



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.8.1.2025¹

Pan

Mateusz Karwowski

Starosta Łódzki Wschodni

Starostwo Powiatowe w Łodzi

ul. Sienkiewicza 3

90-113 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KOP-KOR.441.10.2026 (KPK-KPO.441.200.2025) Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 3 lutego 2026 r.

**P/25/069 - Zagospodarowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa
w powiatach i miastach na prawach powiatu.**

¹ Nowa sygnatura: DLO.410.18.1.2026

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Łodzi ² , ul. Sienkiewicza 3, 90-113 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Mateusz Karwowski – Starosta Łódzki Wschodni ³ od 6 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Pan Andrzej Opala - od 22 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. 2. Gospodarowanie nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. 3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.
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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Izabella Śpiewak, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/40/2025 z 8 maja 2025 r.

(akta kontroli str. 1-4)

² Dalej: *Starostwo* lub *SP*.

³ Dalej: *Starosta*.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starosty w zakresie zagospodarowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2022-2025 nierzetelnie i niezgodnie z obowiązującymi przepisami prowadzono ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, pomijając w niej większość działek będących we władaniu Starosty, a także niezasadnie ujmując niektóre działki niebędące własnością Skarbu Państwa, czy też wyłączone z zasobu na mocy przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶. Ponadto, niezgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁷ ujmowano w ewidencji zasobu nieruchomości oddane w trwały zarząd, dzierżawę i użytkowanie, jak również nie ewidencjonowano odrębnie budynków wchodzących w skład zasobu.

Sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu opracowywane były według przyjętego wzoru i terminowo przekazywane do Wojewody Łódzkiego. Sporządzane były jednak nierzetelnie, z pominięciem kilkuset działek gospodarowanych przez Starostę, w tym kilku ujętych w zasobie. Ponadto, wykazywano w nich dane na dzień sporządzenia sprawozdań, a nie za dany rok objęty sprawozdaniem.

Starosta prowadził ewidencję pozabilansową, w ujęciu zarówno ilościowym, jak i wartościowym, dla wszystkich nieruchomości nierozdysponowanych, nie ujmując w niej jednak nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, objętych prowadzonymi rejestrami, a także niektórych działek udostępnionych i omyłkowo niewykazanych w ewidencji zasobu.

Starosta sporządzał i terminowo przedkładał Wojewodzie plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, pomijając w nich jednak jeden z obligatoryjnych elementów, a w planie na lata 2025-2027 dodatkowo nie ujmując sprawozdania z realizacji poprzedniego planu.

Przekazane do Wojewody sprawozdanie o realizacji planu gospodarowania zasobem za lata 2022-2024 sporządzone było nierzetelnie, z uwagi na pominięcie niektórych udostępnionych nieruchomości i wskazanie błędnej powierzchni działek.

W toku prowadzonych oględzin Starosta identyfikował przypadki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione i podejmował adekwatne działania celem wyegzekwowania wynagrodzenia lub odszkodowania z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości. Działania nadzorcze Starosty nie były jednak w pełni skuteczne, bowiem nie zapobiegły użytkowaniu przez podmioty nieuprawnione dwóch z 10 objętych oględzinami nierozdysponowanych działek. Ponadto zaniechano pobrania wynagrodzenia od dotychczasowego dzierżawcy jednej z działek, z tytułu jej użytkowania w przerwie w obowiązywaniu umów dzierżawy, a należność z tego tytułu wyegzekwowano dopiero w trakcie niniejszej kontroli. Starosta podejmował sukcesywne działania na rzecz regulowania stanu prawnego nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, m.in. kierując do sądów stosowne wnioski o ujawnienie prawa własności w księdze wieczystej. W dwóch spośród 20 analizowanych przypadków nieterminowo wprowadzono do EGiB dane wynikające z przekazanych do Starostwa prawomocnych orzeczeń sądu, odpisów aktów notarialnych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm., dalej: *ugn*.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 219 ze zm., dalej: *rozporządzenie w sprawie EGiB*.

W Starostwie przeprowadzano coroczną inwentaryzację wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w zasobie, z pominięciem jednak nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, objętych prowadzonymi rejestrami, a także niektórych nieruchomości udostępnionych i omyłkowo niewykazanych w zasobie.

W ocenie NIK, Starosta nieprawidłowo i nierzetelnie realizował zadania związane z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Nie zidentyfikował bowiem większości nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym i tym samym nie naliczył i nie opłacił należności podatkowych w prawidłowej wysokości. Niemniej jednak, sporządzał i składał deklaracje na podatek od nieruchomości i podatek leśny, obejmujące niewielką część nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, w niektórych przypadkach nie dotrzymując ustawowych terminów. Należne podatki ujęte w złożonych deklaracjach zostały ustalone w oparciu o prawidłowe stawki podatkowe, kategorie nieruchomości i powierzchnie ujęte w EGiB, ale niektóre z nich nieterminowo opłacone.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Opis stanu faktycznego

1.1 Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa gospodarowanego przez Starostę obejmowała:

- 229 nieruchomości (działek) o powierzchni 85,9046 ha na koniec 2022 r.,
- 232 nieruchomości o powierzchni 86,0409 ha na koniec 2023 r.,
- 248 nieruchomości o powierzchni 94,7885 ha na koniec 2024 r. i na dzień 6 marca 2025 r.⁹

Według danych zawartych w ewidencji zasobu, liczba i powierzchnia nieruchomości (działek) nierozdysponowanych kształtowała się następująco:

- 177 nieruchomości o powierzchni 74,6808 ha na dzień 31 grudnia 2022 r.,
- 182 nieruchomości o powierzchni 74,8897 ha na dzień 31 grudnia 2023 r.,
- 197 nieruchomości o powierzchni 83,5846 ha na dzień 31 grudnia 2024 r.,
- 194 nieruchomości o powierzchni 78,4177 ha na dzień 6 marca 2025 r.

Ujęte w ewidencji zasobu w latach 2022-2025 nieruchomości Skarbu Państwa obejmowały również 16 budynków oddanych w trwały zarząd, a w latach 2024-2025 – dodatkowo jeden budynek oddany w dzierżawę oraz jeden na nieruchomości nierozdysponowanej.

(akta kontroli str. 1000, 1044)

1.2 W wyniku porównania elektronicznych baz danych obejmujących:

- dane z EGiB dla nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa¹⁰ oraz ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa - według stanu na koniec lat: 2022, 2023 i 2024 oraz na dzień 6 marca 2025 r.,
- roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu za lata 2022, 2023 i 2024 r.,

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Tj. dzień pobrania danych do analizy.

¹⁰ W 2022 r. - 826 działek o pow. 115,676 ha (w tym 613 z KW i 213 bez KW), w 2023 r. - 880 działek o pow. 127,4539 ha (w tym 611 z KW i 269 bez KW), w 2024 r. - 818 działek o pow. 118,2187 ha (w tym 552 z KW i 266 bez KW), w 2025 r. - 819 działek o pow. 118,2003 ha (w tym 553 z KW i 266 bez KW).

stwierdzono rozbieżności pomiędzy tymi bazami, polegające na:

- a) nieujęciu w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w latach 2022-2025 (a w konsekwencji w sprawozdaniach za lata 2022, 2023 i 2024) odpowiednio: 720, 730, 717 i 704 działek o pow.: 97,3177 ha, 110,5111 ha, 105,2668 ha i 105,5813 ha, wykazanych w EGiB jako nieruchomości, dla których właścicielem/posiadaczem samoistnym jest Skarb Państwa, w tym:
 - od 302 do 361 działek¹¹ znajdujących się w pasie drogowym dróg krajowych bądź autostrad, oddanych w trwały zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad¹² (lub przeznaczonych na ten cel);
 - od 196 do 258 działek¹³ o nieuregulowanym stanie prawnym (dla których nie założono księgi wieczystej);
 - od 80 do 100 działek rolnych¹⁴ przeznaczonych do komunalizacji na podstawie art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁵;
 - od 25 do 30 działek¹⁶ przeznaczonych do przekazania Państwowemu Gospodarstwu Rolnemu „Wody Polskie” (dalej: *PGW Wody Polskie*) na podstawie art. 258 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁷;
 - od 11 do 13 działek¹⁸ przeznaczonych na poszerzenie dróg powiatowych;
 - trzech działek o pow. 0,097 ha przeznaczonych pod drogi wojewódzkie;
 - od 10 do 14 działek¹⁹ przeznaczonych do przekazania jednostce samorządu terytorialnego w formie darowizny;
 - od ośmiu do 18 działek²⁰ omyłkowo nieujętych w zasobie;
- b) ujęciu w ewidencji zasobu w latach 2022-2025 odpowiednio: 12, 13, 17 i 17 działek²¹, dla których Skarb Państwa nie był wskazany w EGiB jako właściciel;
- c) nieujęciu w ewidencji zasobu w latach 2022-2025 działki²², która była wykazana w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu za lata 2023 i 2024;
- d) nieujęciu w ewidencji zasobu na koniec lat 2022 i 2023 (i w sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami zasobu za 2022 r.) działki²³ o pow. 0,2035 ha, która wykazana była w sprawozdaniu za 2023 r.,
- e) błędnym ujęciu na koniec lat 2022-2024 oraz na dzień 6 marca 2025 r. (i w sprawozdaniach z gospodarowania zasobem za 2022 i 2023 r.) działki²⁴ o pow. 0,0418 ha, wobec której prawomocną decyzją Wojewody z 2022 r. stwierdzone zostało jej nabycie z mocy prawa przez gminę;

¹¹ 361 nieruchomości o pow. 44,2040 ha w 2022 r., 318 nieruchomości o pow. 42,7279 ha w 2023 r., 303 nieruchomości o pow. 39,0896 ha w 2024 r. i 302 nieruchomości o pow. 39,2953 ha w 2025 r.

¹² Dalej: *GDDKiA*.

¹³ 196 nieruchomości o pow. 33,9775 ha w 2022 r., 258 nieruchomości o pow. 47,7955 ha w 2023 r., 253 nieruchomości o pow. 46,8872 ha w 2024 r. i 254 nieruchomości o pow. 47,2671 ha w 2025 r.

¹⁴ 95 nieruchomości o pow. 11,0412 ha w 2022 r., 80 nieruchomości o pow. 10,6293 ha w 2023 r., 100 nieruchomości o pow. 11,7293 ha w 2024 r. i 87 nieruchomości o pow. 11,4629 ha w 2025 r.

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 589 ze zm., dalej: ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

¹⁶ 28 nieruchomości o pow. 0,9506 ha w 2022 r., 30 nieruchomości o pow. 1,4957 ha w 2023 r. i po 25 nieruchomości o pow. 0,7861 ha w latach 2024 i 2025.

¹⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 960, dalej: *Prawo wodne*.

¹⁸ 12 nieruchomości o pow. 0,329 ha w 2022 r., 13 nieruchomości o pow. 0,3045 ha w 2023 r., 12 nieruchomości o pow. 0,3008 ha w 2024 r. i 11 nieruchomości o pow. 0,2778 ha w 2025 r.

¹⁹ Po 10 nieruchomości o pow. 0,1505 ha w latach 2022 i 2023, 13 nieruchomości o pow. 0,226 ha w 2024 r. i 14 nieruchomości o pow. 0,2443 ha w 2025 r.

²⁰ 15 nieruchomości o pow. 6,5679 ha w 2022 r., 18 nieruchomości o pow. 7,3107 ha w 2023 r. i po osiem nieruchomości o pow. 6,1508 ha w 2025 r.

²¹ O pow.: 23,6798 ha w 2022 r., 24,6613 ha w 2023 r. i po 26,7374 ha w latach 2024 i 2025.

²² Działka nr 100602_2.0005.634 o pow. 1,8217 ha.

²³ O nr ewid. 100610_4.0012.753/6.

²⁴ O nr ewid. 100611_4.0007.197/3.

- f) błędnym ujęciu w ewidencji zasobu w latach 2023-2025 (i w sprawozdaniu z gospodarowania zasobem za 2023 r.) dwóch działek²⁵, które w 2023 r. zostały skomunalizowane prawomocną decyzją Wojewody;
 - g) niewykazaniu w sprawozdaniu z gospodarowania zasobem za 2023 r. czterech działek ujętych w ewidencji zasobu w 2023 r.
- o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1a-1e i 6b-c.
(akta kontroli str. 771-871)

1.3 W okresie objętym kontrolą, ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była w formie elektronicznej (w programie Excel oraz programie Środki Trwałe firmy Info-System) przez pracowników Wydziału Gospodarki Nieruchomościami (dalej: WGN).

W ewidencji zasobu ujmowane były nieruchomości oddane w trwały zarząd, dzierżawę i użytkowanie oraz nierozdysponowane. Ponadto, na podstawie art. 23 ust. 1b ugn, w Starostwie prowadzono ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w użytkowaniu wieczystym.

Prowadzona w Starostwie ewidencja zasobu zawierała wymagane informacje i elementy określone w art. 23 ust. 1c ugn, z wyjątkiem braku oznaczenia nieruchomości oddanych w trwały zarząd oraz dzierżawę i użytkowanie według katastru nieruchomości, tj. nomenklatury przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie EGIB (w ewidencji ujmowano wyłącznie numer działki oraz jej położenie, bez wskazania identyfikatora ewidencyjnego, a 11 nieruchomości oddanych w trwały zarząd zaewidencjonowano zbiorczo - według jednej powierzchni i księgi wieczystej), a także braku odrębnego ewidencjonowania budynków (z jednym wyjątkiem), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 2

W ewidencji zasobu nie wskazywano klasoużytku dla nieruchomości.

(akta kontroli str. 688-712, 1000, 1044)

Zgodnie z art. 228 ugn, w ewidencji zasobu nie ujmowano nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²⁶ (59 nieruchomości o pow. 5,9972 ha w 2022 r., 96 nieruchomości o pow. 9,9297 ha w 2023 r., 73 nieruchomości o pow. 6,4785 ha w 2024 r. i 87 nieruchomości o pow. 6,0609 ha na dzień 6 marca 2025 r.) – z jednym wyjątkiem, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 3.

(akta kontroli str. 414-424, 771-853, 1044)

W ewidencji zasobu na dzień 31 grudnia 2023 r. nie wykazano nieruchomości o nr ewid. 100602_2.0005.672, pomimo iż postępowanie prowadzone na podst. art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej zakończyło się 24 lipca 2023 r. decyzją odmowną wydaną przez Wojewodę (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1f). Przedmiotowa nieruchomość została wprowadzona do zasobu w 2024 r.

(akta kontroli str. 144-159, 1044)

W ewidencji zasobu na dzień 31 grudnia 2024 r. i 6 marca 2025 r. nie wykazano zabudowań na działce o nr ewid. 100610_4.0012.753/6, pomimo iż była ona zabudowana budynkiem o charakterze letniskowym (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1d). Umowa dzierżawy tej nieruchomości została rozwiązana z dniem 31 grudnia 2023 r. i od tego czasu nieruchomość pozostawała nierozdysponowana (ustalenia w tym zakresie opisane zostały w pkt. 2.8-2.11 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 119-120, 1044)

²⁵ O nr 100611_4.0001.173 i 100611_4.0010.1.

²⁶ Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 ze zm., dalej: *ustawa komunalizacyjna*.

W latach 2022-2025 w ewidencji zasobu ujmowano trzy nieruchomości, dla których w EGiB wskazany był klasoużytek Wp (grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 4.

(akta kontroli str. 623, 1044)

W latach 2022-2025 w ewidencji zasobu ujmowano, jako nierozdysponowane, dwie działki o łącznej pow. 2,2156 ha, pomimo że w tym okresie udostępnione były innemu podmiotowi (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1g).

