



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.8.2.2025

Krzysztof Jażdżyk
Prezydent Miasta Skierniewice
Urząd Miasta Skierniewice
ul. Rynek 1
96-100 Skierniewice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
tel. 48422393200, llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Skierniewice ¹ , ul. Rynek 1, 96-100 Skierniewice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Jażdżyk, Prezydent, od dnia 1 grudnia 2014 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Sylwia Piechota, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/41/2025 z dnia 8 maja 2025 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej „Urząd”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działanie Prezydenta w zakresie zagospodarowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

W latach 2022-2025 nierzetelnie i niezgodnie z ewidencją gruntów i budynków⁴ prowadzono w Urzędzie ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa⁵, a tym samym sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, pomijając w niej 126 nieruchomości, dla których według EGiB właścicielem był Skarb Państwa, w tym 63 nieruchomości nierozdysponowane, stanowiące 80,8% nierozdysponowanych składników zasobu. Nieprawidłowo i niezgodnie z katastrzem oznaczano nieruchomości (grunty i budynki) Skarbu Państwa, tj. z pominięciem obowiązującej wg EGiB nomenklatury oraz w układzie funkcjonalno-prawnym uniemożliwiającym identyfikację poszczególnych danych każdej z nieruchomości. Jednocześnie ewidencja zawierała dane ośmiu nieruchomości podlegających komunalizacji i wyłączonych z ewidencji na podstawie art. 228 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶. Nierzetelnie ewidencjonowano nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa i będące w zarządzie Prezydenta na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷ oraz grunty będące w zarządzie Lasów Państwowych. W latach 2022-2025 zaniechano prowadzenia pozabilansowej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oraz skutecznej i efektywnej weryfikacji danych zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z danymi EGiB. Prezydent co do zasady dysponował aktualną i kompleksową wiedzą na temat nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji oraz objętych wszczętym postępowaniem komunalizacyjnym. Prowadzona w tym zakresie ewidencja była na bieżąco aktualizowana, jednak nie zawierała danych czterech nieruchomości przekazanych w administrowanie spółce komunalnej⁸.

Prezydent nie sprawował należytego nadzoru nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, dopuszczając do użytkowania nieruchomości przez podmiot nieuprawniony. Stan ten dotyczył 16 (53,3%) z 30 nieruchomości objętych oględzinami. W konsekwencji Prezydent nie pobierał należności, jakie przysługiwałyby w ramach formalnego udostępnienia nieruchomości. Prezydent nie zapewniał również ciągłości zawieranych umów okresowego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, jednocześnie akceptując bezumowne ich użytkowanie przez dotychczasowych dzierżawców lub nowe podmioty do czasu zakończenia procedury zawarcia kolejnej umowy, przy czym w 14 przypadkach, z 15 objętych badaniem, do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie doszło do podpisania umów, zaś okres bezumownego korzystania z nieruchomości trwał od dwóch do ponad 12 miesięcy. W jednej z 10 zbadanych spraw nie ustalono i nie dochodzono zapłaty należności w kwocie 487,71 zł za okres bezumownego korzystania z nieruchomości, zaś w dziewięciu pozostałych należność ustalono w sposób niegospodarny wg

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: „EGiB”.

⁵ Dalej: „ewidencja zasobu SP”, „zasób Skarbu Państwa” lub „zasób”.

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

⁷ Dz.U. z 2025 poz. 889, dalej: „ustawa o drogach”

⁸ Zakład Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o., dalej: „ZGM” lub „spółka komunalna”.

stawek czynszu z okresu obowiązywania umowy dzierżawy, choć aktualne stawki były nawet dwukrotnie wyższe. W ten sposób zaniżono dochody budżetu państwa o łączną kwotę 4 265,42 zł. W Urzędzie błędnie klasyfikowano wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości jako wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa oraz innych umów o podobnym charakterze, skutkiem czego zawyżono o 356,98 zł kwotę należną Miastu Skierniewice (wyliczoną jako 25% zamiast 5%) od dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. W latach okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono również inwentaryzacji nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Prezydent co do zasady prawidłowo sporządził i terminowo przedłożył Wojewodzie plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1d a i db ugn oraz rzetelnie realizował założenia planu na lata 2022-2024, przy czym plan na lata 2025-2027 pierwotnie nie zawierał obowiązkowego sprawozdania z realizacji planu aktualnego, zaś w uzupełnionym do planu sprawozdaniu nierzetelnie przedstawiono raport z wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, pomijając jedną z nieruchomości udostępnioną w trybie bezprzetargowym.

