego stał się obiektem budowlanym, dla którego należy prowadzić książkę obiektu budowlanego.

Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego wskazuje w książce obiektu budowlanego osobę fizyczną do prowadzenia tej książki. Za prowadzenie książki obiektu budowlanego odpowiada wskazana w tej książce osoba fizyczna (art. 60d ustawy pb).

W terminie miesiąca od dnia zakończenia rozbiórki obiektu budowlanego jego właściciel lub zarządca zamyka prowadzoną w systemie c-KOB książkę obiektu budowlanego (art. 60g ustawy pb).

Książkę obiektu budowlanego zakłada się i prowadzi w postaci elektronicznej w systemie c-KOB (art. 60h ustawy Pb). Przepisu nie stosuje się do obiektów budowlanych usytuowanych w całości lub w części na terenach zamkniętych. Dla tych obiektów budowlanych książkę obiektu budowlanego prowadzi się w postaci papierowej. Każdej książce obiektu budowlanego prowadzonej w postaci elektronicznej nadaje się w systemie c-KOB indywidualny numer.

Zgodnie z art. 60i ustawy Pb w przypadku zmiany właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego dotychczasowy właściciel lub zarządca obiektu budowlanego przekazuje nowemu właścicielowi lub zarządcy tego obiektu książkę obiektu budowlanego. Książkę obiektu budowlanego prowadzoną w postaci elektronicznej przekazuje się w systemie c-KOB. W przypadku nieprzekazania książki obiektu budowlanego prowadzonej w postaci elektronicznej przez dotychczasowego właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego na wniosek nowego właściciela lub zarządcy przekazuje im do dalszego prowadzenia tę książkę w systemie c-KOB. Przekazanie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, następuje po przedstawieniu przez nowego właściciela lub zarządcę dokumentów potwierdzających prawo właściciela lub zarządcy do obiektu budowlanego.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz.1483, ze zm.);
2. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.);
3. Ustawa z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1561);
4. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393, ze zm.). Przedmiotowe rozporządzenie zostało uchylone z dniem 31 lipca 2021 r.;
5. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 219, ze zm.);
6. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1460);
7. Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.);
8. Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 462);
9. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.);
10. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1572, ze zm.);
11. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2025 r. poz. 341, ze zm.);
12. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1460);
13. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.);
14. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691);
15. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111);
16. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707);
17. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 176);

18. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.);
19. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1484).
20. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418)
21. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, ze zm.).
22. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Rozwoju i Technologii
6. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
7. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
8. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
9. Biblioteka Sejmowa
10. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
11. Wojewodowie (wszyscy)
12. Prezesi Regionalnych Izb Obrachunkowych (wszyscy)



Minister Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DKT-IV.0814.4.2026
Warszawa, 29 lipca 2026 r.

Pan
Mariusz Haładyj
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli (dalej także: NIK lub Izba) nr P/25/069 w temacie: *Zagospodarowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa w powiatach i miastach na prawach powiatu.*

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623, z późn. zm.), przedstawiam stanowisko do ww. Informacji.

Na wstępie należy zauważyć, że wnioski *de lege ferenda* skierowane do ministra kierującego działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, zawarte w ww. Informacji o wynikach kontroli NIK, są zbieżne z wnioskami zawartymi w Informacji o wynikach kontroli nr P/23/071 w temacie: „Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w województwie łódzkim” (nr ewid. 131/2023/P/23/071/LLO)¹, do której ówczesny Minister Rozwoju i Technologii przekazał swoje stanowisko pismem z dnia 13 marca 2024 r., znak: DKT-IV.0814.7.2024.

Wymaga podkreślenia, że przedstawione w ww. piśmie stanowisko Ministra Rozwoju i Technologii pozostaje aktualne.

Ad wniosku pokontrolnego nr 1.

Modyfikacja przepisu art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez objęcie obowiązkiem ewidencjonowania w zasobie Skarbu Państwa nieruchomości planowanych do objęcia postępowaniem komunalizacyjnym, jak i już objętych wszczętym postępowaniem, do czasu uprawnomocnienia się decyzji Wojewody potwierdzającej nabycie własności nieruchomości i dokonania stosownych zmian w księgach wieczystych.

Stosownie do postanowień art. 228 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami), w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie ewidencjonuje się nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych* (Dz.U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.), 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. Przywołany przez NIK przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami odnosi się do nieruchomości, które *ex lege* przestały być własnością Skarbu Państwa. Treść tego przepisu jest spójna z treścią

¹ Przekazanej do Ministerstwa Rozwoju i Technologii w dniu 28 lutego 2024 r. pismem znak: LLO.403.1.2023.

art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa.