(akta kontroli str. 854-871, 1044)

Badanie prawidłowości danych ujętych w ewidencji zasobu, przeprowadzone na próbie 20 nieruchomości nierozdysponowanych²⁷, wykazało że dane te były zgodne z wynikającymi z dokumentacji źródłowej (tj. wypisami z EGiB, wpisami w księgach wieczystych, planami miejscowymi/studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), z wyjątkiem błędnego wskazania powierzchni dwóch nieruchomości (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1h).

(akta kontroli str. 624-627)

1.4 W rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu za lata: 2022, 2023 i 2024²⁸ ujęto odpowiednio:

- 285 nieruchomości (działek) o powierzchni 132,613 ha,
- 275 nieruchomości o powierzchni 120,019 ha,
- 302 nieruchomości o powierzchni 134,620 ha.

Według ww. sprawozdań, w kolejnych latach liczba i powierzchnia nieruchomości nierozdysponowanych kształtowała się w następujący sposób:

- 181 nieruchomości (działek) o powierzchni 81,8442 ha,
- 175 nieruchomości o powierzchni 71,8961 ha,
- 188 nieruchomości o powierzchni 78,5855 ha.

Żadna z nieruchomości nierozdysponowanych nie była zabudowana.

(akta kontroli str. 1044)

1.5. W okresie objętym kontrolą roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa opracowywane były w formie tabelarycznej, według wzoru określonego przez Wojewodę Łódzkiego²⁹. Zgodnie z tym wzorem, poszczególne rekordy przedstawiały nieruchomości w ujęciu funkcjonalno-prawnym, a nie jako pojedyncza działka. Wzór sprawozdania nie podlegał zmianom.

Ujęte w sprawozdaniach wykazy nieruchomości nierozdysponowanych oraz oddanych w trwałe zarząd, dzierżawę i użytkowanie przedstawiane były według stanu na dzień sporządzenia tych sprawozdań, tj. na 7 kwietnia 2023 r., 2 kwietnia 2024 r. i 24 kwietnia 2025 r. (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 5). Dane dotyczące sprzedaży odnosiły się do roku sprawozdawczego, zaś w zakresie darowizn ujmowano wszystkie nieruchomości zasobu przekazane w tej formie³⁰.

²⁷ Wybranych celowo, według osądu kontrolera.

²⁸ Dane w sprawozdaniach prezentowane były według stanu na dzień sporządzenia tych sprawozdań, co opisano w pkt. 1.5. niniejszego wystąpienia.

²⁹ Wzór sprawozdań przekazany pismami znak: GN-II.7582.131.2022 z 14.04.2022 r., GN-II.7582.92.2023 z 7.04.2023 r. i GN-II.7582.88.2025.KJ z 10.03.2025 r.

³⁰ Zgodnie z art. 13 ust. 2b ugn, w przypadku niewykorzystania nieruchomości na cel, na który została darowana, lub wykorzystywania nieruchomości na inny cel niż cel, na który została darowana, darowizna podlega odwołaniu, chyba że organ, który wyraził zgodę na dokonanie darowizny, wyrazi zgodę na zmianę warunków umowy darowizny, w tym na zmianę celu, na który nieruchomość została darowana, z uwzględnieniem zasad, o których mowa w ust. 2.

Sprawozdania za lata 2022-2024 przekazane zostały Wojewodzie w terminie określonym w art. 23 ust. 1a ugn.

Wojewoda łódzki nie wzywał pracowników Starostwa do dokonania korekt/uzupełnień ww. sprawozdań; nie przekazywał również informacji o zaakceptowaniu tych sprawozdań.

(akta kontroli str. 688-736, 766-770, 1044)

Analizę prawidłowości danych zawartych w sprawozdaniach przeprowadzono na próbie 20 nieruchomości nierozdysponowanych objętych badaniem w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia. W wyniku badania ustalono, że dane zawarte w sprawozdaniach wynikały z dokumentacji źródłowej, z jednym wyjątkiem – błędnego wskazania powierzchni nieruchomości (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 6e).

(akta kontroli str. 624-627)

W sprawozdaniach za lata: 2022, 2023 i 2024 nie ujęto odpowiednio: 720, 730 i 717 działek, wykazanych w EGiB jako nieruchomości, dla których właścicielem/posiadaczem samoistnym jest Skarb Państwa (opisanych w pkt. 1.2 niniejszego wystąpienia oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt. 6a).

Ponadto:

- w sprawozdaniu za 2022 r. nie wykazano jednej działki³¹, a także błędnie wykazano trzy działki³²;
- w sprawozdaniu za 2023 r. nie wykazano pięciu działek³³, a także błędnie wykazano trzy działki³⁴;
- w sprawozdaniu za 2024 r. nie wykazano budynku na działce o nr ewid. 100610_4.0012.753/6;
- w sprawozdaniach za lata 2022-2024 błędnie wykazano – jako nierozdysponowane - dwie działki³⁵, pomimo iż faktycznie były to nieruchomości udostępnione,

o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 6b-e).

(akta kontroli str. 771-853, 1044)

1.6 W latach 2022-2025 do prowadzenia EGiB wykorzystywane były w Starostwie dwa systemy informatyczne: „EWOPIS” – w zakresie części opisowej oraz „EWMAPA” – w zakresie części graficznej. Systemy były na bieżąco aktualizowane o kolejne wersje, w których m.in. wprowadzano nowe funkcjonalności oraz dostosowywano oprogramowanie do zmian przepisów prawa, wynikających np. z nowelizacji rozporządzenia w sprawie EGiB.

Dostęp do ww. systemów, obejmujący m.in. możliwość ich modyfikacji, posiadali wszyscy pracownicy (30) Wydziału Geodezji i Kartografii (dalej: *WGiK*), w tym Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej), zgodnie z powierzonymi zakresami obowiązków.

Ponadto każdy z dziewięciu pracowników WGN posiadał dostęp do trybu chronionego Geoportalu Powiatu Łódzkiego Wschodniego, zawierającego aktualne dane ewidencyjne, bez danych archiwalnych.

Według wyjaśnień Starosty, w okresie objętym kontrolą systemy służące do prowadzenia EGiB nie ulegały awariom i funkcjonowały w sposób ciągły. Niemniej jednak, prowadzone prace związane z cyfryzacją zasobu geodezyjnego (np. modernizacja EGiB, digitalizacja dowodów zmian stanowiących podstawę wpisów w EGiB) powodowały przejściowe opóźnienia w udostępnianiu tych

³¹ O nr ewid. 100602_2.0005.634 (nieujęta w zasobie).

³² O nr ewid. 100611_4.0001.173, 100611_4.0010.1 i 100611_4.0007.197/3 (również błędnie ujęte w zasobie).

³³ O nr ewid.: 100608_2.0012.30/2, nr 100608_2.0012.61/2, nr 100610_5.0003.67/1 i nr 100608_2.0015.123/2 (ujęte w zasobie) i 100602_2.0005.672 (nieujęta w zasobie).

³⁴ O nr ewid.: 100611_4.0001.173, 100611_4.0010.1 i 100611_4.0007.197/3.

³⁵ O nr ident. 100610_5.0003.132 i 100610_5.0003.159 (również błędnie ujęte w zasobie).

dokumentów lub przekazywaniu informacji z nich wynikających innym jednostkom realizującym zadania związane np. z gospodarką nieruchomościami.

(akta kontroli str. 682-712)

1.7 W Starostwie nie obowiązywały pisemne procedury związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym dotyczące weryfikacji zasobu z EGiB.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, współpraca WGN i WGiK opierała się na wzajemnej wymianie informacji o nieruchomościach. Weryfikacja zasobu z EGiB dokonywana była przez pracowników WGN m.in. w ramach czynności związanych z coroczną inwentaryzacją nieruchomości Skarbu Państwa, w oparciu o dane z Geoportalu (w trybie chronionym), jak również udostępniane (na wniosek) archiwalne informacje z ewidencji gruntów, w tym informacje z historycznych rejestrów, czy też kopie dokumentów stanowiących podstawę wpisów w EGiB. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zapisach danych EGiB, WGN występował do WGiK o weryfikację i korektę błędnych zapisów, w tym skorygowanie numerów ksiąg wieczystych oraz ujawnienie aktualnych podmiotów ewidencyjnych posiadających tytuły prawne do nieruchomości.

Starosta wyjaśnił również, że od 2024 r. WGN rozpoczął bardziej szczegółową analizę danych ewidencji gruntów i budynków, w celu wyszukania nieruchomości wymagających regulacji stanu prawnego, rozpoczęcia postępowania komunalizacyjnego, czy też wpisu do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. W wyniku tych działań, do zasobu przyjęto: 13 działek o pow. 2,1179 ha w 2022 r., siedem działek o pow. 0,5703 ha w 2023 r. 26 działek o pow. 9,7679 ha w 2024 r. i trzy działki o pow. 0,4814 ha w 2025 r.

(akta kontroli str. 688-712, 737-749)

1.8 W okresie objętym kontrolą nieruchomości Skarbu Państwa ujmowane były w Starostwie w ewidencji pozabilansowej, prowadzonej na koncie 090 - Obce środki trwałe. Zaewidencjonowano w niej:

- na 31 grudnia 2022 r. - 211 nieruchomości o pow. 83,444 ha i wartości 32 222,2 tys. zł;
- na 31 grudnia 2023 r. - 217 nieruchomości o pow. 84,949 ha i wartości 32 717 tys. zł;
- na 31 grudnia 2024 r. - 231 nieruchomości o pow. 93,779 ha i wartości 38 010,4 tys. zł;
- na 6 marca 2025 r. - 234 nieruchomości o pow. 98,7713 ha i wartości 38 033,5 tys. zł

Ewidencją pozabilansową objęto wszystkie nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa ujęte w zasobie. Nie wykazano w niej natomiast:

- w kolejnych latach odpowiednio: 154, 176, 173 i 174 działek przeznaczonych do komunalizacji (ujętych w rejestrach prowadzonych w WGN, o których mowa w pkt. 1.9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego);
- w 2022 r. – 19 działek Skarbu Państwa oddanych w dzierżawę i użytkowanie, a w latach 2023-2025 (na dzień 6 marca) – 16 takich działek;
- w latach 2022 i 2023 - dwóch działek³⁶ omyłkowo nieujętych w zasobie, a w latach 2024 i 2025 (na dzień 6 marca) – jednej z tych działek³⁷,

o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt. 7).

Ewidencja pozabilansowa nie obejmowała również odpowiednio: 625 650, 617 i 617 działek, wykazanych w EGiB jako nieruchomości, dla których właścicielem/posiadaczem samoistnym jest Skarb Państwa (opisanych w pkt. 1.2

³⁶ Nr ewid. 100602_2.0005.672 i 100602_2.0005.634.

³⁷ Nr ewid. 100602_2.0005.634.

niniejszego wystąpienia³⁸), co było konsekwencją nierzetelnie prowadzonej ewidencji zasobu.

(akta kontroli str. 473-621, 771-853, 1044)

1.9 Pracownicy WGN prowadzili (w plikach Excel) rejestry spraw komunalizacyjnych, obejmujące nieruchomości objęte toczącymi się postępowaniami oraz przeznaczone do komunalizacji (na podstawie nw. przepisów).

(akta kontroli str. 143)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Łódzki prowadziła postępowania komunalizacyjne wobec 221 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej pow. 33,037 ha (w tym 90 nierozdysponowanych o pow. 14,547 ha), będących we władaniu Starosty. Postępowania te dotyczyły:

- a) stwierdzenia nieodpłatnego nabycia przez gminę z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r., na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej, własności nieruchomości Skarbu Państwa – wobec 116 nieruchomości o pow. 19,819 ha. Spośród tych postępowań:
 - w 82 przypadkach Wojewoda stwierdziła nabycie przez gminę nieruchomości o łącznej pow. 9,695 ha;
 - w 16 przypadkach (nieruchomości o pow. 6,3179 ha) Wojewoda wydała decyzje odmowne;
 - wobec 18 nieruchomości o pow. 3,806 ha postępowania pozostawały w toku;
- b) stwierdzenia nieodpłatnego nabycia przez gminę z mocy prawa, z dniem 1 lipca 2000 r., na podstawie art. 13 ust. 2 i 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, własności nieruchomości rolnej Skarbu Państwa – w odniesieniu do 103 nieruchomości o pow. 13,148 ha. Spośród tych postępowań:
 - w 38 przypadkach Wojewoda stwierdziła nabycie przez gminę nieruchomości o łącznej pow. 3,420 ha;
 - w 41 przypadkach (nieruchomości o pow. 5,912 ha) decyzja Wojewody była odmowna;
 - wobec 24 nieruchomości o pow. 3,816 ha postępowania pozostawały w toku;
- c) przekazania na rzecz Powiatu Łódzkiego Wschodniego, na podst. art. 64 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną³⁹, mienia Skarbu Państwa służącego do wykonania zadań powiatu, tj. dwóch nieruchomości o pow. 0,070 ha (obie decyzje Wojewody były pozytywne).

(akta kontroli str. 144-159)

Ponadto 140 nieruchomości o pow. 13,159 ha⁴⁰ przeznaczonych było do komunalizacji, w tym;

- 87 o nieruchomości o pow. 6,7577 ha na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej, z czego w czterech przypadkach wnioski do Wojewody został złożony przez Starostę w maju 2025 r., a w pozostałych - stosowne wnioski były w przygotowaniu przez Starostę (82) i gminę (1);
- 53 o nieruchomości o pow. 6,4012 ha na podstawie art. 13 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (w każdym przypadku w SP trwało gromadzenie dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku do Wojewody).

³⁸ Z wyłączeniem odpowiednio: 95, 80, 100 i 87 komunalizowanych działek rolnych.

³⁹ Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm., dalej: ustawa Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

⁴⁰ W tym 40 nieruchomości nierozdysponowanych o pow. 6,065 ha.

(akta kontroli str. 188-197)

Na próbie 16 nieruchomości⁴¹ o łącznej pow. 2,1406 ha (niebędących przedmiotem udostępnienia), objętych 15 postępowaniami komunalizacyjnymi prowadzonymi przez Wojewodę w latach 2022-2025 (w tym 10 - na podstawie art. 5 ustawy komunalizacyjnej i pięcioma - na podstawie art. 13 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) ustalono, że:

- 10 postępowań wszczętych zostało na wniosek Starosty, zaś pięć - na wniosek wójta/burmistrza;
- złożenie wniosku przez Starostę każdorazowo poprzedzone było wystąpieniem do właściwych organów/podmiotów⁴² i zgromadzeniem niezbędnej dokumentacji, w tym wypisu z ewidencji gruntów, dokumentów potwierdzających własność Skarbu Państwa oraz fakt nieprzekazania nieruchomości do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a także wskazujących na przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego gminy;
- o wszczęciu każdego postępowania Starosta zawiadomiony został przez Wojewodę, a w 12 przypadkach zgromadzona w SP dokumentacja obejmowała również pisma z ŁUW informujące, iż zebrany materiał dowodowy daje podstawę do wydania rozstrzygnięcia w sprawie wraz z zawiadomieniem o możliwości zapoznania się z dokumentacją;
- w ramach 14 postępowań Wojewoda wydała decyzję o stwierdzeniu nieodpłatnego nabycia z mocy prawa przez gminę własności nieruchomości Skarbu Państwa, zaś w jednym przypadku - decyzję odmowną (postępowanie na podstawie art. 13 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa), z uwagi na fakt, iż działka nie stanowiła nieruchomości rolnej⁴³;
- w każdym postępowaniu Wojewoda wydała decyzję, której ostateczność potwierdzona została stosownym zaświadczeniem;
- postępowania komunalizacyjne trwały od dwóch tygodni do niemal czterech lat⁴⁴;
- każdorazowo po zakończeniu postępowania (otrzymaniu od Wojewody zaświadczenia o ostateczności decyzji) dokonywano ujawnienia zmian własności nieruchomości w EGiB;
- spośród 11 nieruchomości objętych 10 postępowaniami prowadzonymi na podstawie ustawy komunalizacyjnej, jedna (o pow. 0,0418 ha, wobec której postępowanie zakończyło się 21 października 2022 r. prawomocną decyzją Wojewody), ujęta była w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa w latach 2022-2025 (na dzień 6 marca), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1e;
- żadna z pięciu nieruchomości, wobec których toczyły się postępowania komunalizacyjne na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nie była ujęta w ewidencji zasobu (co opisano w pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1a).