W latach 2022-2025 Prezydent zaniechał ustalania i odprowadzania podatku od nieruchomości i podatku leśnego od nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa oraz sporządzania i przekazywania organowi podatkowemu deklaracji podatkowych w tym zakresie, pomimo że w odniesieniu do części nieruchomości istniały uzasadnione przesłanki ku temu. Łączna kwota nieopłaconego podatku od nieruchomości wyliczona szacunkowo na podstawie danych z ewidencji zasobu SP oraz EGIB wyniosła 271 774,07 zł, zaś podatku leśnego – 320,14 zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa
Opis stanu faktycznego	1.1. W latach 2022-2025 w Urzędzie ewidencja zasobu SP prowadzona była w formie rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, tym samym dane w nich prezentowane były tożsame. Ewidencja ta obejmowała: — na koniec 2022 r. 110 nieruchomości gruntowych o powierzchni 53,3698 ha, w tym 78 nieruchomości nierozdysponowanych o powierzchni 38,5757 ha; — na koniec 2023 r. 110 nieruchomości gruntowych o powierzchni 52,6041 ha, w tym 78 nieruchomości nierozdysponowanych o powierzchni 37,8100 ha;

⁹ 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.

- na koniec 2024 r. i na dzień 6 marca 2025 r.¹⁰ 109 nieruchomości gruntowych o powierzchni 52,5727 ha, w tym 77 nieruchomości nierozdysponowanych o powierzchni 37,7786 ha.

Zakres danych ewidencji zasobu SP nie uwzględniał rodzaju gruntów¹¹ i klasoużytków. Na koniec 2022 r., 2023 r., 2024 r. i na dzień 6 marca 2025 r. w ewidencji zasobu SP wykazano informację o 13 zabudowaniach na nieruchomościach przekazanych w trwały zarząd¹², nie wykazywano budynków na pozostałych gruntach, w tym na nierozdysponowanych. Zasób Skarbu Państwa nie obejmował lokali mieszkalnych.

(akta kontroli str. 71-72, 141-211, 216-224)

1.2. W okresie objętym kontrolą w prowadzonej w Urzędzie EGiB zidentyfikowano:

- na koniec 2022 r. 902 nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 403,9243 ha, w tym 214 nieruchomości o łącznej powierzchni 46,3305 ha nieprzekazanych do zarządzania innym podmiotom¹³, z czego wobec 12 nieruchomości o łącznej powierzchni 6,7047 ha EGiB nie zawierała informacji o władającym i nie oznaczono prawa gospodarowania gruntem;
- na koniec 2023 r. 933 nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 400,8096 ha, w tym 210 nieruchomości o łącznej powierzchni 39,6279 ha nieprzekazanych do zarządzania innym podmiotom, z czego wobec 10 nieruchomości o łącznej powierzchni 2,7078 ha EGiB nie zawierała informacji o władającym i nie oznaczono prawa gospodarowania gruntem;
- na koniec 2024 r. 933 nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 399,6160 ha, w tym 205 nieruchomości o łącznej powierzchni 38,7509 ha nieprzekazanych do zarządzania innym podmiotom, z czego wobec 10 nieruchomości o łącznej powierzchni 2,6963 ha EGiB nie zawierała informacji o władającym i nie oznaczono prawa gospodarowania gruntem;
- na dzień 6 marca 2025 r. 926 nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 395,8307 ha, w tym 205 nieruchomości o łącznej powierzchni 38,7509 ha nieprzekazanych do zarządzania innym podmiotom, z czego wobec 10 nieruchomości o łącznej powierzchni 2,6963 ha EGiB nie zawierała informacji o władającym i nie oznaczono prawa gospodarowania gruntem,
- na koniec 2022 r., 2023 r., 2024 r. i na dzień 6 marca 2025 r. odpowiednio 58, 58, 60 i 59 budynków stanowiących własność Skarbu Państwa o łącznej powierzchni użytkowej 12 863 m², 13 193 m², 13 245 m² i 13 228 m², w tym odpowiednio 8, 7, 9 i 9 budynków o łącznej powierzchni 1 275 m², 1 258 m²,