Z uwagi na to, że – jak wynika z przepisu art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami – starosta ewidencjonuje nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości, to z chwilą przejścia własności w 1990 r. na rzecz gminy - nieruchomości te przestały być własnością Skarbu Państwa. Prawną konsekwencją ich wyłączenia z zasobu, o którym mowa w art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest utrata kompetencji organu reprezentującego Skarb Państwa do ich ewidencjonowania.

Skoro przejście prawa własności na gminę nastąpiło z mocy samego prawa - z chwilą wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej - zmiana art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przyniosłaby zakładanego skutku, ponieważ przepis ten ściśle koresponduje z innymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Modyfikacja taka pociągałaby za sobą konieczność dokonania istotnych, systemowych zmian w innych przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Niezależnie od powyższego, w Ministerstwie Rozwoju i Technologii prowadzone są prace analityczne pod kątem możliwości wprowadzenia obowiązku ewidencjonowania nieruchomości objętych komunalizacją, z pominięciem interwencji legislacyjnej polegającej na zmianie art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W tym celu pismem z dnia 22 sierpnia 2025 r. Departament Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Rozwoju i Technologii wystąpił do Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie z prośbą o zbadanie dotychczasowej praktyki organów w zakresie gospodarowania i zabezpieczania nieruchomości Skarbu Państwa planowanych do objęcia lub objętych postępowaniem komunalizacyjnym na obszarze województwa mazowieckiego. Do tej pory odpowiedź nie została udzielona.

Ad wniosku pokontrolnego nr 2

Ujednolicenie obowiązków ewidencyjnych starostów wobec nieruchomości Skarbu Państwa komunalizowanych na mocy różnych przepisów, w tym m.in.: na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych; ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, czy ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązki ewidencyjne starostów obejmują nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa, o których mowa w art. 21 tej ustawy oraz nieruchomości Skarbu Państwa, które zostały oddane w użytkowanie wieczyste (art. 23 ust. 1b tej ustawy). Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskazana ustawa nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, w tym m.in. ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2329, z późn. zm.). Stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, z późn. zm.), mienie Skarbu Państwa będące we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych przejmowanych z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy kompetencyjnej oraz przepisów tej ustawy, z tym dniem stało się z mocy prawa mieniem właściwych jednostek samorządu terytorialnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Oznacza to, że nieruchomości, które stały się z mocy prawa własnością jednostek samorządu terytorialnego, przestały wchodzić w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Z powyższych względów

nie wydaje się uzasadniony postulat ujednolicenia obowiązków ewidencyjnych starostów wobec nieruchomości Skarbu Państwa, co do których stwierdza się nabycie z mocy prawa na mocy różnych przepisów, w tym m.in. na podstawie ustawy komunalizacyjnej, ustawy *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, czy ustawy – *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*.

Wprowadzenie dodatkowych obowiązków ewidencyjnych starostów wobec nieruchomości Skarbu Państwa komunalizowanych na podstawie regulacji należących do właściwości różnych ministrów, wymagałoby oceny możliwości podjęcia odpowiedniej interwencji legislacyjnej, także na gruncie tych przepisów. Powyższy postulat wykracza zatem poza obszar właściwości ministra kierującego działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo i wymaga uzgodnień z właściwymi ministrami.

Niezależnie od powyższego zaznaczam, że Ministerstwo Rozwoju i Technologii uwzględniło również tę kwestię w przywołanym już piśmie z dnia 22 sierpnia 2025 r. skierowanym do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Wyniki kwerendy pozwolą oszacować skalę tego zagadnienia i umożliwią ocenę zasadności interwencji legislacyjnej mającej na celu sformułowanie nowego zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, a także pozwolą określić źródła finansowania wraz z oszacowaniem skutków finansowych tego rozwiązania.

Ad wniosku pokontrolnego nr 3

Określenie w ustawie o gospodarce nieruchomościami minimalnego zakresu danych ujmowanych w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, celem zapewnienia ich jednolitości.