(akta kontroli str. 144-159, 162-167)

1.10 Odnosząc się do działań nadzorczych nad realizacją przez Starostę zadań związanych z ewidencjonowaniem nierozdysponowanych nieruchomości

⁴¹ Będących w użytkowaniu gmin (15) i osoby fizycznej (1).

⁴² M.in. właściwego urzędu gminy, sądu rejonowego, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

⁴³ W przedmiotowej sprawie Starosta dwukrotnie zwrócił się do burmistrza - o rozważenie wystąpienia do Starosty o przekazanie gminie działki w drodze darowizny, a następnie o rozważenie wystąpienia do Wojewody o stwierdzenie nabycia nieruchomości na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej; sprawa pozostawała w toku;

⁴⁴ Dotyczy 13 postępowań zakończonych prawomocną decyzją Wojewody.

Skarbu Państwa, Wojewoda Łódzki poinformowała o przeprowadzeniu kontroli w tym zakresie, której ustalenia opisano w pkt. 2.21 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Wojewoda wskazała również, że szczegółowej weryfikacji poddawane były sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, a określenie wymogu prezentowania danych w nich zawartych na dzień sporządzenia sprawozdań wynikał z potrzeby pozyskania najbardziej aktualnych informacji o nieruchomościach. Zgodnie z pozyskaną informacją, działania nadzorcze Wojewody prowadzone były również na etapie rozpatrywania wniosków Starosty o wyrażenie zgody na udostępnienie lub zbycie nieruchomości, a także wystąpień o uruchomienie środków finansowych na wydatki związane z gospodarowaniem nieruchomościami.

(akta kontroli str. 951-970)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Starostwie nierzetelnie i niezgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn prowadzono ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, bowiem:

a) W latach 2022-2025 nie ujmowano w niej (a w konsekwencji w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu) odpowiednio: 720, 730, 717 i 704 działek o pow.: 97,3177 ha, 110,5111 ha, 105,2668 ha i 105,5813 ha, wykazanych w EGiB jako nieruchomości, dla których właścicielem/posiadaczem samoistnym jest Skarb Państwa, w tym:

o od 302 do 361 działek⁴⁵ znajdujących się w pasie drogowym dróg krajowych bądź autostrad, oddanych w trwały zarząd GDDKiA lub przeznaczonych na ten cel.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, państwową jednostką organizacyjną zarządzającą autostradami oraz drogami krajowymi jest GDDKiA. Nieruchomości przeznaczone na cele drogowe, oddane (aktualnie lub w przyszłości) w trwały zarząd, nie są włączane do zasobu, gdyż nie będą zarządzane przez starostę.

Zdaniem NIK, nieruchomości przekazane oraz planowane do przekazania w trwały zarząd GDDKiA na podstawie art. 223 ust. 2 ugn powinny być ewidencjonowane przez starostów zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn.

(akta kontroli str. 771-853, 1044)

o od 196 do 258 działek⁴⁶ o nieuregulowanym stanie prawnym (tj. takich nieruchomości, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów, nie można ustalić podmiotów, którym przysługują do nich prawa rzeczowe).

Według wyjaśnień Starosty, cyt. (...) *nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, kto jest właścicielem nieruchomości. Zgodnie art. 21 UGN: „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”, zatem tylko nieruchomości, których prawo własności Skarbu Państwa jest niebudzące wątpliwości, mogą zostać włączone do zasobu.*

⁴⁵ 361 nieruchomości o pow. 44,2040 ha w 2022 r., 318 nieruchomości o pow. 42,7279 ha w 2023 r., 303 nieruchomości o pow. 39,0896 ha w 2024 r. i 302 nieruchomości o pow. 39,2953 ha w 2025 r.

⁴⁶ 196 nieruchomości o pow. 33,9775 ha w 2022 r., 258 nieruchomości o pow. 47,7955 ha w 2023 r., 253 nieruchomości o pow. 46,8872 ha w 2024 r. i 254 nieruchomości o pow. 47,2671 ha w 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn obliguje starostów do ewidencjonowania nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości. Również art. 23 ust. 1c pkt 3 ugn przesądza o obowiązku ujmowania w ewidencji również nieruchomości, dla których nie została założona księga wieczysta. Przepis art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴⁷ stanowi zaś, że w EGiB wykazuje się właścicieli nieruchomości (w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa także podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości), ale także samoistnych posiadaczy gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli. Wypis z EGiB, zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą, stanowi dokument urzędowy i z tego względu, w braku dowodu przeciwnego, korzysta z domniemania zgodności danych wykazanych w ewidencji ze stanem rzeczywistym⁴⁸. Tym samym, w prowadzonej przez starostę ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa należy uwzględnić nieruchomości, których - zgodnie z EGiB - właścicielem lub samoistnym posiadaczem jest Skarb Państwa.

(akta kontroli str. 771-853, 1044)

- o od 80 do 100 działek rolnych⁴⁹, 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.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, (...) *Istnieją uzasadnione wątpliwości co do zasadności ujawniania tego rodzaju nieruchomości w zasobie Skarbu Państwa i podejmowania jakichkolwiek czynności z zakresu właścicielskich, gdyż (...) mogłoby skutkować naruszeniem praw właścicielskich Gmin. Decyzja wojewody wydana w trybie art. 13 ma charakter deklaratoryjny, wobec czego wywołuje skutki prawne od wskazanej wyżej daty tzn. ustala prawo własności (...).* Zdaniem Starosty, wszystkie czynności dokonane po dniu 1 lipca 2000 r. odbywają się na działce stanowiącej własność gminy.

NIK zauważa, że nieruchomości rolne nie zostały objęte wyłączeniem, o którym mowa w art. 228 ugn, a zatem w sytuacji, gdy nie są ewidencjonowane przez inne podmioty na mocy przepisów szczególnych, powinny być ujmowane w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa prowadzoną przez starostę, do czasu uprawomocnienia się decyzji wojewody, która stanowi ostateczne potwierdzenia nabycia mienia przez gminę.

(akta kontroli str. 766-853, 1044)

- o od 25 do 30 działek⁵⁰ przeznaczonych do przekazania PGW Wody Polskie na podstawie art. 258 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁵¹.

⁴⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, ze zm., dalej: *pgik*.

⁴⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Lublinie z 16 grudnia 2021 r. sygn. akt II SA/Lu 690/21, oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 marca 2012 r. sygn. akt III SA/Po 945/11.

⁴⁹ 95 nieruchomości o pow. 11,0412 ha w 2022 r., 80 nieruchomości o pow. 10,6293 ha w 2023 r., 100 nieruchomości o pow. 11,7293 ha w 2024 r. i 87 nieruchomości o pow. 11,4629 ha w 2025 r.

⁵⁰ 28 nieruchomości o pow. 0,9506 ha w 2022 r., 30 nieruchomości o pow. 1,4957 ha w 2023 r. i po 25 nieruchomości o pow. 0,7861 ha w latach 2024 i 2025.

⁵¹ Dz. U. z 2025 r., poz. 960, dalej: *Prawo wodne*.

Starosta wyjaśnił, że 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.

NIK wskazuje, że przedmiotowe nieruchomości nie stanowiły kategorii gruntów, o których mowa w ww. przepisie (były to głównie grunty pod rowami i łąki trwałe). Do momentu ujawnienia stosownych zmian w EGiB w zakresie klasoużytku tych nieruchomości, organem właściwym do gospodarowania wskazanym mieniem, w tym jego ewidencjonowania, jest – na mocy art. 11 i art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn – starosta. Powyższe stanowisko potwierdzone również zostało przez PGW Wody Polskie w przekazanym do Starostwa piśmie z 14 lutego 2024 r.

(akta kontroli str. 771-873, 1044)

- o od 11 do 13 działek⁵² przeznaczonych na poszerzenie dróg powiatowych oraz trzech działek o pow. 0,097 ha, przeznaczonych pod drogi wojewódzkie.

Starosta wyjaśnił, że zgodnie z art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵³, właścicielem takich nieruchomości, co do zasady, jest samorząd powiatu i województwa, zatem takie działki nie powinny znajdować się w zasobie Skarbu Państwa, lecz zostać przekazane jednostce samorządu terytorialnego.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że do czasu ujawnienia w EGiB zmian w zakresie własności powyższych działek, przy braku innych dowodów, nie można przesądzić o innym niż wynikający z EGiB prawie własności, wobec czego obowiązek ich ewidencji spoczywa na staroście – zgodnie z art. 11 i art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn.

(akta kontroli str. 771-853, 1044)

- o od 10 do 14 działek⁵⁴ przeznaczonych do przekazania jednostce samorządu terytorialnego w formie darowizny.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, *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.*

Zdaniem NIK, przeznaczenie nieruchomości do przekazania jednostce samorządowej w formie darowizny, nie zwalnia Starosty z obowiązku ich ewidencjonowania w zasobie.

(akta kontroli str. 771-853, 1044)

- o od ośmiu do 18 działek⁵⁵, których – zgodnie z wyjaśnieniami Starosty – omyłkowo nie ujęto w ewidencji zasobu.

(akta kontroli str. 771-853, 1044)

Starosta wyjaśnił ponadto, że w związku z ww. nieprawidłowościami, w toku kontroli NIK podjęto następujące działania: w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa zaewidencjonowano działki o nieuregulowanym stanie prawnym, a także: 108 działek rolnych

⁵² 12 nieruchomości o pow. 0,329 ha w 2022 r., 13 nieruchomości o pow. 0,3045 ha w 2023 r., 12 nieruchomości o pow. 0,3008 ha w 2024 r. i 11 nieruchomości o pow. 0,2778 ha w 2025 r.

⁵³ Dz. U. z 2025 r., poz. 889.

⁵⁴ Po 10 nieruchomości o pow. 0,1505 ha w latach 2022 i 2023, 13 nieruchomości o pow. 0,226 ha w 2024 r. i 14 nieruchomości o pow. 0,2443 ha w 2025 r.

⁵⁵ 15 nieruchomości o pow. 6,5679 ha w 2022 r., 18 nieruchomości o pow. 7,3107 ha w 2023 r. i po osiem nieruchomości o pow. 6,1508 ha w 2025 r.

przeznaczonych do komunalizacji, siedem działek omyłkowo nieujętych w zasobie, sześć przeznaczonych do przekazania jednostce samorządu terytorialnego w formie darowizny, a także osiem, których weryfikacja stanu prawnego wykazała brak możliwości komunalizacji na podstawie art. 5 ustawy komunalizacyjnej. Dodatkowo, w odniesieniu do 20 nieruchomości⁵⁶ oddanych w trwały zarząd GDDKiA, Starosta wyjaśnił, że dokonano zmian w EGiB, ujawniając własność Skarbu Państwa – GDDKiA.

(akta kontroli str. 1032-1044)

- b) W latach 2022-2025 ujęto w niej odpowiednio: 12, 13, 17 i 17 działek⁵⁷, dla których Skarb Państwa nie był wskazany w EGiB jako właściciel.

Starosta wyjaśnił powyższe omyłką, a w odniesieniu do sześciu z powyższych działek – nieprzekazaniem przez WGiK do WGN stosownych zawiadomień o zmianach w ewidencji gruntów, co – zdaniem NIK – świadczy o nieskutecznym nadzorze Starosty nad realizacją zadań przez komórki organizacyjne SP.

(akta kontroli str. 771-853, 1044)

- c) W latach 2022-2025 (na dzień 6 marca) nie ujmowano w niej działki⁵⁸ o pow. o pow. 1,8217 ha, która była wykazana w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu za lata 2023 i 2024. Starosta wyjaśnił powyższe omyłką.

(akta kontroli str. 771-792, 1044)

- d) Na koniec lat 2022 i 2023 nie ujmowano w niej (i w sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami zasobu za 2022 r.) działki o nr ewid. 100610_4.0012.753/6 o pow. 0,2035 ha, a na dzień 31 grudnia 2024 r. i 6 marca 2025 r. nie wykazano (a w konsekwencji w sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami zasobu za 2024 r.) zabudowań na ww. działce, pomimo iż była ona zabudowana budynkiem o pow. 38 m² o charakterze letniskowym.

Według wyjaśnień starosty, nieujęcie działki w ewidencji zasobu w latach 2022-2023 spowodowane było omyłką, zaś niewykazanie budynku wynikało z jego złego stanu technicznego i przeznaczenia budynku do rozbiórki. Zdaniem NIK, przepisy art. 23 ugn obligują starostę do ewidencjonowania nieruchomości zgodnie z katastrem i nie przewidują wyłączeń z uwagi na ich stan techniczny.

(akta kontroli str. 119-120, 428-434, 886, 1044)

- e) Błędnie ujęto w niej:

- o na koniec lat 2022-2024 oraz na dzień 6 marca 2025 r. (a także w sprawozdaniach z gospodarowania zasobem za 2022 i 2023 r.) działkę o nr ewid. 100611_4.0007.197/3 o pow. 0,0418 ha, wobec której prawomocną decyzją Wojewody z 2022 r. stwierdzone zostało jej nabycie z mocy prawa przez gminę;
- o na koniec lat 2023 i 2024 oraz na dzień 6 marca 2025 r. (a także w sprawozdaniu z gospodarowania zasobem za 2023 r.) dwie działki⁵⁹ o łącznej pow. 0,408 ha, wobec których w 2023 r. Wojewoda wydała prawomocną decyzję komunalizacyjną.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, wynikało to z omyłki, a nieruchomości te zostały zdjęte z ewidencji zasobu 29 maja 2025 r.

(akta kontroli str. 766-770, 971-982, 1044)

⁵⁶ Działki objęte decyzją Wojewody z 21 grudnia 2012 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie autostrady A1 Stryków-Tuszyn.

⁵⁷ O pow.: 23,6798 ha w 2022 r., 24,6613 ha w 2023 r. i po 26,7374 ha w latach 2024 i 2025.

⁵⁸ Działka nr 100602_2.0005.634.

⁵⁹ O nr 100611_4.0001.173 i 100611_4.0010.1.

- f) Na dzień 31 grudnia 2023 r. nie wykazano w niej (a w konsekwencji w sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami zasobu) działki⁶⁰ o pow. 1,419 ha, pomimo iż postępowanie prowadzone na podst. art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej zakończyło się 24 lipca 2023 r. decyzją odmowną wydaną przez Wojewodę.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, spowodowane to było omyłką.

(akta kontroli str. 771-853, 971-982, 1044)

- g) W latach 2022-2025 ujmowano w niej (a w konsekwencji w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu za lata 2022-2024) – jako nierozdysponowane – dwie działki⁶¹ o łącznej pow. 2,2156 ha pomimo, iż na podstawie decyzji Naczelnika Gminy w Rzgowie z dnia 30 grudnia 1985 r. zostały one przekazane nieodpłatnie, na czas nieokreślony [REDAKTED].