¹⁰ Stan ewidencji zasobu na dzień 6 marca 2025 r. stanowiło sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami SP sporządzone na dzień 31 grudnia 2024 r.

¹¹ Tj. grunty rolne, leśne, zabudowane i zurbanizowane, grunty pod wodami oraz tereny różne.

¹² Dane nie obejmowały powierzchni zabudowań oddanych w trwały zarząd.

¹³ Tj. nieruchomości, dla których wskazano Prezydenta Miasta Skierniewice jako podmiot władający lub nie wskazano żadnego podmiotu władającego, przy czym nie oznaczono prawa gospodarowania gruntem lub oznaczono je jako gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.

1 310 m² i 1 310 m² nieprzekazanych wg EGiB do władania innym podmiotom.

W latach 2022-2025 zgodnie z EGiB Skarb Państwa nie posiadał lokali mieszkalnych w obszarze właściwości miejscowej Prezydenta Miasta.

(akta kontroli str. 212-215, 228-231)

Porównanie baz danych¹⁴ wykazało, że w latach 2022-2025¹⁵ nie wszystkie nieruchomości stanowiące zgodnie z EGiB własność Skarbu Państwa (w tym jako posiadacza samoistnego), które powinny być wykazane w ewidencji zasobu SP i odpowiednio w sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami SP, zostały w nich ujęte. Powyższe stwierdzono w odniesieniu do:

- łącznie 55 nierozdysponowanych nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa¹⁶ nieprzekazanych do zarządzania innym podmiotom (tj. w poszczególnych latach odpowiednio: 54, 53, 54, 54 nieruchomości o pow. 13,6251 ha, 11,8266 ha, 11,8308 ha i 11,8308 ha), w tym odpowiednio 25, 24, 25 i 25 o nieuregulowanym stanie prawnym, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić podmiotów, którym przysługują do nich prawa rzeczowe¹⁷ (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*). W dwóch przypadkach nieruchomości o łącznej powierzchni 0,8960 ha stanowiły współwłasność Skarbu Państwa;
- łącznie ośmiu nierozdysponowanych nieruchomości¹⁸ o pow. odpowiednio: 2,6081 ha, 2,6081 ha, 2,6042 ha i 2,6042 ha zagospodarowanych, w tym: pięciu nieruchomości gruntowych zabudowanych stacjami transformatorowymi, będących we władaniu [REDAKTOWANE] bez tytułu prawnego oraz trzech nieruchomości stanowiących cmentarze żydowskie (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*). Zgodnie z EGiB jedna nieruchomość o pow. 0,0138 ha (w latach 2022-2023 o pow. 0,0177 ha) posiadała księgę wieczystą, pozostałe nieruchomości o łącznej pow. 2,5904 ha miały nieuregulowany stan prawny¹⁹;

¹⁴ W tym m.in. bazy EGiB dla gruntów (budynków i lokali) Skarbu Państwa (w tym jako posiadacza samoistnego władającego rzeczą jak właściciel) według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r., 2023 r., 2024 r. oraz na dzień 6 marca 2025 r., rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami SP/ewidencji zasobu SP wraz z ewidencją nieruchomości Skarbu Państwa przekazanych w użytkowanie wieczyste (dalej: „ewidencja UW”) oraz danych nieruchomości zidentyfikowanych w Urzędzie jako podlegające komunalizacji oraz danych dróg publicznych.