Stosownie do art. 23 ust. 1a ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, starosta jest zobowiązany do sporządzenia rocznego sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa oraz przekazania go wojewodzie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku, którego to sprawozdanie dotyczy. Obowiązek ten pozostaje w bezpośrednim związku z zadaniami starosty dotyczącymi gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, określonymi w art. 23 ust. 1 tej ustawy, z uwzględnieniem regulacji zawartych w ust. 1b i 1c tego artykułu. W konsekwencji, sprawozdanie powinno obejmować informacje dotyczące realizacji wszystkich zasadniczych czynności wskazanych w przywołanych przepisach. Taki zakres pozwala wojewodzie na ocenę kompletności i prawidłowości sprawozdania w oparciu o kryteria wynikające bezpośrednio z ustawy *o gospodarce nieruchomościami*. Jednocześnie pozostawienie wojewodzie możliwości ustalania zakresu lub wzoru sprawozdania pozwala na uwzględnienie specyfiki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na terenie danego województwa. Wskazana możliwość wynika z faktu, że wojewoda, jako terenowy organ administracji rządowej, dysponuje najszerzą wiedzą dotyczącą stanu oraz sposobu zarządzania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa w poszczególnych powiatach. Do jego kompetencji należy również nadzór nad prawidłowym wykonywaniem przez starostów obowiązków sprawozdawczych.

Należy podkreślić, że obecnie funkcjonujące rozwiązania są następstwem celowego działania ustawodawcy, który wprowadził je ustawą z dnia 8 lipca 2021 r. *o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1561), uwzględniając zarówno postulaty wojewodów, jak i ówczesne wnioski sformułowane przez Najwyższą Izbę Kontroli m.in. w Informacji o wynikach kontroli w temacie: *"Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej"* (nr ewid. 174/2014/P/14/103/LPO).

Celem wprowadzonych zmian było przyznanie wojewodom silnych kompetencji nadzorczych, a kluczowym elementem nowego mechanizmu stał się obowiązek sporządzania przez starostów planów wykorzystania zasobu, które podlegają obligatoryjnemu zatwierdzeniu przez

województwo, pozwalając tym samym na prowadzenie rzetelnej, celowej i systemowej polityki gospodarowania mieniem państwowym. Aby nadzór ten nie miał jedynie charakteru formalnego, wojewodowie zyskali nowoczesne narzędzia informatyczne zapewniające elektroniczny przepływ danych, co umożliwia im bieżącą weryfikację informacji, ocenę realizacji zadań oraz pełną transparentność struktury zasobu. Należy wskazać, że zmiana ta zagwarantowała stabilne i efektywne instrumenty prawne do reagowania – w wyniku zmian wojewoda może bowiem zobowiązać starostę do podjęcia określonych działań wobec konkretnej nieruchomości w wyznaczonym terminie, a w przypadku jego bezczynności, wykonać tę czynność zastępczo w imieniu Skarbu Państwa. Kolejnym instrumentem prawnym jest umożliwienie wojewodom wydania wiążącego nakazu przekazania nieruchomości z zasobu na dowolny, wskazany przez niego cel, co ostatecznie podporządkowuje lokalne zarządzanie mieniem państwowym priorytetom i strategii państwa.

Dodam, że Ministerstwo Rozwoju i Technologii współpracowało z Ministerstwem Finansów w zakresie opracowania *Wytycznych w sprawie ewidencji i przeprowadzania inwentaryzacji nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostowie*. W dniu 28 sierpnia 2025 r. Wytyczne zostały opublikowane na stronie Ministerstwa Finansów. Ponadto Ministerstwo Rozwoju i Technologii uznało za uzasadnione podjęcie działań mających na celu przyznanie wojewodom skutecznych narzędzi nadzoru, m.in. poprzez przygotowanie szablonów ewidencji, dopuszczając jednocześnie możliwość ich modyfikacji z uwzględnieniem specyfiki danego regionu.

Obecnie w Ministerstwie Rozwoju i Technologii trwają również prace analityczne nad ewentualnym doprecyzowaniem art. 23 ust. 1a ustawy *o gospodarce nieruchomościami* uwzględniającym kierunki wskazane przez NIK.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

DLO.430.4.2026

Warszawa, 5 sierpnia 2026 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

**do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii do Informacji o wynikach kontroli P/25/069
„Zagospodarowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa w powiatach
i miastach na prawach powiatu”**

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii do Informacji o wynikach kontroli P/25/069 „Zagospodarowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa w powiatach i miastach na prawach powiatu”.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii, wskazującego na brak potrzeby podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do: modyfikacji art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami²; ujednolicenia obowiązków ewidencyjnych wobec komunalizowanych nieruchomości Skarbu Państwa; jak i określenia minimalnego zakresu danych ujmowanych w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.