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, spowodowane to było brakiem w SP ww. decyzji. NIK zauważa, że o dokumenty te Starostwo wystąpiło dopiero w trakcie niniejszej kontroli.

(akta kontroli str. 854-871, 983-988, 1044)

- h) W przypadku dwóch spośród 20 nierozdysponowanych nieruchomości objętych szczegółową analizą, w latach 2022-2025 wystąpiły błędy w ewidencji zasobu dotyczące wskazania niewłaściwej powierzchni nieruchomości⁶².

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, w przypadku działki o nr 100611_5.0015.119/3 wystąpił błąd pisarski, natomiast w odniesieniu do działki nr 100610_4.0012.1360/2, której powierzchnia uległa zmianie w 2013 r. w wyniku modernizacji EGiB, stosowne zawiadomienie o zmianie nie zostało przekazane przez WGiK do WGN. Zdaniem NIK, świadczy to o nieskutecznym nadzorze Starosty nad realizacją zadań przez komórki organizacyjne SP.

(akta kontroli str. 414-420, 624-627)

2. W okresie objętym kontrolą w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa ujmowano nieruchomości oddane w trwały zarząd, dzierżawę i użytkowanie z pominięciem nomenklatury przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie EGiB, tj. indywidualnych identyfikatorów poszczególnych działek i budynków. Dodatkowo nie ewidencjonowano odrębnie (za pomocą właściwych identyfikatorów) 17 z 18 budynków wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a 11 nieruchomości oddanych w trwały zarząd⁶³ zaewidencjonowano zbiorczo - według jednej księgi wieczystej i wspólnej powierzchni. Stanowiło to naruszenie nw. przepisów:

- art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, w myśl którego do zadań starosty należy ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości;
- art. 23 ust. 1c pkt 1 ugn, stanowiącego iż ewidencjonowanie to obejmuje w szczególności oznaczenie nieruchomości według katastru nieruchomości, tj. EGiB. Z kolei zgodnie z rozporządzeniem w sprawie EGiB, ewidencja ta prowadzona jest według numerycznych identyfikatorów poszczególnych obiektów, tj. gruntów, budynków i lokali.

⁶⁰ O nr ewid. 100602_2.0005.672

⁶¹ O nr ident. [REDAKTED]

⁶² Działki o nr ident. 100611_5.0015.119/3 (w ewidencji zasobu powierzchnia 0,097 ha, w EGiB powierzchnia 0,0097 ha) oraz 100610_4.0012.1360/2 (w ewidencji zasobu powierzchnia 0,2738 ha, w EGiB powierzchnia 0,2735 ha).

⁶³ Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych - Rejon Dróg Krajowych w Piotrkowie Trybunalskim (dziewięć nieruchomości) oraz Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi (dwie nieruchomości).

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, pominięcie indywidualnych identyfikatorów działek wynikało z uznania, że wskazanie numeru działki i jej położenia odpowiada wymogom katastru nieruchomości. Brak odrębnego ewidencjonowania budynków Starosta wyjaśnił omyłką, zaś zbiorcze ujmowanie w zasobie nieruchomości oddanych w trwały zarząd – faktem, iż stanowią one jedną nieruchomość wieczysto-księgową. Starosta zapowiedział również odrębne ewidencjonowanie wszystkich nieruchomości, ze wskazaniem wymaganych identyfikatorów.

(akta kontroli str. 1000, 1044, 1001-1006)

3. Wbrew postanowieniom art. 228 ugn, w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2024 r. i 6 marca 2025 r. ujmowana była działka o nr ewid. 100602_2.0009.70 objęta postępowaniem prowadzonym na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej⁶⁴.

Starosta wyjaśnił, że działkę ujęto w zasobie 17 października 2024 r. – w wyniku postanowienia sądu o jej zasiedzeniu przez Skarb Państwa i po założeniu dla niej księgi wieczystej. Następnie, po dokonaniu analizy zapisów planu zagospodarowania przestrzennego gminy ustalono, iż działka może spełniać przesłanki do komunalizacji. Postępowanie w tej sprawie, wszczęte 12 grudnia 2024 r., zakończyło się odmowną decyzją Wojewody, co – zdaniem Starosty – potwierdzało zasadność ujęcia działki w ewidencji zasobu.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że od powyższej decyzji zostało złożone przez gminę odwołanie, w związku z czym decyzja pozostawała nieprawomocna, a co za tym idzie, zgodnie z art. 228 ugn, działka nie powinna być zaewidencjonowana w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 144-159, 414-420, 1044)

4. W latach 2022-2025 w ewidencji zasobu ujmowano trzy działki⁶⁵, dla których w EGIB wskazany był klasoużytek Wp (grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi). Było to niezgodne z przepisem art. 21a pkt 1 ugn stanowiącym, że w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, 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.

Starosta wyjaśnił, że spowodowane to było omyłką.

(akta kontroli str. 623, 971-982, 1044)

5. Ujęte w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu za lata 2022-2024 wykazy nieruchomości nierozdysponowanych oraz oddanych w trwały zarząd, dzierżawę i użytkowanie przedstawiano według stanu na dzień sporządzenia tych sprawozdań, tj. na 7 kwietnia 2023 r., 2 kwietnia 2024 r. i 24 kwietnia 2025 r., nie zapewniając jednoznacznej identyfikacji zapisów, będących wynikiem działań przeprowadzonych w danym roku. Było to niezgodne z art. 23 ust. 1a ugn, stanowiącym że 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.

Starosta wyjaśnił, że taki sposób prezentowania danych wynikał z wymogu określonego przez Wojewodę we wzorach sprawozdania.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że zgodnie z ww. przepisem, sprawozdanie to ma charakter roczny, zatem powinno obejmować czynności podejmowane w trakcie roku kalendarzowego (tj. od 1 stycznia do 31 grudnia), a zapisy

⁶⁴ Decyzja komunalizacyjna wydana została przez Wojewodę w dniu 25 marca 2025 r.

⁶⁵ 100611_4.0004.129/2, 100611_4.0005.279 i 100611_4.0011.297.

dotyczące kolejnego roku, jeśli już ujmowane, powinny być jednoznacznie wyodrębnione.

(akta kontroli str. 766-770, 1044)

6. W Starostwie nierzetelnie sporządzano sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu, bowiem:

- a) W sprawozdaniach za lata: 2022, 2023 i 2024 nie ujęto odpowiednio: 720, 730 i 717 działek, wykazanych w EGiB jako nieruchomości, dla których właścicielem/posiadaczem samoistnym jest Skarb Państwa, w tym: oddanych w trwały zarząd GDDKiA lub przeznaczonych na ten cel (odpowiednio: 361, 318 i 303 działki), o nieuregulowanym stanie prawnym (196, 258 i 253 działki), przeznaczonych do komunalizacji (95, 80 i 100 działek rolnych, przeznaczonych do przekazania PGW Wody Polskie (28, 30 i 25 działek), przeznaczonych pod drogi powiatowe (12, 13 i 12 działek) i wojewódzkie (trzy działki), przeznaczonych do przekazania jednostce samorządu terytorialnego w formie darowizny (10, 10 i 13 działek) oraz omyłkowo nieujętych w zasobie (15, 18 i osiem działek).

Wyjaśniając powyższe, Starosta wskazał na przesłanki analogiczne do przedstawionych w odniesieniu do nieruchomości nieujętych w ewidencji zasobu.

- b) W sprawozdaniu za 2022 r. nie wykazano jednej działki Skarbu Państwa⁶⁶ o pow. 1,8217 ha, a także błędnie wykazano trzy działki⁶⁷ o pow. 0,450 ha. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, wynikało to głównie z omyłki.

- c) W sprawozdaniu za 2023 r. nie wykazano pięciu działek Skarbu Państwa⁶⁸ o pow. 7,1893 ha, a także błędnie wykazano trzy działki (j.w.).

W odniesieniu do czterech z ww. działek Starosta wyjaśnił, że zostały one zbyte na podstawie protokołu przekazania, który wpłynął do SP w styczniu 2024 r., a ich niewykazanie w sprawozdaniu wynikało z określonego przez Wojewodę wymogu prezentowania danych według stanu na dzień sporządzenia sprawozdań. Pozostałe błędy Starosta wyjaśnił omyłką.

- d) W sprawozdaniu za 2024 r. nie wykazano budynku Skarbu Państwa na działce o nr ewid. 100610_4.0012.753/6, co Starosta wyjaśnił – analogicznie do przyczyn nieujęcia budynku w ewidencji zasobu – jego złym stanem technicznym.

- e) W sprawozdaniach za lata 2022-2024 błędnie wykazano – jako nierozdysponowane - dwie działki⁶⁹, pomimo iż faktycznie były to nieruchomości udostępnione, a także błędnie wskazano powierzchnię jednej działki⁷⁰.

Podobnie jak w odniesieniu do błędnego ujęcia ww. działek w ewidencji zasobu, Starosta wyjaśnił powyższe brakiem w SP decyzji w sprawie ich udostępnienia.

(akta kontroli str. 1001-1006, 1044)

7. W Starostwie nierzetelnie prowadzono ewidencję pozabilansową nieruchomości Skarbu Państwa, bowiem nie objęto nią:

- w kolejnych latach odpowiednio: 154, 176, 173 i 174 działek przeznaczonych do komunalizacji, w tym: 95, 80, 100 i 87 - na podst. art. 13

⁶⁶ O nr ewid. 100602_2.0005.634.

⁶⁷ O nr ewid.: 100611_4.0001.173, 100611_4.0010.1 i 100611_4.0007.197/3.

⁶⁸ O nr ewid.: 100608_2.0012.30/2, 100608_2.0012.61/2, 100610_5.0003.67/1, 100608_2.0015.123/2 i 100602_2.0005.672.

⁶⁹ O nr ident. 100610_5.0003.132 i 100610_5.0003.159.

⁷⁰ Działki o nr ident. 100611_5.0015.119/3 (w sprawozdaniach powierzchnia 0,097 ha, w EGiB powierzchnia 0,0097 ha).

ust. 2 i 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz 59, 96, 73 i 87 - na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej;

- w 2022 r. - 19 działek Skarbu Państwa oddanych w dzierżawę i użytkowanie, a w latach 2023-2025 (na dzień 6 marca) - 16 takich działek;
- w latach 2022 i 2023 - dwóch działek⁷¹ omyłkowo nieuwjętych w zasobie, a w latach 2024 i 2025 (na dzień 6 marca) - jednej z tych działek⁷².

Zgodnie ze stanowiskiem Ministra Finansów⁷³, wszystkie nieruchomości Skarbu Państwa powinny być ujmowane w ewidencji pozabilansowej jednostki.

W odniesieniu do działek przeznaczonych do komunalizacji, Starosta wyjaśnił, że w związku z nieuwjęciem ich w ewidencji zasobu Skarbu Państwa (z przyczyn wskazanych wyżej w pkt. 1a - w przypadku działek rolnych oraz z uwagi na art. 228 ugn - w przypadku komunalizacji na podstawie ustawy komunalizacyjnej), nie zostały również ujęte w ewidencji pozabilansowej. Pozostałe braki Starosta wyjaśnił omyłką.

(akta kontroli str. 473-621, 971-982, 1044)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starosty w kontrolowanym obszarze. W latach 2022-2025 nierzetelnie i niezgodnie z uregulowaniami określonymi w ugn prowadzono ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w szczególności pomijając w niej ponad 700 działek będących we władaniu Starosty (w tym m.in. oddanych w trwały zarząd GDDKiA, nieruchomości bez założonej księgi wieczystej oraz działek rolnych przeznaczonych do komunalizacji), a także niezasadnie ujmując niektóre działki niebędące własnością Skarbu Państwa, czy też wyłączone z zasobu na mocy przepisów ugn. Ponadto, niezgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie EGIB ujmowano w ewidencji zasobu nieruchomości oddane w trwały zarząd, dzierżawę i użytkowanie, jak również nie ewidencjonowano odrębnie budynków wchodzących w skład zasobu.

Sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu opracowywane były według przyjętego wzoru i terminowo przekazywane do Wojewody Łódzkiego. Sporządzane były jednak nierzetelnie, z pominięciem kilkuset działek gospodarowanych przez Starostę, w tym kilku ujętych w zasobie. Ponadto, wykazywano w nich dane na dzień sporządzenia sprawozdań, a nie za dany rok objęty sprawozdaniem.

Starosta prowadził ewidencję pozabilansową, w ujęciu zarówno ilościowym, jak i wartościowym, dla wszystkich nieruchomości nierozdysponowanych, nie ujmując w niej jednak nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, objętych prowadzonymi rejestrami, a także niektórych działek udostępnionych i omyłkowo niewykazanych w ewidencji zasobu.

⁷¹ Nr ewid. 100602_2.0005.672 i 100602_2.0005.634.

⁷² Nr ewid. 100602_2.0005.634.

⁷³ <https://www.gov.pl/web/finanse/prosimy-o-wskazanie-zasad-ewidencji-nieruchomosci-stanowiacych-wlasnosc-skarbu-panstwa-ktorymi-na-mocy-ustawy-z-dnia-21-sierpnia-1997-r-o-gospodarce-nieruchomosciami-gospodaruja-starostowie>

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Gospodarowanie nierozdzielanymi nieruchomościami Skarbu Państwa

2.1 Realizację zadań objętych niniejszą kontrolą przypisano w SP następującym komórkom organizacyjnym:

- 1) Wydziałowi Gospodarki Nieruchomościami, odpowiedzialnemu w szczególności za:
 - gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa (w tym ich zbywanie, nabywanie, zamianę, wynajmowanie, wydierżawianie, użyczanie, oddanie w użytkowanie wieczyste, ustanawianie prawa trwałego zarządu, ustanowienie służebności);
 - ewidencjonowanie nieruchomości należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz aktualizację informacji o stanie zasobu;
 - sporządzanie i uaktualnianie planu wykorzystania nieruchomości wchodzących w skład zasobu;
 - wyłączenie praw do nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego i zwrot wyłączonych nieruchomości oraz ustalenie odszkodowań dla tych celów;
 - przygotowanie postępowań sądowych dotyczących własności lub innych praw rzeczowych dla nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa, w szczególności w sprawach o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie;
 - regulowanie stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa - składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej;
- 2) Wydziałowi Geodezji i Kartografii, odpowiedzialnemu m.in. za prowadzenie i bieżącą aktualizację bazy danych EGiB;
- 3) Wydziałowi Finansowo-Księgowemu – w zakresie prowadzenia pozabilansowej ewidencji wartości gruntów Skarbu Państwa oraz rozliczania inwentaryzacji składników majątkowych.

(akta kontroli str. 628-658)

W okresie objętym kontrolą w WGN zatrudnionych było dziewięciu pracowników (w tym Naczelnik Wydziału). W zakresach czynności (potwierdzonych podpisami) każdego z tych pracowników ujęto zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, przypisane temu Wydziałowi do realizacji w regulaminie organizacyjnym. Pracownicy WGN posiadali wykształcenie odpowiednie do realizacji ww. zadań (wyższe – głównie z zakresu gospodarki przestrzennej, geodezji, prawa i administracji).

(akta kontroli str. 659-687)

2.2 Naczelnik WGiK sprawował jednocześnie funkcję geodety powiatowego, podlegającego bezpośrednio Staroście. W okresie objętym kontrolą nie występowały zmiany na tym stanowisku.