¹⁵ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r., 31 grudnia 2023 r., 31 grudnia 2024 r. i 6 marca 2025 r.

¹⁶ W tym 31 nieruchomości stanowiących grunty zabudowane i zurbanizowane o łącznej pow. 1,2547 ha, 17 stanowiących grunty rolne o pow. 3,9655 ha, cztery stanowiące grunty pod wodami o pow. 1,3914 ha oraz trzy nieruchomości stanowiące grunty obejmujące kilka klasoużytków z różnych grup o łącznej pow. 7,0175 ha.

¹⁷ Zgodnie z EGiB odpowiednio 25, 26, 27 i 27 nieruchomości posiadało księgę wieczystą, zaś dla czterech, trzech, dwóch i dwóch nieposiadających księgi wieczystej oznaczono inny dokument potwierdzający posiadanie praw do nieruchomości.

¹⁸ Nieruchomości nr 106301_1.0006.448/2, 106301_1.0006.462, 106301_1.0006.467, 106301_1.0007.1149, 106301_1.0007.157/2 (w latach 2022-2023 z numerem 106301_1.0007.157), 106301_1.0007.180, 106301_1.0007.22, 106301_1.0007.251, w tym sześć nieruchomości stanowiło grunty zabudowane i zurbanizowane o łącznej pow. 0,1312 ha, pozostałe dwie stanowiły grunty obejmujące kilka klasoużytków z różnych grup o łącznej pow. 2,4730 ha.

¹⁹ Brak było również innego dokumentu potwierdzającego prawa do nieruchomości.

- 63 rozdysponowanych nieruchomości gruntowych o pow. 19,6898 ha²⁰, o klasoużytku „dr” będących drogami publicznymi²¹, stanowiącymi zgodnie z EGiB własność Skarbu Państwa, którymi na podstawie art. 19 ust. 5 ustawy o drogach zarządzał Prezydent jako organ administracji samorządowej. Przy czym 24 inne nieruchomości²² będące również drogami publicznymi były ujmowane w ewidencji zasobu SP jako nieruchomości nierozdysponowane (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

Ponadto analiza porównawcza baz danych wykazała, że:

- łącznie 82 nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste (tj. 40 w 2022 r., 76 w 2023 r., 39 w 2024 r. i 35 w 2025 r.) nie zostały ujęte w ewidencji UW, w tym odpowiednio 30, 67, 29 i 29 nieruchomości powstałych w wyniku podziału gruntów, w odniesieniu do których ewidencja zawierała dane sprzed podziału; ponadto łącznie siedem innych nieruchomości było wykazywanych w latach 2022-2025 w ewidencji UW pomimo, że nieruchomości nie były już własnością Skarbu Państwa, w tym w związku z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności;
- w przypadku czterech nieruchomości oznaczenie właściciela w EGiB było niezgodne ze stanem faktycznym, w tym w jednym przypadku²³ wskazano Skarb Państwa, pomimo że w wyniku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności, nieruchomość stała się własnością dotychczasowego użytkownika, zaś w trzech²⁴ jako właściciela gruntów należących do Skarbu Państwa wskazano Gminę Miasto Skierniewice (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 71-72, 141-224, 228-231, 236-244, 246-250, 264-282, 325-439, 668-708, 1703-1738, 1762-1780)

1.3. W latach 2022-2025 w Urzędzie ewidencję zasobu SP stanowiły sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami SP prowadzone w formie elektronicznej w arkuszach kalkulacyjnych programu LibreOffice Calc. Jak wyjaśnił Prezydent, nie prowadzono odrębnej od sprawozdania ewidencji zasobu SP, gdyż każde z nich są ze sobą powiązane, zatem założono, iż są to tożsame procesy. Prowadzone są w celu gromadzenia szczegółowych danych o nieruchomościach, zawierają także podsumowanie i raportowanie o stanie zasobu.