W stanowisku przedstawionym przez Ministra Rozwoju i Technologii wskazano, że nieruchomości komunalizowane na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³ stały się z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin. Tym samym, zdaniem Ministra, już wówczas przestały być własnością Skarbu Państwa, a w konsekwencji starostowie, zwolnieni zostali z realizacji obowiązków w zakresie nadzoru i ewidencjonowania tych nieruchomości, wynikających z art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, dokonując powyższego uzasadnienia pominięto poruszoną w Informacji o wynikach kontroli kwestię dotyczącą wydawania przez właściwych wojewodów decyzji komunalizacyjnych, potwierdzających przeniesienie własności nieruchomości na rzecz gmin, stanowiących dowód faktycznego nabycia przez gminę mienia państwowego.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399).

³ Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

Zgodnie bowiem z ugruntowanym orzecnictwem⁴ decyzja komunalizacyjna ma co prawda charakter deklaratoryjny, ale jest to akt konieczny, zawierający *sui generis* element konstytutywny. Dopiero od jej wydania i uprawomocnienia gmina może skutecznie powoływać się w obrocie na swoje prawo i tym prawem rozporządzać. Co istotne, dopiero prawomocna decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia mienia komunalnego z mocy prawa stanowi podstawę wpisu w księdze wieczystej, której zapisy korzystają z domniemania wiarygodności i stanowią podstawowe źródło danych o własności nieruchomości. Do czasu dokonania zmian w księdze wieczystej na podstawie prawomocnej decyzji komunalizacyjnej, jedynym ujawnionym tam właścicielem pozostaje Skarb Państwa. Dlatego też nie można zgodzić się z przedstawionym przez Ministra argumentem, zgodnie z którym samo przejście nieruchomości z mocy prawa w 1990 r. skutkowało tym, że nieruchomości te przestały być własnością Skarbu Państwa. Co istotne, o czym także mowa w Informacji o wynikach kontroli, sam fakt, że gmina zidentyfikowała daną nieruchomość jako przeznaczoną do komunalizacji na podstawie ww. przepisów nie jest równoznaczny z tym, że decyzja wojewody w tym zakresie potwierdzi przejście własności nieruchomości na gminę. Konieczne w tym celu jest przeprowadzenie postępowania, w którym dokonuje się weryfikacji stanu prawnego jak i faktycznego wykorzystania nieruchomości w tej dacie. Niejednokrotnie postępowanie to kończy się wydaniem decyzji odmownej i nieruchomość pozostaje własnością Skarbu Państwa.

Najwyższa Izba Kontroli pragnie podkreślić, że przedstawiona przez Ministra w stanowisku ww. interpretacja przepisów wyłącza znaczną grupę nieruchomości Skarbu Państwa spod jakiegokolwiek nadzoru. Zgodnie z orzecnictwem, do czasu uprawomocnienia się decyzji komunalizacyjnej gmina nie może skutecznie powoływać się na prawo własności wobec tych nieruchomości, a w konsekwencji ewidencjonować je w prowadzonym przez siebie zasobie, gospodarować nimi czy udostępniać. Przyjmując, że starostowie, działający w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, także nie są władni w tym zakresie, nie ma innego podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie nimi zgodne z zasadami prawidłowej gospodarki. To z kolei niesie ze sobą istotne ryzyko gospodarowania tymi nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione, czy nawet utraty ich własności wskutek zasiedzenia. Dlatego też, na co również wskazuje orzecznictwo, nie jest możliwy do zaakceptowania pogląd, że w sytuacji, gdy nie została rozstrzygnięta sprawa komunalizacji mienia i nie została wydana decyzja komunalizacyjna, nie ma organu właściwego w sprawie bowiem właścicielem tych nieruchomości pozostaje Skarb Państwa⁵.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela także stanowiska Ministra wskazującego na brak potrzeby ujednolicenia obowiązków ewidencyjnych wobec nieruchomości Skarbu Państwa komunalizowanych na mocy różnych przepisów⁶. Także i w tych przypadkach, każdorazowo do potwierdzenia przeniesienia własności nieruchomości niezbędna jest decyzja komunalizacyjna. Ponadto, co trzeba podkreślić, ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 228 tylko wobec nieruchomości komunalizowanych na mocy ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, wprowadza wyłączenie z obowiązku ich ewidencjonowania w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonym przez

⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2004 r. II CK 404/02; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2002 r. III CKN 202/00; Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 lipca 1993 r. III CZP 64/93.