EGiB – w jej części graficznej (mapa ewidencyjna) – prowadzona była przez pracowników wyodrębnionego w ramach WGiK Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. Zadania w zakresie części opisowej tej ewidencji realizowali natomiast pozostali pracownicy WGiK.

(akta kontroli str. 688-712)

2.3 W dniach 4 marca 2022 r. i 31 października 2024 r., tj. w terminach wskazanych przez Wojewodę, Starosta przekazał do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (ŁUW) plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa odpowiednio na lata 2022-2024 i 2025-2027. Plany te

sporządzone zostały według wzoru przekazanego przez Wojewodę - w formie zestawień obejmujących:

- nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste (ze wskazaniem danych, o których mowa w art. 23 ust. 1 db pkt 1 ugn);
- prognozę dotyczącą udostępniania nieruchomości zasobu;
- prognozę wydatków i wpływów związanych z udostępnianiem i nabywaniem nieruchomości,
- prognozę dotyczącą aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste i trwały zarząd;
- program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

Powyższe plany zostały zaakceptowane przez Wojewodę w dniach 10 maja 2022 r. i 5 listopada 2024 r.

W żadnym z planów nie wskazano prognozy związanej z nabywaniem nieruchomości, a plan na lata 2025-2027 dodatkowo nie zawierał sprawozdania z realizacji poprzedniego planu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1.

Sprawozdanie z realizacji planu na lata: 2022, 2023 i 2024 przesłane zostało do ŁUW w dniu 10 grudnia 2024 r., w odpowiedzi na pismo Wojewody z 28 listopada 2024 r. i w wymaganym przez niego terminie.

Wojewoda zatwierdziła powyższe sprawozdanie w dniu 18 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 30-111)

W ww. planach przewidziano następujące sposoby udostępnienia nieruchomości zasobu:

- w 2022 r. - sprzedaż w formie przetargu siedmiu działek o pow. 8,9097 ha, udostępnienie w formie bezprzetargowej dziewięciu działek o pow. 5,7974 ha, przekazanie w formie darowizny trzech działek o pow. 0,1324 ha oraz ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych na trzech działkach o pow. 0,1102 ha;
- w latach 2023 i 2024 - sprzedaż w formie przetargu odpowiednio pięciu i trzech działek o pow. 16,0963 ha i 0,8733 ha;
- w 2025 r. - sprzedaż w formie przetargu pięciu działek o pow. 0,7458 ha, udostępnienie w formie bezprzetargowej trzech działek o pow. 3,37 ha oraz przekazanie w formie darowizny jednej działki o pow. 0,0967 ha;
- w latach 2026 i 2027 - sprzedaż w formie przetargu odpowiednio czterech i sześciu działek o pow. 7,4455 ha i 1,2477 ha.

Prognozowane wydatki związane z udostępnianiem nieruchomości wyniosły od 8 tys. zł w 2022 r. do 13 tys. zł w 2027 r., zaś wydatki związane z nabywaniem nieruchomości - od 4,5 tys. zł w 2022 r. do 12 tys. zł w 2027 r.

Kwoty prognozowanych wpływów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości wyniosły: 1 059,9 tys. zł w 2022 r., po 1 057,7 tys. zł w latach 2023 i 2024 oraz po 1 754 tys. zł w latach: 2025, 2026 i 2027.

Programy zagospodarowania nieruchomości zasobu, ujęte we wskazanych wyżej planach, obejmowały:

- w latach 2022-2024:
 - o trwały zarząd wobec 30 działek⁷⁴ o pow. 13,972 ha;
 - o dzierżawę 13 działek o pow. 5,541 ha
 - o przekazanie w użytkowanie 15 działek o pow. 3,766 ha;

⁷⁴ W tym 15 udostępnionych w tej formie, ujętych w ewidencji zasobu, oraz 15 przekazanych nieodpłatnie w trwały zarząd GDDKiA na podstawie decyzji Starosty.

- w latach 2025-2027: oddanie w trwały zarząd 18 działek o pow. 10,035 ha, oddanie w dzierżawę 18 działek o pow. 7,5207 ha oraz przekazanie w użytkowanie 27 działek o pow. 4,038 ha.

(akta kontroli str. 44-61, 75-91, 989-994)

Według wyjaśnień Starosty, z uwagi na trudności w przewidywaniu, które działki mogą podlegać zagospodarowaniu w przyszłości, powyższe programy zostały sporządzone z uwzględnieniem przede wszystkim nieruchomości już udostępnionych w latach poprzednich, co było przedmiotem telefonicznych konsultacji z pracownikami ŁUW.

(akta kontroli str. 854-871)

2.4 W sprawozdaniu z realizacji planu na lata 2022-2024 wykazano:

- w 2022 r. sprzedaż w formie przetargu czterech działek o pow. 7,4648 ha, udostępnienie w formie bezprzetargowej jednej działki o pow. 0,0267 ha, przekazanie w formie darowizny trzech działek o pow. 0,1324 ha, ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego na trzech działkach o pow. 0,1102 ha; ustanowienie trwałego zarządu na 15 działkach o pow. 4,8681 ha, dzierżawę 10 działek o pow. 2,5176 ha i użytkowanie 27 działek o pow. 4,0375 ha;
- w 2023 r. sprzedaż w formie przetargu jednej działki o pow. 0,0649 ha, ustanowienie trwałego zarządu j.w., dzierżawę 9 działek o pow. 2,2779 ha i użytkowanie j.w.;
- w 2024 r. sprzedaż w formie przetargu jednej działki o pow. 0,1745 ha, przekazanie w formie darowizny dziewięciu działek o pow. 1,7798 ha, ustanowienie trwałego zarządu j.w., dzierżawę 9 działek o pow. 2,1271 ha i użytkowanie j.w.;

przy czym błędnie wskazano dane o liczbie działek oddanych w 2022 r. w użytkowanie oraz dane o powierzchni dzierżawionych działek w latach 2023 i 2024 (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 2).

(akta kontroli str. 92-111, 989-994)

Wyjaśniając przyczyny niepełnej realizacji planu na lata 2022-2024 w zakresie udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, Starosta wskazał m.in. na brak zainteresowania potencjalnych nabywców tymi działkami. Cztery zorganizowane w latach 2022-2024 przetargi na sprzedaż łącznie 12 nieruchomości zakończyły się wynikiem negatywnym. Powyższe spowodowało, że odstąpiono od organizacji kolejnych przetargów dla tych działek, aby nie generować kosztów z tym związanych.

(akta kontroli str. 989-994)

2.5 – 2.6. W okresie objętym kontrolą Starosta ujawnił 26 przypadków gospodarowania przez podmioty nieuprawnione (osoby fizyczne) nieruchomościami Skarbu Państwa o łącznej pow. 12,279 ha. Stwierdzone przypadki dotyczyły: terenów mieszkaniowych (trzy nieruchomości o pow. 0,119 ha, w tym dwie zabudowane o pow. 0,117 ha), gruntów ornych (16 nieruchomości o pow. 7,625 ha), innych terenów zabudowanych (dwie nieruchomości o pow. 0,065 ha), a także terenów mieszanych (łąki, pastwiska, grunty orne, lasy i nieużytki – pięć nieruchomości o pow. 4,4697 ha).

Wszystkie ww. przypadki ujawnione zostały w wyniku kontroli/ogłędzin przeprowadzonych przez pracowników SP w latach 2022-2025. Kontrole te nie wykazały zabudowań stanowiących samowolę budowlaną. Budynek mieszkalny jednorodzinny znajdujący się na jednej z działek powstał w 1918 r., a jego stan techniczny nie zagrażał bezpieczeństwu przebywających w nim osób⁷⁵. Drugi budynek zlokalizowany był częściowo na poddanej oględzinom działce

⁷⁵ Zgodnie z inwentaryzacją budynku przeprowadzoną w czerwcu 2024 r. po kontroli Starostwa.

Skarbu Państwa, a częściowo na działce sąsiedniej. Pracownicy Starostwa ustalili, że budynek ten nie zmieniał swojego kształtu od co najmniej 40 lat, a także brak było śladów nowych naniesień budowlanych. Z uwagi jednak na brak dokumentacji budowlanej dla tego obiektu, 24 lipca 2025 r. wystąpiono do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania w przedmiocie legalności wybudowania tego budynku mieszkalnego⁷⁶.

Kontrola instytucjonalna w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmiot nieuprawniony nie była planowana w SP w latach 2022-2025. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, wynikało to m.in. ograniczonych zasobów kadrowych i konieczności priorytetowego objęcia kontrolą innych obszarów działalności. Pracownicy WGN dokonywali natomiast doraźnych kontroli (łącznie 125⁷⁷) polegających na oględzinach nieruchomości na terenie powiatu.

(akta kontroli str. 127-129, 414-423, 688-712, 759-770)

2.7 Spośród 26 nieruchomości gospodarowanych przez podmioty nieuprawnione (opisanych w pkt. 2.5 – 2.6. niniejszego wystąpienia):

- w 23 przypadkach Starosta naliczył wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości w łącznej kwocie 78 tys. zł; w jednym przypadku trwały czynności zmierzające do ustalenia osoby użytkującej działkę do celów rolniczych, w innym – bezskutecznie poszukiwano użytkownika nieruchomości, zaś w kolejnym – z uwagi na nieuregulowany stan prawny działki (czynności w tym zakresie pozostawały w toku), brak było możliwości wyegzekwowania odszkodowania od użytkownika;
- podstawą do naliczenia wynagrodzenia były operaty szacunkowe (21 przypadków) oraz zarządzenia burmistrza miasta⁷⁸ (dwa przypadki);
- w odniesieniu do 15 nieruchomości zawarte zostały ugody w sprawie zapłaty należności w łącznej kwocie 31,3 tys. zł, z której – do 15 lipca 2025 r. - spłacono 30 tys. zł⁷⁹; w przypadku jednej z tych nieruchomości (bezumowne korzystanie w okresie od 1 sierpnia 2018 r. do 31 lipca 2024 r.) zawarte ugody dotyczyły lat 2018 i 2019 (łącznie 3,7 tys. zł), a podpisanie kolejnych – z uwagi na trudną sytuację finansową użytkownika – przewidziano w latach następnych⁸⁰;
- w przypadku siedmiu nieruchomości wystosowano wobec strony wezwanie do zapłaty należności na łączną kwotę 44,2 tys. zł; tylko jedna należność (na kwotę 2,6 tys. zł) została spłacona; w pozostałych sześciu przypadkach Starosta skierował pozwy do sądu o zapłatę odszkodowań (wszystkie sprawy pozostawały w toku);
- w przypadku jednej nieruchomości – o nieuregulowanym stanie prawnym - podjęto (bezskutecznie) próbę podpisania ugody; w celu zapewnienia możliwości dochodzenia na drodze sądowej roszczeń na kwotę 2,5 tys. zł, Starosta wszczął postępowanie przygotowawcze zmierzające do złożenia wniosku o zasiedzenie nieruchomości.

Z tytułu spłat powyższych należności (łącznie 32,6 tys. zł) Starostwo każdorazowo potrącało 5% na rzecz powiatu (łącznie 1,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 127-142, 414-420)

⁷⁶ Do zakończenia kontroli nie wpłynęła z PINB informacja w przedmiotowej sprawie.

⁷⁷ W tym: dwie w 2022 r., cztery w 2023 r., 90 w 2024 r. i 29 w 2025 r. (do maja).

⁷⁸ Zarządzenia Burmistrza Koluszek nr 95/2023 z 4 lipca 2023 r. i nr 10/2025 z 14 stycznia 2025 r. w wykazów nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia w drodze bezprzetargowej.

⁷⁹ Kwota niespłaconych należności dotyczyła przypadających na okresy późniejsze rat płatności.

⁸⁰ W 2026 r. - za rok 2020, w 2027 r. - za rok 2021, w 2028 r. - za rok 2022, w 2029 r. - za rok 2023 i w 2030 r. - za rok 2024 (do 31 lipca).

2.8 - 2.11 W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa nw. przypadki wygaśnięcia/rozwiązania umów dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa (spośród 10 obowiązujących umów):

1) Zawarta ze spółką prawa handlowego umowa z 18 marca 2019 r., dotycząca wydzierżawienia działki⁸¹ z przeznaczeniem pod stację paliw, wygasła z upływem terminu, na jaki była zawarta, tj. 17 marca 2022 r. W związku z wnioskiem złożonym przez Starostę w maju 2021 r., zarządzeniem z 12 kwietnia 2022 r. Wojewoda wyraziła zgodę na zawarcie umowy dzierżawy przedmiotowej działki, na czas nieokreślony. W przeprowadzonym przetargu ustnym nieograniczonym dotychczasowy dzierżawca złożył (jako jedyny) ofertę spełniającą warunki określone w ogłoszeniu o przetargu, a 1 sierpnia 2022 r. ze spółką zawarto umowę dzierżawy na czas nieoznaczony. Pracownicy Starostwa nie dokonali weryfikacji faktu użytkowania przez spółkę przedmiotowej nieruchomości w okresie przerwy w obowiązywaniu umów dzierżawy (tj. od 18 marca do 31 lipca 2022 r.), a wynagrodzenie z tego tytułu (3,8 tys. zł) wyegzekwowali dopiero w wyniku ustaleń niniejszej kontroli (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 3).

2) Umowa z 12 listopada 2003 r. zawarta z osobą fizyczną na czas nieoznaczony, dotycząca dzierżawy gruntu zabudowanego budynkiem o charakterze letniskowym, została rozwiązana – za porozumieniem stron – z dniem 31 grudnia 2023 r. Rozwiązanie umowy spowodowane było zgonem dzierżawcy i zgłoszeniem przez zstępnego (uprawnionego do nabycia spadku) braku możliwości finansowych w zakresie ponoszenia opłat z tytułu dzierżawy przedmiotowej działki⁸². Zaległe kwoty czynszu za lata 2022 i 2023 (0,4 tys. zł) zostały zapłacone przez zstępnego dzierżawcy. Oględziny przeprowadzone przez pracownika WGN po rozwiązaniu umowy dzierżawy wykazały, że nieruchomość nie była użytkowana. Starostwo podjęło działania zmierzające do ponownego udostępnienia przedmiotowej działki, zlecając wykonanie operatu szacunkowego. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, wynikająca z tego operatu wysoka wartość czynszu dzierżawnego spowodowała, iż brak jest zainteresowania wśród potencjalnych dzierżawców nieruchomości.

(akta kontroli str. 119-120, 428-434)

2.12 i 2.13 W okresie objętym kontrolą toczyło się pięć postępowań o zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa, których stroną był Starosta. Dotyczyły one pięciu działek gruntowych o łącznej pow. 7,9965 ha, z których dwie (o pow. 0,3134 ha) były zabudowane (tereny mieszkaniowe), jedna (o pow. 5,4697 ha) stanowiła tereny kolejowe w użytkowaniu wieczystym spółki kolejowej, a pozostałe dwie (o pow. 2,2134 ha) – częściowo grunty zadrzewione i zakrzewione, łąki trwałe, lasy oraz grunty pod rowami. Spośród tych postępowań:

- cztery zostały wszczęte w wyniku wniosku złożonego przez osoby fizyczne, zaś jedno - przez gminę;
- stronami postępowania (oprócz Skarbu Państwa) były: osoby fizyczne (cztery sprawy), jednostka samorządu terytorialnego (jedna sprawa) oraz spółka (dwie sprawy);
- jedno postępowanie zostało zakończone⁸³ nabyciem przez gminę nieruchomości o pow. 0,2607 ha; poprzedzone było postępowaniem komunalizacyjnym zakończonym odmowną decyzją Wojewody z 22 kwietnia

⁸¹ 100611_4.0011.274.