²⁰ W tym w poszczególnych latach odpowiednio: 61, 61, 63, 63 o pow.: 19,6252 ha, 19,6252 ha, 19,6838 ha i 19,6838 ha, z czego odpowiednio 47, 47, 49, 49 nieruchomości o pow. 10,4896 ha, 10,4896 ha, 10,548 ha i 10,548 ha zgodnie z EGiB posiadało księgę wieczystą, dla pięciu nieruchomości o pow. 2,4269 ha wskazano inny dokument potwierdzający prawo własności, zaś pozostałe dziewięć o pow. 6,7149 ha miało nieuregulowany stan prawny.

²¹ Nieruchomości zidentyfikowanych w Urzędzie jako drogi publiczne, w tym dwie działki przeznaczone do komunalizacji na podstawie innych przepisów niż ustawa komunalizacyjna i nie podlegające wyłączeniu z ewidencji zasobu SP na podstawie art. 228 ugn, o których mowa w pkt 1.3. Wystąpienia pokontrolnego.

²² O łącznej powierzchni 3,6406 ha.

²³ W latach 2022-2024, dot. nieruchomości nr [REDAKTED] o pow. 0,0019 ha - grunty zabudowane i zurbanizowane.

²⁴ W latach 2022-2025: nieruchomości o łącznej pow. 0,4133 ha sklasyfikowane jako grunty zabudowane i zurbanizowane, tj. nr 106301_1.0020.1811/3 o pow. 0,1686 ha i nr 106301_1.0020.1811/5 o pow. 0,1376 ha, 106301_1.0004.34/4 o pow. 0,1071 ha.

W latach 2022-2025 prowadzona ewidencja zasobu SP uwzględniała co do zasady wszystkie elementy określone w art. 23 ust. 1c ugn, z wyłączeniem przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, przy czym nieruchomości ujmowano w układzie funkcjonalno-prawnym²⁵, uniemożliwiającym identyfikację wymaganych danych dla każdej nieruchomości oraz z pominięciem nomenklatury przewidzianej w załączniku nr 5 do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁶, czyli indywidualnych identyfikatorów działek, budynków. Grupowanie nieruchomości uniemożliwiało również ustalenie stanu ilościowego budynków będących w zasobie nieruchomości Skarb Państwa, powiązanie tych danych z gruntem, na którym się znajdują, i potwierdzenie zgodności danych z EGiB (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*). W 2024 r. w związku z przeprowadzoną kontrolą Wojewody Łódzkiego Urząd dokonał korekty ewidencji zasobu SP i sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami SP za 2022 r., 2023 r. i na dzień 12 czerwca 2024 r. poprzez rozszerzenie zakresu prezentowanych danych w odniesieniu do nieruchomości nierozdysponowanych, o informację o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym. Zakres danych dotyczący pozostałych nieruchomości nie został uzupełniony.

(akta kontroli str. 72, 141-211, 216-224, 1395-1405, 1578-1585)

Ponadto badanie prawidłowości danych wykazywanych w ewidencji zasobu SP, a tym samym w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami SP przeprowadzone na próbie 20 nieruchomości nierozdysponowanych²⁷ wykazało, że:

- dane dotyczące powierzchni nieruchomości, w tym prezentowanych jako sumy działek wymienionych w grupach funkcjonalno-prawnych, były zgodne z odpowiadającymi im powierzchniami działek w EGiB²⁸;
- w 13 przypadkach w sposób prawidłowy, zgodny z EGiB uzupełniono dane dotyczące księgi wieczystej, w dwóch przypadkach dane te różniły się, zaś w pozostałych pięciu, dla których brak było ksiąg wieczystych, w sposób nieprawidłowy wskazano dokument potwierdzający posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*);
- w przypadku 19 nieruchomości wskazane przeznaczenie w planie miejscowym, w tym nieruchomości ujętych w grupach, odpowiadało danym wynikającym z dokumentacji źródłowej, zaś w jednym przypadku nie uwzględniono pełnego przeznaczenia działki (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*);
- w żadnym przypadku nie wskazano tytułu prawnego do nieruchomości w sposób określony wzorem sprawozdania, tj. odpowiednio jako właściciel, współwłaściciel – wraz z wielkością udziałów, użytkownik wieczysty (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*);

²⁵ Rekordem, zgodnie z wymogiem określonym we wzorze sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami SP, była nieruchomość w ujęciu funkcjonalno-prawnym, a nie pojedyncza działka.