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2004 r. II CK 404/02; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2002 r. III CKN 202/00;

⁶ M.in. ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2329 ze zm.).

starostów. Brak tego wyłączenia w odniesieniu do nieruchomości komunalizowanych na podstawie innych przepisów, skutkuje koniecznością ujęcia ich w zasobie.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ujednolicenie obowiązków dotyczących komunalizowania nieruchomości Skarbu Państwa, istotnie ułatwiłoby starostom rzetelne nimi gospodarowanie. Dlatego też Najwyższa Izba Kontroli za niewystarczający uznaje przedstawiony przez Ministra argument za niepodejmowaniem tych działań, zgodnie z którym wymagałoby to oceny możliwości podjęcia odpowiedniej interwencji legislacyjnej przez różnych ministrów i wykracza poza obszar właściwości ministra kierującego działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz wymagałoby uzgodnień z właściwymi ministrami. Wniosek Najwyższej Izby kontroli odnosi się do sposobu prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, które to zadanie znajduje się w obszarze właściwości Ministra Rozwoju i Technologii. Niezależnie jednak od tego, wspólne działania legislacyjne różnych ministrów nie powinny stanowić w tym zakresie przeszkody, stanowią bowiem naturalną i wymaganą prawem formą współpracy przy założonych projektach.

Najwyższa Izba Kontroli nie zgadza się także ze stanowiskiem Ministra, wskazującym na brak potrzeby uregulowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami minimalnego zakresu rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Kontrola P/25/069 ujawniła, że wojewodowie w sposób istotnie odmienny określali strukturę oraz zakres danych niezbędnych do ujęcia w sprawozdaniach. W niektórych przypadkach skutkowało to prowadzeniem ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa niezgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami, a w oparciu o strukturę sprawozdawczą. Co więcej, sprawozdania w tak zróżnicowanym kształcie i zakresie wymagały od starostów odmiennego nakładu pracy celem ich rzetelnego sporządzenia. W części przypadków wojewodowie wymagali bowiem szczegółowych danych odnośnie każdej działki i budynku z osobna, a w innych przypadkach jedynie danych zbiorczych obejmujących wszystkie nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto dane te często nie były zgodne z ewidencją zasobu i w takim kształcie, jak ujawniły ustalenia kontroli oraz informacje pozyskane od wojewodów, nie stanowiły istotnego elementu nadzoru nad gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Najwyższa Izba Kontroli pragnie podkreślić, że jej postulat dotyczący wprowadzenia do ustawy minimalnego zakresu rocznych sprawozdań nie stoi w opozycji do nadmienionego przez Ministra mechanizmu wzmocnienia kompetencji nadzorczych wojewodów celem prowadzenia rzetelnej, celowej i systemowej polityki gospodarowania mieniem państwowym, a jedynie go wzmacnia.

Najwyższa Izba Kontroli z aprobatą odnosi się natomiast do prowadzenia w Ministerstwie prac analitycznych dotyczących doprecyzowania art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami w sposób uwzględniający kierunki wskazane przez Izbę oraz faktu uznania za uzasadnione podjęcia działań mających na celu przyznanie wojewodom skutecznych narzędzi nadzoru, m.in. poprzez przygotowanie szablonów ewidencji, z dopuszczeniem możliwości ich modyfikacji pod kątem specyfiki danego regionu.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje informację o prowadzeniu w Ministerstwie prac analitycznych pod kątem możliwości wprowadzenia obowiązku ewidencjonowania nieruchomości objętych komunalizacją, w tym także komunalizowanych na podstawie różnych przepisów prawa, w ramach których wystąpiono do Mazowieckiego Urzędu

Wojewódzkiego w Warszawie z prośbą o zbadanie dotychczasowej praktyki organów w tym zakresie. Jednocześnie dostrzegając opóźnienie w relacjach na linii Ministerstwo – Mazowiecki Urząd Wojewódzki, gdzie od blisko roku (od 22 sierpnia 2025 r.) oczekiwana jest odpowiedź niezbędna dla dalszych działań Ministerstwa w tym zakresie, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zagadnienia te były już przedmiotem kontroli P/23/071⁷ jak i aktualnej P/25/069 i zostały przedstawione w przekazanych do Ministra Informacjach o wynikach kontroli. Co więcej kontrola P/25/069 realizowana była w czterech województwach, a zatem zawiera informację o skali nieprawidłowości i trudnościach dotyczących gospodarowania nieruchomościami komunalizowanymi w znacznie szerszym zakresie niż w odniesieniu do jednego województwa.

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

⁷ Kontrola „Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w województwie łódzkim”, przekazana do Ministra Rozwoju i Technologii przy piśmie LLO.403.1.2023 z dnia 28 lutego 2024 r.