⁸² 100610_4.0012.753/6.

⁸³ Prawomocne postanowienie sądu z dnia 8 stycznia 2024 r. (bez uzasadnienia).

2022 r. (w uzasadnieniu wskazano, że w dniu 27 maja 1990 r. działka pozostawała w zarządzie Lasów Państwowych); złożony przez gminę 10 lipca 2023 r. wniosek dotyczył stwierdzenia zasiedzenia w złej wierze (po upływie 30 lat), z dniem 27 maja 2020 r., prawa własności nieruchomości (działka zabudowana budynkiem z komunalnymi lokalami mieszkalnymi), z uwagi na wykonywanie przez gminną jednostkę organizacyjną funkcji właścicielskich (zarządzanie, właściwe utrzymanie);

- pozostałe cztery postępowania pozostawały w toku, z czego:
 - wszczęte w 2023 r. postępowanie dotyczyło dwóch nieruchomości, przy czym w stosunku do jednej z nich (działka budowlana o pow. 0,0527 ha) w maju 2025 r. osoba fizyczna wycofała wniosek z uwagi na zawarcie ze Skarbem Państwa ugody i umowy dzierżawy, natomiast co do drugiej nieruchomości (łąki oraz grunty zadrzewione i zakrzewione o pow. 0,1235 ha) podnosiła jej współposiadanie od lat 80-tych; Starosta, jako strona postępowania, uznał wniosek za niezasadny, argumentując że wnioskodawca nie władał nieruchomością od 1999 r., nie prowadził na niej działalności rolniczej ani ogrodniczej, nie usuwał również uschniętych drzew;
 - w kolejnym postępowaniu wszczętym w 2023 r., dotyczącym działki leśno-łąkowej o pow. 2,0899 ha, osoba fizyczna wskazała we wniosku o zasiedzenie, iż jest właścicielem sąsiednich działek i wszystkie użytkuje (uprawia i kosi) od kilkudziesięciu lat; Starosta wniósł natomiast o oddalenie wniosku o zasiedzenie z uwagi na brak wystarczających dowodów potwierdzających nieprzerwane posiadanie samoistne tej nieruchomości przez 30 lat; postanowieniem sądu z 14 lutego 2025 r. postępowanie zostało zawieszone na wniosek obu stron⁸⁴;
 - z wnioskami o zasiedzenie części jednej nieruchomości o pow. 5,4697 ha stanowiącej tereny kolejowe wystąpiły niezależnie dwie osoby fizyczne, które – wraz z poprzednikami prawnymi – od lat gospodarowały tymi terenami; spółka kolejowa wniosła o oddalenie obu wniosków, gdyż nieruchomość, na której znajduje się infrastruktura kolejowa, jest wyłączona z obrotu; zgodnie zaś ze stanowiskiem Skarbu Państwa, nieruchomość znajdowała się w strefie ochrony linii kolejowej, której nie można zasiedzieć;
- łączna wartość wszystkich nieruchomości, co do których toczyły się postępowania wynosiła 6 023,8 tys. zł (w tym 336,3 tys. zł - wartość nieruchomości, wobec której postępowanie zostało zakończone).

(akta kontroli str. 112-116)

2.14 Spośród 17 nieruchomości Skarbu Państwa wstępnie wytypowanych do oględzin jako nierozdysponowane, w wyniku dokonanej przez pracowników Starostwa analizy ustalono, że:

- trzy z nich w rzeczywistości stanowiły nieruchomości, o których mowa w ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne⁸⁵, a kolejne trzy były użytkowane przez [REDAKTOWANE]⁸⁶, a zatem nie powinny być uznane za nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa;

⁸⁴ W związku z prowadzonym w Wydziale Geodezji i Kartografii postępowaniem w zakresie aktualizacji EGiB, dotyczącym ujawnienia stanu wynikającego z treści ksiąg wieczystych oraz innych dokumentów stanowiących tytuł prawny m.in. dla przedmiotowej działki.

⁸⁵ Dz. U. nr 21 poz. 118 ze zm.

⁸⁶ Na podstawie decyzji Naczelnika Gminy Rzgów z dnia 30 grudnia 1985 r. oraz decyzji Naczelnika Powiatu Łódzkiego z dnia 18 kwietnia 1974 r.

- jedna działka stanowiła klasouzytek Wp (grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi) i została błędnie ujęta w ewidencji zasobu (co opisano w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Ogłędziny pozostałych 10 nieruchomości wykazały, że:

- dwie z nich nie posiadały oznak użytkowania lub prowadzenia na nich jakiegokolwiek działalności,
- sześć (nieogrodzonych, długich i wąskich) - przebiegało przez pola uprawne i porośniętych było zbożem i/lub kukurydzą; Starosta wyjaśnił, że zgodnie z zapisami EGiB, działki te stanowiły obszar rowów we władaniu samoistnym Skarbu Państwa; jednakże z uwagi na fakt, że rowy na tych terenach nie istniały, a działki były częścią pól uprawnych we władaniu osób prywatnych, pismem z 4 sierpnia 2025 r. WGiK zwrócił się do wykonawcy modernizacji EGiB o usunięcie wad w wykonanym opracowaniu i dokonanie stosownych zmian gruntowych, w tym ujawnienie posiadania samoistnego osób fizycznych;
- pozostałe dwie były zagospodarowane w całości lub w części na cele rolnicze i sportowe, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 4. (akta kontroli str. 160-161, 198-199, 426-427, 854-871, 983-988, 995-999, 1044)

2.15 Nieruchomości ujęte w ewidencji zasobu posiadały założoną księgę wieczystą, z wyjątkiem jednej działki⁸⁷, dla której na dzień 31 grudnia 2022 r. w ewidencji wskazano numer postępowania sądowego o zasiedzeniu nieruchomości (księga wieczysta założona została 15 maja 2023 r.).

(akta kontroli str. 876-885, 1044)

W latach 2022-2025 Starosta podjął działania zmierzające do uregulowania stanu prawnego 158 nieruchomości o łącznej pow. 67,2341 ha.

Działania te polegały w szczególności na poszukiwaniu decyzji administracyjnych i innych tytułów własności, a także:

- a) kierowaniu do sądów wniosków o zasiedzenie nieruchomości bądź występowaniu do gmin z pismami o złożenie takich wniosków - toczące się w tych sprawach postępowania objęły łącznie 34 działki o pow. 35,5598 ha;
- b) ujawnianiu prawa własności Skarbu Państwa w księgach wieczystych na podstawie postępowań spadkowych i decyzji administracyjnych, w tym wyłączeniowych – skierowane wnioski objęły łącznie 96 nieruchomości o pow. 47,3079 ha.

W okresie objętym kontrolą, w stosunku do 226 nieruchomości o pow. 33,4617 ha, wykazanych w EGiB jako nieruchomości, dla których właścicielem/posiadaczem samoistnym jest Skarb Państwa, nie podjęto działań mających na celu uregulowanie ich stanu prawnego. Jak wyjaśnił Starosta, (...) *w wielu przypadkach nie odnaleziono w zasobach archiwalnych dokumentów stanowiących tytuł własności Skarbu Państwa. (...) Proces wystąpienia z wnioskiem o nabycie nieruchomości w drodze stwierdzenia zasiedzenia jest procesem długotrwałym, wymagającym zebrania dokumentacji potwierdzającej samoistne władanie daną nieruchomością przez Skarb Państwa do 1990 r., jak również uzyskania zeznań świadków potwierdzających te fakty. W wielu przypadkach brak jest dokumentów wydanych przed 1990 r. Ponadto istnieją trudności w odnalezieniu świadków, którzy mogą potwierdzić fakt władania nieruchomością. W stosunku do części nieruchomości zaniechano procesu regulacji stanu prawnego z uwagi na podjęte działania gmin mające na celu wystąpienie z wnioskami do Sądów o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości bądź nabycie nieruchomości przez gminy w trybie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 2017 r. poz. 935).*

⁸⁷ Nr ident. 100607_4.0005.178.

(akta kontroli str. 854-871)

Starosta podejmował we własnym zakresie inicjatywy zmierzające do komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa, kierując⁸⁸ łącznie 30 wniosków do Wojewody o wszczęcie postępowania z urzędu oraz 13 wniosków do gmin o wszczęcie procedury zmierzającej do nabycie przez nie nieruchomości.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, w toku niniejszej kontroli złożono ponadto do Wojewody:

- 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;
- 15 wniosków (obejmujących 31 działek o pow. 3,0294 ha) o wszczęcie z urzędu postępowania w trybie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej.

(akta kontroli str. 688-709, 1032-1043)

W okresie objętym kontrolą, na podstawie art. 23 ust. 1-3 pgik, do SP wpłynęło łącznie 24 336⁸⁹ prawomocnych orzeczeń sądu, odpisów aktów notarialnych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych (w tym dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa).

Na przykładzie 20 takich dokumentów ustalono, że w 18 przypadkach dane z nich wynikające zostały wpisane do EGiB po upływie od jednego do 30 dni od daty ich wpływu, zaś w dwóch przypadkach – po upływie 40 i 42 dni, tj. z opóźnieniem odpowiednio 10 i 12 dni w stosunku do terminu określonego w art. 23 ust. 7 pgik (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 5).

(akta kontroli str. 168-187, 414-420)

2.16 W latach 2022-2025 nie wpływały do Starostwa zgłoszenia od mieszkańców, służb, inspekcji i straży dotyczące zdarzeń i sytuacji (np. uszkodzenia naniesień, kradzieży, nielegalnej wycinki, pożarów, nielegalnych wysypisk śmieci itp.) zaistniałych na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa.

Pracownicy SP, z własnej inicjatywy, przeprowadzili 129 oględzin (na 125 nieruchomościach Skarbu Państwa), w trakcie których nie stwierdzili istnienia uszkodzeń, czy też wystąpienia okoliczności skutkujących potrzebą zabezpieczenia tych nieruchomości bądź podjęcia działań naprawczych.

(akta kontroli str. 688-712, 750-758)

2.17 W okresie objętym kontrolą, na nierozdysponowanych gruntach Skarbu Państwa nie występowały obiekty budowlane, które spełniałyby przesłanki prowadzenia książki obiektu budowlanego, określone w art. 60b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁹⁰.

(akta kontroli str. 1044)

2.18 Łączne koszty poniesione w latach 2022-2025 (do 30 czerwca) przez Starostwo, w związku z administrowaniem i gospodarowaniem nieruchomościami nieudostępnionymi, wyniosły 134 tys. zł (24,8 tys. zł w 2022 r., 28,7 tys. zł w 2023 r., 67,6 tys. zł w 2024 r. i 12,9 tys. zł w 2025 r.).

Koszty te dotyczyły w szczególności:

- wykonania map na potrzeby prowadzonych postępowań mających na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości – 51,9 tys. zł (4,2 tys. zł w 2022 r., 9,6 tys. zł w 2023 r. i 38,1 tys. zł w 2024 r.);
- wykonania operatów szacunkowych w celu ustalenia wartości rynkowej nieruchomości oraz opłat za korzystanie z nieruchomości – 34,7 tys. zł (10 tys. zł w 2022 r., 5,9 tys. zł w 2023 r., 12,9 tys. zł w 2024 r. i 5,9 tys. zł w 2025 r.);

⁸⁸ W latach 2022-2025 (do 20 maja 2025 r.).

⁸⁹ W tym: 6911 w 2022 r., 6434 w 2023 r., 7256 w 2024 r. i 3735 w 2025 r. (do 28 lipca).

⁹⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 418.

- zapłaty podatków – 20 tys. zł (5,5 tys. zł w 2022 r., 6 tys. zł w 2023 r., 5,1 tys. zł w 2024 r. i 3,4 tys. zł w 2025 r.)⁹¹;
- toczących się postępowań sądowych, m.in. o zasiedzenie nieruchomości przez Skarb Państwa⁹² - 9,5 tys. zł (0,7 tys. zł w 2022 r., 1,7 tys. zł w 2023 r., 3,5 tys. zł w 2024 r. i 3,6 tys. zł w 2025 r.).

(akta kontroli str. 117-118)

2.19 W Starostwie obowiązywała instrukcja w sprawie zasad gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie⁹³. Zgodnie z jej postanowieniami:

- na ostatni dzień każdego roku obrotowego przeprowadza się m.in. inwentaryzację:
 - o środków trwałych znajdujących się terenie niestrzeżonym – w drodze spisu z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic;
 - o gruntów stanowiących mienie komunalne i środków trwałych o utrudnionym dostępie – przez porównanie danych ewidencyjnych ze stanem wynikającym z dowodów księgowych;
- raz w ciągu czterech lat przeprowadza się inwentaryzację środków trwałych znajdujących się na terenie strzeżonym;
- terminy i częstotliwość inwentaryzacji ww. aktywów uważa się za dotrzymane, jeżeli rozpoczęto ją nie wcześniej niż trzy 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 zwiększeń i zmniejszeń, jakie nastąpiły między datą spisu a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych, przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym.

W instrukcji nie wyszczególniono odrębnych zasad odnoszących się do nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 435-452)

Na podstawie zapisów ww. instrukcji, Starosta corocznie zarządzał⁹⁴ przeprowadzenie inwentaryzacji składników majątkowych, ustalając jej harmonogram, w tym termin i formę/metodę. Na lata 2022-2024 przewidziana była m.in. inwentaryzacja gruntów Skarbu Państwa w drodze porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami operacyjnymi i weryfikacją sald według stanu na koniec każdego roku, w terminach odpowiednio: od 30 grudnia 2022 r. do 13 stycznia 2023 r., od 29 grudnia 2023 r. do 15 stycznia 2024 r. oraz od 31 grudnia 2024 r. do 10 marca 2025 r.

(akta kontroli str. 453-472)

Naczelnik WGN przekazywał do Wydziału Finansowo-Księgowego Starostwa informacje o zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, w tym o aktualnej wartości gruntów (według stanu na koniec każdego roku). W informacjach tych wykazano:

- na 31 grudnia 2022 r. łącznie 211 nieruchomości o pow. 83,444 ha i wartości 32 222,2 tys. zł;
- na 31 grudnia 2023 r. łącznie 217 nieruchomości o pow. 84,949 ha i wartości 32 717 tys. zł;

⁹¹ Faktycznie poniesione koszty, uwzględniające różnice w stosunku do kwot ujętych w deklaracjach podatkowych, wynikające z dokonywanych corocznie nadpłat.

⁹² M.in. wykonanie zobowiązań Sądu dotyczących doręczenia zastępczego pism stronom postępowania, publikacja ogłoszeń w prasie lub w Monitorze Sądowym i Gospodarczym.

⁹³ Zarządzenie Nr 80/2015 Starosty z dnia 28 grudnia 2015 r.

⁹⁴ Zarządzenia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych: Nr 144/2022 z dnia 15 listopada 2022 r. ze zm. (za rok 2022), Nr 106/2023 z dnia 23 listopada 2023 r. ze zm. (za rok 2023) i Nr 142/2024 z dnia 17 grudnia 2024 r. (za rok 2024).

- na 31 grudnia 2024 r. łącznie 231 nieruchomości o pow. 93,779 ha i wartości 38 010,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 500-522, 559-582, 615-621)

Wskazane w informacjach z WGN wartości gruntów Skarbu Państwa ujęte były w kolejnych latach w prowadzonej w Starostwie ewidencji pozabilansowej, na koncie 090 - Obce środki trwałe.