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 219, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie EGiB”.

²⁷ Wg stanu na dzień 30 grudnia 2024 r.

²⁸ Lub sumami powierzchni tych działek.

- W pięciu przypadkach nieruchomości nie spełniały przesłanek do ujęcia ich odpowiednio w ewidencji zasobu SP lub w kategorii nieruchomości nierozdysponowanych, tj. jedna nieruchomość podlegała wyłączeniu z ewidencji zasobu SP, a tym samym i ze sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami SP na podstawie art. 228 ugn.; cztery nieruchomości były rozdysponowane, w tym trzy były drogami publicznymi, którymi na podstawie art. 19 ust. 5 ustawy o drogach zarządzał Prezydent jako organ administracji samorządowej²⁹, zaś jedna przekazana w administrowanie spółce komunalnej - przy czym dane dotyczące tej nieruchomości zawarte w ewidencji zasobu SP i w sprawozdaniu były niekompletne i niezgodne z EGiB, gdyż nie obejmowały budynku garażowego o pow. 90 m² znajdującego się na działce (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*). Dla pozostałych 19 nieruchomości ewidencja zasobu SP nie zawierała informacji o budynkach, co było zgodne z EGiB.

(akta kontroli str. 72, 141-158, 162-168, 228-231, 440-535, 709-712)

Analiza prawidłowości i kompletności ewidencji zasobu SP w zakresie ujmowania w niej nieruchomości podlegających wyłączeniu wykazała, że:

- w latach 2022-2025 osiem nieruchomości o łącznej pow. 2,4596 ha z 185 podlegających komunalizacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³⁰, było ujmowanych w zasobie SP, w tym siedem jako nieruchomości nierozdysponowane, pomimo że podlegały wyłączeniu z ewidencji na podstawie art. 228 ugn³¹ (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*). Natomiast trzy inne działki³², w tym dwie będące drogami publicznymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa³³, objęte postępowaniem komunalizacyjnym na podstawie innych przepisów niż ustawa komunalizacyjna, nie zostały objęte ewidencją zasobu SP, pomimo że nie podlegały ww. wyłączeniu (opisano w pkt 1.2. Wystąpienia pokontrolnego oraz w pkt 1 ppkt 2 sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*);
- cztery nieruchomości o łącznej powierzchni 20,8903 ha będące zgodnie z EGiB w części lub w całości działkami leśnymi³⁴ (o łącznej powierzchni użytków „Ls”: 20,0808 ha), w tym jedną działkę o pow. 19,3463 ha będącą zgodnie z EGiB we władaniu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe³⁵, ujmowano w ewidencji zasobu SP jako nieruchomości nierozdysponowane, pomimo że z dniem 1 stycznia 1992 r. przeszły w zarząd Lasów Państwowych i zgodnie z art. 74 ust. 3 w związku art. 4 ust.

²⁹ Co opisano szerzej w pkt 1.2 Wystąpienia pokontrolnego oraz w pkt 1 pkt. 2 sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

³⁰ Dz. U. z 1990 r. nr 32, poz. 191, ze zm., dalej „ustawa komunalizacyjna”.

³¹ W tym jedna nieruchomość uwzględniona w próbie 20 objętych badaniem prawidłowości danych wykazywanych w ewidencji zasobu SP, a tym samym w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami SP.

³² Nieruchomość nr: 106301_1.0002.774, 106301_1.0005.257, 106301_1.0008.151/2 o łącznej powierzchni.

³³ Którymi na podstawie art. 19 ust. 5 ustawy o drogach zarządzał Prezydent jako organ administracji samorządowej.