W SP przeprowadzono inwentaryzację nieruchomości Skarbu Państwa, w drodze weryfikacji danych zawartych w dokumentacji operacyjnej WGN (tj. informacjach o zasobie) i dokumentach źródłowych (decyzjach, aktach notarialnych, wypisach z rejestru gruntów oraz ksiąg wieczystych) z danymi z ksiąg rachunkowych (zapisach na koncie 090) na koniec lat: 2022, 2023 i 2024. W protokołach tej weryfikacji potwierdzono zgodność powyższych danych.

(akta kontroli str. 473-621, 1044)

W przekazanych do Wydziału Finansowo-Księgowego informacjach o zasobie nie wykazano następujących nieruchomości Skarbu Państwa:

- w kolejnych latach odpowiednio: 154, 176 i 173 działek przeznaczonych do komunalizacji (ujętych w rejestrach prowadzonych w WGN, o których mowa w pkt. 1.9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego);
- 19 działek ujętych w ewidencji zasobu jako oddane w dzierżawę i użytkowanie w 2022 r. oraz 16 takich działek w latach 2023 i 2024;
- dwóch działek⁹⁵ omyłkowo nieujętych w zasobie w latach 2022 i 2023 oraz jednej z tych działek⁹⁶ w 2024 r.,

a tym samym, nieruchomości te nie zostały objęte inwentaryzacją, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 6.

Inwentaryzacją nie objęto również odpowiednio: 625 650 i 617 działek, wykazanych w EGIB jako nieruchomości, dla których właścicielem/posiadaczem samoistnym jest Skarb Państwa (opisanych w pkt. 1.2 niniejszego wystąpienia⁹⁷), co było konsekwencją nierzetelnie prowadzonej ewidencji zasobu.

(akta kontroli str. 143-159, 188-197, 473-621, 773-805)

2.20 W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpływały skargi ani wnioski związane z nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa bądź z gospodarowaniem nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione.

(akta kontroli str. 5-8)

2.21 W okresie od czerwca do października 2024 r. Wojewoda łódzki przeprowadziła w Starostwie kontrolę w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa⁹⁸, w tym m.in. prowadzenia ewidencji tych nieruchomości, ich udostępniania, planowania sposobu wykorzystania zasobu oraz sporządzania sprawozdawczości rocznej. W wystąpieniu pokontrolnym nie zawarto ustaleń odnoszących się do zagospodarowania nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa. Jako prawidłowy oceniono sposób prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości oraz sporządzania sprawozdań, a także opracowania planu wykorzystania zasobu na lata 2022-2024.

(akta kontroli str. 9-29)

2.22 Działania nadzorcze Wojewody nad realizacją przez Starostę zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, oprócz opisanych w pkt. 1.10 i 2.21 niniejszego wystąpienia, polegały m.in. na ujednoliceniu sposobu składania planów wykorzystania zasobu oraz weryfikacji tych dokumentów. W związku z wątpliwościami

⁹⁵ Nr ewid. 100602_2.0005.672 i 100602_2.0005.634.

⁹⁶ Nr ewid. 100602_2.0005.634.

⁹⁷ Z wyłączeniem odpowiednio: 95, 80 i 100 komunalizowanych działek rolnych.

⁹⁸ Kontrola obejmowała okres od 9 czerwca 2021 r. do 12 czerwca 2024 r.

interpretacyjnymi dotyczącymi określonego w art. 23 ust. 1db ugn obowiązku zawarcia w planie wykorzystania zasobu sprawozdania z realizacji aktualnego planu, Wojewoda wystąpiła do Ministerstwa Rozwoju i Technologii z prośbą o wykładnię w tym zakresie, a po jej uzyskaniu, zobowiązała starostów do uzupełnienia opracowanych planów na lata 2025-2027 o ww. sprawozdanie. Wojewoda poinformowała również o działaniach nadzorczych nad procesem regulowania stanu prawnego nierozdysponowanych nieruchomości, które podejmowane były na etapie rozpatrywania wystąpień Starosty o uruchomienie środków budżetowych z przeznaczeniem na ten cel. Zdaniem Wojewody, środki finansowe mogą być przeznaczone wyłącznie na wydatki związane z gospodarowaniem nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (potwierdzoną stosowną dokumentacją). W ocenie Wojewody brak jest przepisów prawnych, które określałyby podmiot właściwy w sprawach gospodarowania nieruchomościami o nieuregulowanym stanie prawnym.

(akta kontroli str. 951-970)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew wymogom określonym w art. 23 ust. 1db pkt 3a ugn, w planach wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 i 2025-2027 nie uwzględniono prognoz związanych z nabywaniem nieruchomości do zasobu. Ponadto, plan na lata 2025-2027 nie zawierał sprawozdania z realizacji poprzedniego planu, wymaganego w art. 23 ust. 1db pkt 2 ww. ustawy.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, brak było możliwości jednoznacznego określenia, które nieruchomości zostaną nabyte przez Skarb Państwa w danym roku, m.in. z uwagi na różny czas trwania postępowań sądowych o zasiedzenie nieruchomości. Starosta wyjaśnił również, że zarówno plany, jak i sprawozdanie przygotowywane zostały na podstawie sporządzonych przez Wojewodę wzorów i przekazane w wymaganych przez niego terminach. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że oba elementy planu są wymogiem ustawowym, a informacje o nabywaniu nieruchomości do zasobu powinny być w tym planie ujęte w oparciu o dane prognozowane, a nie ostateczne.

(akta kontroli str. 33-91, 121-123, 876-885)

2. W Starostwie nierzetelnie sporządzono sprawozdanie o realizacji planu gospodarowania zasobem za lata 2022-2024, bowiem nie wykazano w nim dwóch działek o pow. 0,0726 ha oddanych w 2022 r. w użytkowanie, a powierzchnia dzierżawionych działek w latach 2023 i 2024 była zaniżona odpowiednio o 0,020 ha i 0,171 ha.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, błędna powierzchnia działek wynikała z omyłki, natomiast niewykazanie w sprawozdaniu za 2022 r. dwóch działek – z faktu prowadzenia postępowania komunalizacyjnego zakończonego prawomocną decyzją Wojewody z lipca 2023 r. Zdaniem NIK, powyższe nie uzasadnia braku uwzględnienia tych działek w sprawozdaniu, tym bardziej w sytuacji ujęcia ich w ewidencji zasobu według stanu na koniec 2022 r.

(akta kontroli str. 92-111, 989-994)

3. Pracownicy Starostwa nie dokonali weryfikacji faktu użytkowania przez dotychczasowego dzierżawcę nieruchomości⁹⁹ Skarbu Państwa w okresie przerwy w obowiązywaniu umów dzierżawy (tj. od 18 marca do 31 lipca 2022 r.) i nie wyegzekwowali wynagrodzenia z tego tytułu, co było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym.

⁹⁹ Działka o nr identyfikacyjnym 100611_4.0011.274.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, brak było wątpliwości, że przedmiotowa nieruchomość, dzierżawiona pod stację paliw, była nadal użytkowana - pomimo wygaśnięcia umowy dzierżawy z dniem 17 marca 2022 r. Jednakże, wskutek niedopatrzenia pracownika Starostwa, kwestia wynagrodzenia z tego tytułu nie została uregulowana.

Podjęte w trakcie niniejszej kontroli działania skutkowały zawarciem w dniu 15 lipca 2025 r. ugody z dzierżawcą i zapłatą kwoty 3 810,93 zł¹⁰⁰, ustalonej na podstawie operatu szacunkowego stanowiącego podstawę do określenia wysokości czynszu dzierżawnego i zawarcia umowy dzierżawy z 1 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 119, 428-434)

4. Starosta w nienależyty sposób nadzorował niektóre z nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, dopuszczając do ich użytkowania przez podmioty nieuprawnione, niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości. W przypadku dwóch spośród 10 nierozdysponowanych działek objętych oględzinami stwierdzono oznaki ich całościowego bądź częściowego zagospodarowania. I tak:

- działka o nr ewid. 100611_5.0012.398/11, nieogrodzona, długa i wąska, przebiegała przez pola uprawne i porośnięta była zbożem;
- działka o nr ewid. 100602_2.0005.672 częściowo stanowiła teren boiska piłkarskiego użytkowanego przez klub sportowy.

W odniesieniu do pierwszej z ww. działek, Starosta wyjaśnił, że nie otrzymał informacji o jej użytkowaniu w sposób nieuprawniony, a nieruchomość ta nie była dotąd przedmiotem oględzin pracowników SP. Starosta wskazał również, że podjęte zostały czynności mające na celu ustalenie użytkownika działki.

W zakresie kolejnej działki Starosta wyjaśnił, że wobec braku możliwości jej komunalizacji¹⁰¹, planowane było zbycie działki na rzecz gminy Andrespol, jednakże z uwagi na przeciągający się proces w tej sprawie, uregulowano sposób korzystania z terenu sportowo-rekreacyjnego, zawierając w dniu 26 czerwca 2025 r. z klubem sportowym umowę bezpłatnego użyczenia działki na czas określony (od 1 lipca 2025 r. do 30 czerwca 2027 r.). Jednocześnie, ze względów społecznych (realizacja na przedmiotowej nieruchomości zadań własnych gminy z zakresu kultury fizycznej) odstąpiono od wyegzekwowania opłaty za okres bezumownego użytkowania działki.

Zdaniem NIK, wskutek nieskutecznego nadzoru Starosty, w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2025 r. przedmiotowa nieruchomość użytkowana była w sposób nieuprawniony.

(akta kontroli str. 160-161, 198-199, 854-871, 971-988, 1044)

5. W dwóch przypadkach (spośród 20 analizowanych), dane wynikające z przekazywanych do Starostwa prawomocnych orzeczeń sądu, odpisów aktów notarialnych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych zostały wpisane do EGiB po upływie 40 i 42 dni od daty ich wpływu, tj. z opóźnieniami wynoszącymi odpowiednio 10 i 12 dni w stosunku do terminu określonego w art. 23 ust. 7 pgik.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, wynikało to z absencji urlopowych pracowników.

(akta kontroli str. 168-187, 414-420)

6. W Starostwie nierzetelnie przeprowadzano inwentaryzację nieruchomości Skarbu Państwa, bowiem nie objęto nią:
- w kolejnych latach odpowiednio: 154, 176 i 173 działek przeznaczonych do komunalizacji, w tym: 95, 80 i 100 - na podst. art. 13 ust. 2 i 4 ustawy

¹⁰⁰ Przelew z dnia 31 lipca 2025 r.

¹⁰¹ Odmowna decyzja komunalizacyjna Wojewody, uprawomocniona z dniem 12 sierpnia 2023 r.

o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz 59, 96 i 73 - na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej;

- w 2022 r. - 19 działek ujętych w ewidencji zasobu jako oddane w dzierżawę i użytkowanie w 2022 r., a w latach 2023 i 2024 - 16 takich działek;
- w latach 2022 i 2023 - dwóch działek¹⁰² omyłkowo nieujętych w zasobie, a w 2024 r. - jednej z tych działek¹⁰³.

W odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, Starosta wskazał na przyczyny analogiczne do powołanych w przypadku braków w ewidencji pozabilansowej. Pozostałe braki Starosta wyjaśnił omyłką.

(akta kontroli str. 143-159, 188-197, 473-621, 773-805, 971-982, 1001-1006)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta sporządzał i terminowo przedkładał Wojewodzie plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, pomijając w nich jednak jeden z obligatoryjnych elementów, a w planie na lata 2025-2027 dodatkowo nie ujmując sprawozdania z realizacji poprzedniego planu.

Przekazane do Wojewody sprawozdanie o realizacji planu gospodarowania zasobem za lata 2022-2024 sporządzone było nierzetelnie, z uwagi na pominięcie niektórych udostępnionych nieruchomości i wskazanie błędnej powierzchni działek.

W toku prowadzonych oględzin Starosta identyfikował przypadki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione i podejmował adekwatne działania celem wyegzekwowania wynagrodzenia lub odszkodowania z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości. Działania nadzorcze Starosty nie były jednak w pełni skuteczne, bowiem nie zapobiegły użytkowaniu przez podmioty nieuprawnione dwóch z 10 objętych oględzinami nierozdysponowanych działek. Ponadto zaniechano pobrania wynagrodzenia od dotychczasowego dzierżawcy jednej z działek, z tytułu jej użytkowania w przerwie w obowiązywaniu umów dzierżawy, a należność z tego tytułu wyegzekwowano dopiero w trakcie niniejszej kontroli. Starosta podejmował sukcesywne działania na rzecz regulowania stanu prawnego nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, m.in. kierując do sądów stosowne wnioski o ujawnienie prawa własności w księdze wieczystej. W dwóch spośród 20 analizowanych przypadków nieterminowo wprowadzono do EGiB dane wynikające z przekazanych do Starostwa prawomocnych orzeczeń sądu, odpisów aktów notarialnych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych. W Starostwie przeprowadzano coroczną inwentaryzację wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w zasobie, z pominięciem jednak nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, ujętych w prowadzonych w Starostwie rejestrach, a także niektórych nieruchomości udostępnionych oraz omyłkowo niewykazanych w zasobie.

OBSZAR

3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

3.1 W okresie objętym kontrolą Starosta opłacał podatek od nieruchomości na podstawie deklaracji podatkowych składanych:

- w latach 2022-2025 do Urzędu Miasta w Tuszynie - w zakresie dwóch nieruchomości gruntowych o klasoużytku „Bp” (zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy) i łącznej powierzchni 6427 m², a w okresie od 1 do 31 stycznia 2022 r. dodatkowo w zakresie działki

¹⁰² Nr ewid. 100602_2.0005.672 i 100602_2.0005.634.

¹⁰³ Nr ewid. 100602_2.0005.634.

- o klasoużytku Bp i powierzchni 13055 m², która została zbyta 11 stycznia 2022 r.);
- w 2025 r. do Urzędu Gminy Andrespol - w zakresie nieruchomości gruntowej o klasoużytku „Bp” i powierzchni 2295 m².

Łączna kwota podatku od nieruchomości (według deklaracji podatkowych) wyniosła 17,2 tys. zł, w tym: 4,1 tys. zł w 2022 r., 3,8 tys. zł w 2023 r., 4,2 tys. zł w 2024 r. oraz 5,1 tys. zł w 2025 r.

Każdorazowo do obliczenia wysokości podatku stosowano stawki podatkowe określone w aktualnej uchwale rady gminy, a także powierzchnię gruntu wynikającą z EGIB.

(akta kontroli str. 200-268, 391-394)

Starosta opłacał również podatek leśny – na podstawie deklaracji składanych do:

- Urzędu Miasta w Tuszynie, w zakresie: 10 działek o łącznej pow. 24,5721 ha w 2022 r.¹⁰⁴, ośmiu działek o pow. 22,6479 ha w 2023 r., 12 działek o pow. 23,4960 ha w 2024 r. i 20 działek o pow. 24,7805 ha w 2025 r.;
- Urzędu Miejskiego w Rzgowie, w zakresie: 11 działek o łącznej pow. 0,4971 ha w 2024 r. i 10 działek o pow. 0,4376 ha w 2025 r.;
- Urzędu Gminy Nowosolna, w zakresie jednej działki o pow. 0,1913 ha w latach 2024 i 2025;
- Urzędu Gminy Andrespol, w zakresie trzech działek o pow. 3,793 ha w 2025 r.

Łączna kwota podatku leśnego (według deklaracji podatkowych) wyniosła 6,6 tys. zł, w tym: 1,1 tys. zł w 2022 r., 1,9 tys. zł w 2023 r. oraz po 1,7 tys. zł w latach 2024 i 2025.

Przy obliczaniu podatku leśnego uwzględniano powierzchnię lasu (w ha), wynikającą z EGIB oraz zasady określone w art. 4 ustawy o podatku leśnym.

(akta kontroli str. 268-390, 395-399)

3.2 Deklaracje na podatek od nieruchomości oraz na podatek leśny złożone zostały do organów podatkowych w dniach: 14 stycznia 2022 r., 9 stycznia 2023 r., 5 stycznia 2024 r. oraz 15 stycznia 2025 r., tj. w terminach określonych odpowiednio w art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁰⁵ oraz art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym¹⁰⁶.

Ponadto, w związku z wystąpieniem zdarzeń mających wpływ na obowiązki podatkowe, w okresie objętym kontrolą Starostwo złożyło sześć deklaracji¹⁰⁷ oraz dziewięć korekt¹⁰⁸, z czego:

- jedną deklarację na podatek od nieruchomości oraz korektę tej deklaracji – z opóźnieniami w stosunku do terminu określonego w art. 6 ust. 9 pkt 1 i 2 upiśl;
 - dwie korekty deklaracji na podatek leśny - z opóźnieniami w stosunku do terminu określonego w art. 6 ust. 5 pkt 2 ustawy o podatku leśnym,
- o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1

(akta kontroli str. 124-126, 200-399)

¹⁰⁴ W przypadku dwóch działek o pow. 1,9242 ha podatek zapłacony został jedynie za I/2022 r., z uwagi na ich zbycie w dniu 11 stycznia 2022 r.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 707, dalej: *upiol*.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2025 r., poz. 176, dalej: *ustawa o podatku leśnym*.

¹⁰⁷ W tym jedną deklarację na podatek od nieruchomości (z dnia 12 maja 2025 r.) oraz pięć deklaracji na podatek leśny (z dnia: 26 lipca 2024 r., 19 i 24 marca oraz 12 maja 2025 r.).

¹⁰⁸ W tym dwie korekty deklaracji na podatek od nieruchomości (z dnia 14 stycznia 2022 r. i 18 czerwca 2025 r.) oraz siedem korekt deklaracji na podatek leśny (z dnia: 14 stycznia i 28 grudnia 2022 r., 9 stycznia, 29 maja i 16 sierpnia 2023 r., 26 lipca 2024 r. oraz 18 marca 2025 r.).

Zapłata ww. podatków dokonywana była do 15. dnia każdego miesiąca, a w przypadku podatku od nieruchomości za styczeń - do dnia 31 stycznia, z wyjątkiem trzech przypadków opóźnień w płatności podatku od nieruchomości oraz sześciu przypadków opóźnień w płatności podatku leśnego, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 2.

(akta kontroli str. 400-413)

3.3 W okresie objętym kontrolą Starosta nie składał właściwemu organowi podatkowemu deklaracji na podatek od nieruchomości i nie opłacał tego podatku od 182 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 19,185 ha, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 3.

(akta kontroli str. 887-950, 1014-1031, 1045-1071)

Starosta nie składał właściwemu organowi podatkowemu deklaracji na podatek leśny i nie opłacał tego podatku od 36 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 8,4224 ha, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 4.

(akta kontroli str. 124-126, 269-399, 424-425, 876-885, 1007-1013, 1045-1071)

3.4 Starosta nie występował do właściwego miejscowo organu podatkowego z wnioskami o udzielenie ulg (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty) w spłacie należności z tytułów podatku od nieruchomości Skarbu Państwa, czy też podatku leśnego.

(akta kontroli str. 876-885)

3.5 Według informacji przekazanej przez Wojewodę, nadzór nad realizacją przez Starostę zadań związanych z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa sprawowany był na etapie rozpatrywania wystąpień Starosty o uruchomienie środków budżetowych na powyższy cel, poprzez analizę przedstawionych dokumentów, m.in.: potwierdzających prawo własności bądź władania Skarbu Państwa, określających sposób zagospodarowania nieruchomości oraz potwierdzających wysokość należności podatkowej.

(akta kontroli str. 951-970)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą, Starostwo – składając jedną deklarację na podatek od nieruchomości, jedną korektę tego podatku oraz dwie korekty deklaracji na podatek leśny – nie dotrzymało w tym zakresie 14-dniowego terminu, liczonego od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego lub zaistnienia zmian mających wpływ na wysokość opodatkowania, określonego odpowiednio w art. 6 ust. 9 pkt 1 i 2 upiul oraz w art. 6 ust. 5 pkt 2 ustawy o podatku leśnym.

Dotyczyło to:

- a) złożonej 12 maja 2025 r. deklaracji na podatek od nieruchomości, w przypadku której opóźnienia wyniosły:
 - 12 miesięcy w odniesieniu do działki o nr ewid. 100602_2.0009.70, dla której prawo własności zostało nabyte przez Skarb Państwa – Starostę Łódzkiego Wschodniego – przez zasiedzenie, na podstawie postanowienia sądu z 26 marca 2024 r., doręczonego do Starostwa 9 maja 2024 r.;

- 31 miesięcy w odniesieniu do działki o nr ewid. 100602_2.0005.672, która stała się własnością Skarbu Państwa na podstawie zaświadczenia Starosty z 20 września 2022 r.
- b) złożonej 18 czerwca 2025 r. (z 7-dniowym opóźnieniem) korekty deklaracji na podatek od nieruchomości w zakresie działki o nr ewid. 100602_2.0005.672, której podstawą było pismo użytkownika działki, przekazane do Starostwa 28 maja 2025 r., z informacją o zwolnieniu działki z opodatkowania;
- c) korekt deklaracji na podatek leśny, złożonych:
 - 29 maja 2023 r., z 7-dniowym opóźnieniem, której podstawą była decyzja burmistrza miasta zatwierdzająca podział dwóch działek, przekazana do Starostwa 8 maja 2023 r.;
 - 16 sierpnia 2023 r., z 12-dniowym opóźnieniem, złożoną w związku z decyzją Starosty o przekazaniu dwóch działek w zarząd Lasów Państwowych, której ostateczność stwierdzona została 21 lipca 2023 r.,

Odnosząc się do terminowości złożenia deklaracji z 12 maja 2025 r. dla działki o nr ewid. 100602_2.0009.70, Starosta wyjaśnił, że opóźnienie (spowodowane przeoczeniem) wyniosło w tym przypadku 29 dni, licząc od daty wpływu do SP odmownej decyzji komunalizacyjnej Wojewody.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej, prawomocna decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia mienia komunalnego stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej. Do czasu zakończenia procedury komunalizacyjnej uprawnienia właścicielskie w stosunku do objętych nią nieruchomości, wykonuje w umieniu Skarbu Państwa starosta, który jest w tym czasie zobowiązany do opłacania podatku od nieruchomości¹⁰⁹.

Pozostałe przypadki opóźnień Starostwa wyjaśnił przeoczeniem.

(akta kontroli str. 124-126, 200-390, 876-885, 983-988)

2. W okresie objętym kontrolą nieterminowo opłacano należności z tytułu podatku od nieruchomości i podatku leśnego. Dotyczyło to:
 - trzech przypadków płatności podatku od nieruchomości, tj. rat za XII'2023 r. oraz XI i XII'2024 zapłaconych z opóźnieniami od jednego do 12 dni w stosunku do terminu określonego w art. 6 ust. 9 pkt 3 upiol;
 - sześciu przypadków płatności podatku leśnego, tj. rat za: I'2022 r., I i XII'2023 r., XI i XII'2024 oraz I'2025 zapłaconych z opóźnieniami od jednego do 15 dni w stosunku do terminu określonego w art. 6 ust. 5 pkt 3 ustawy o podatku leśnym.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, spowodowane to było przeoczeniem.

(akta kontroli str. 400-413, 876-885)

3. W okresie objętym kontrolą Starosta nie składał właściwemu organowi podatkowemu deklaracji na podatek od nieruchomości i nie opłacał tego podatku od 182 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 19,185 ha. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 upiol, zgodnie z którymi grunty podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, a podatnikami tego podatku są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące właścicielami nieruchomości. Powyższe dotyczyło nw. nieruchomości:

¹⁰⁹ Powyższe stanowisko potwierdzone zostało m.in. odpowiedzią na interpelację poselską nr 1983 z 22 marca 2016 r. oraz wyrokiem NSA II FSK 2723/18 z 4 listopada 2020 r.

- a) 150 działek o łącznej pow. 14,9177 ha stanowiących drogi wewnętrzne (klasoużytek „dr”), z tego dziewięciu¹¹⁰ działek o pow. 1,2382 ha ujętych w ewidencji zasobu oraz 141 działek o pow. 13,6795 ha przeznaczonych do komunalizacji (objętych prowadzonymi rejestrami), a łączna szacunkowa kwota nieuiszczonego w latach 2022-2025 (do 31 sierpnia) podatku wyniosła 239 333,12 zł¹¹¹;
- b) 32 nieruchomości o łącznej pow. 4,2673 ha stanowiących grunty zabudowane i zurbanizowane (klasoużytek B, Ba, Bi, Bp, Bz), z tego: siedmiu o pow. 0,4305 ha ujętych w ewidencji zasobu, trzech o pow. 0,1238 ha omyłkowo nieujętych w ewidencji zasobu oraz 22 o pow. 3,713 ha przeznaczonych do komunalizacji (objętych prowadzonymi rejestrami), a łączna szacunkowa kwota nieuiszczonego w latach 2022-2025 (do 31 sierpnia) podatku wyniosła 28 490,01 zł.

Zaniechanie opłacania podatku od nieruchomości ujętych w ewidencji zasobu Starosta wyjaśnił głównie przeoczeniem, a w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji wyraził pogląd, że Skarb Państwa nie powinien uiszczać podatku od tych nieruchomości, *gdyż jego własność ma wyłącznie charakter formalny i przejściowy, a faktyczne przeznaczenie i funkcja tych nieruchomości związana jest z wykonywaniem zadań jednostek samorządu terytorialnego.*

NIK wskazuje (poza argumentacją powołaną w pkt. 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), że fakt przeznaczenia nieruchomości do komunalizacji, jak i wszczęcia postępowania przez wojewodę, nie przesądza o wyniku tego postępowania i przeniesieniu własności nieruchomości na rzecz gminy – występują bowiem przypadki wydania w tym zakresie decyzji odmownych.

(akta kontroli str. 876-885, 1014-1031, 1045-1071)

- 4. W okresie objętym kontrolą Starosta zaniechał składania właściwemu organowi podatkowemu deklaracji na podatek leśny, oraz uiszczania tego podatku, w związku z gospodarowaniem 36 nierozdysponowanymi działkami Skarbu Państwa, których łączna powierzchnia wynosząca 8,4224 ha oznaczona była w EGiB jako lasy. Dotyczyło to: 22 nieruchomości¹¹² o łącznej pow. 7,1403 ha ujętych w ewidencji zasobu, jednej nieruchomości o pow. 0,2602 ha omyłkowo nieujętej w zasobie oraz 13 nieruchomości o łącznej pow. 1,0219 ha przeznaczonych do komunalizacji (objętych prowadzonymi rejestrami), a łączna szacunkowa kwota nieuiszczonego w latach 2022-2025 (do 31 sierpnia) podatku wyniosła 1 174,70 zł.

Powyższe stanowiło naruszenie nw. przepisów ustawy o podatku leśnym:

- art. 1 ust. 1 i 2 stanowiącego, iż opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna; lasem w rozumieniu ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy;

¹¹⁰ Z tego cztery działki wykazywane były w deklaracjach podatkowych w latach 2022-2025 jako wyłączone z opodatkowania na podst. art. 2 ust. 3 pkt 4 upioli pomimo, iż stanowiły drogi wewnętrzne.

¹¹¹ 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.

¹¹² Przy czym w przypadku 15 działek zaniechanie opłacania podatku leśnego dotyczyło lat 2022-2023, a w przypadku trzech – lat 2022-2024.

- art. 2 ust. 1 pkt 4, w myśl którego podatnikami podatku leśnego są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, będące posiadaczami lasów stanowiących własność Skarbu Państwa;
- art. 6 ust. 5 pkt 1 i 3 oraz ust. 7a, zgodnie z którym osoby prawne i jednostki organizacyjne są obowiązane m.in. składać, w terminie do dnia 15 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia lasów, deklaracje na podatek leśny na dany rok podatkowy, a także 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. W przypadku gdy kwota podatku nie przekracza 100 zł, podatek jest płatny jednorazowo w terminie płatności pierwszej raty.

Starosta wyjaśnił, że spowodowane to było przeoczeniem, a w odniesieniu do działek przeznaczonych do komunalizacji – analogicznie jak w przypadku podatku od nieruchomości – faktem, iż Skarb Państwa nie sprawuje nad nimi rzeczywistego władztwa.

(akta kontroli str. 124-126, 269-399, 424-425, 876-885, 1007-1013, 1045-1071)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starosty w kontrolowanym obszarze. Starosta nie zidentyfikował większości nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym i tym samym nie naliczył i nie opłacił należności podatkowych w prawidłowej wysokości. Sporządzone deklaracje na podatek od nieruchomości i podatek leśny obejmowały jedynie niewielką część nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, a część z nich została złożona z naruszeniem ustawowych terminów. Należne podatki ujęte w złożonych deklaracjach zostały ustalone w oparciu o prawidłowe stawki podatkowe, kategorie nieruchomości i powierzchnie ujęte w EGiB, ale niektóre z nich nieterminowo opłacone.

Uwagi i wnioski

IV. Uwagi i wnioski

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

1. Podjęcie skutecznych działań mających na celu uzupełnienie ewidencji zasobu o brakujące nieruchomości, którymi w imieniu Skarbu Państwa gospodarować powinien Starosta, a także usunięcie z tej ewidencji działek niebędących własnością Skarbu Państwa oraz wyłączonych w zasobu na mocy przepisów ugn.
2. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających bieżącą aktualizację ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w zakresie toczących się i zakończonych postępowań komunalizacyjnych.
3. Ewidencjonowanie nieruchomości zasobu Skarbu Państwa według indywidualnych identyfikatorów przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie EGiB.
4. Ujmowanie w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa będących we władaniu Starosty, a także wykazywanie w nich danych zgodnych ze stanem faktycznym i w rocznym ujęciu.
5. Uzupełnienie pozabilansowej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa o wszystkie nieruchomości, którymi gospodarować powinien Starosta, w tym także ustalenie i wprowadzenie do ewidencji wartości dla brakujących nieruchomości Skarbu Państwa.

6. Wzmocnienie nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym podjęcie skutecznych działań zapewniających wyeliminowanie przypadków nieuprawnionego korzystania z tych nieruchomości.
7. Ustalenie podmiotu korzystającego z nieruchomości Skarbu Państwa bez tytułu prawnego, wyegzekwowanie od niego należnego wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości oraz uregulowanie sposobu korzystania z nieruchomości.
8. Formalne uregulowanie kwestii roszczeń z tytułu bezumownego korzystania przez klub sportowy z nieruchomości Skarbu Państwa w okresie przed zawarciem umowy jej bezpłatnego użyczenia.
9. Obejmowanie coroczną inwentaryzacją wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa będących we władaniu Starosty.
10. Podjęcie skutecznych działań celem ustalenia 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.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Łódź, ... 2026 r.

Kontroler
Izabella Śpiewak
gł. specjalista k.p.
/-/

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

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Piotr Walczak
p.o. Dyrektor
Łódzkiej Delegatury w Łodzi¹¹³
/podpisano elektronicznie/

¹¹³ Z dniem 1 stycznia 2026 r. zadania realizowane przez Delegaturę w Łodzi przejęła Łódzka Delegatura w Łodzi.