³⁴ Nieruchomości nr: 106301_1.0007.1428/2, 106301_1.0013.137/2, 106301_1.0013.158, [redacted] (działka wg EGiB we współwłasności Skarbu Państwa w udziale 10/12).

³⁵ Dalej: „PGL LP”.

1 i 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach³⁶ w ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą m.in. ewidencję majątku Skarbu Państwa i ustalają jego wartość. W EGIB widniały również dwie inne działki³⁷ o łącznej powierzchni 0,4884 ha (w tym o powierzchni użytków „Ls”: 0,1328 ha) nieujęte w ewidencji zasobu SP, dla których jako podmiot władający wskazano Prezydenta gospodarującego zasobem nieruchomości SP (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

Jak wyjaśnił Prezydent, drogą telefoniczną uzyskano od Lasów Państwowych informację, że działki byłyby nieefektywne lub nieopłacalne z perspektywy gospodarki leśnej, nie przynosiłyby odpowiednich korzyści z produkcji drewna i innych zasobów leśnych, a ich zarządzanie generowałoby większe koszty niż zyski. Prezydent nie podejmował innych prób przekazania nieruchomości Lasom Państwowym.

(akta kontroli str. 72, 141-211, 216-224, 228-231, 291-324, 668-690, 1693-1695, 1891-1900)

1.4. W okresie objętym kontrolą roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami SP, o których mowa w art. 23 ust. 1a ugn opracowywane były w formie tabelarycznej w arkuszach kalkulacyjnych, według wzoru przekazanego przez Wojewodę Łódzkiego, niezmienianego w okresie objętym kontrolą, przy czym od 2024 r. Prezydent rozszerzył zakres danych w sprawozdaniu o informacje dotyczące przeznaczenia nierozdysponowanych nieruchomości w planie miejscowym i uzupełnił te dane również w ponownie przekazanych Wojewodzie sprawozdaniach rocznych za 2022 r. i 2023 r. Rozszerzenie zakresu danych wynikało z konieczności dostosowania ewidencji zasobu SP, którą stanowiły roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami SP, do wymogów ugn (szerzej opisano w pkt 1.3 Wystąpienia pokontrolnego).

Sprawozdania zawierały dane dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa prezentowane w podziale na: nieruchomości oddane w trwały zarząd, będące przedmiotem sprzedaży, pozyskane do zasobu w wyniku zamiany, oddane w najem/dzierżawę/użyczenie/użytkowanie, przekazane w drodze darowizny, oraz nieruchomości nierozdysponowane. Zgodnie z ustalonym wzorem, poszczególne rekordy przedstawiały nieruchomości w ujęciu funkcjonalno-prawnym, a nie jako pojedynczą działkę.

Sprawozdania opracowane zostały wg stanu odpowiednio na koniec 2022 r. 2023 r. i 2024 r. i przekazane Wojewodzie w terminie określonym w art. 23 ust. 1a ugn za pośrednictwem elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), a ich zakres był tożsamy z ewidencją Zasobu SP. Wojewoda nie wzywał Prezydenta do korekty sprawozdań.

(akta kontroli str. 72-211, 216-224, 1395-1405)

1.5. W latach 2022 -2025 w Urzędzie do prowadzenia rejestru ewidencji gruntów i budynków wykorzystywany był program EWOPIS v.9.08 firmy GEOBID. W okresie tym Urząd nie zidentyfikował problemów z funkcjonowaniem ww.

³⁶ Dz.U. z 2025, poz.567, dalej: „ustawa o lasach”.

³⁷ Nieruchomości nr:106301_1.0017.612 i 106301_1.0017.614/2.

systemu oraz z funkcjonowaniem oprogramowania wykorzystywanego do prowadzenia ewidencji Zasobu SP.

Dostęp do ww. systemu służącego do prowadzenia EGiB posiadało³⁸ łącznie 56 pracowników Urzędu, w tym ośmiu pracowników Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru³⁹ oraz siedmiu pracowników Wydziału Gospodarki Nieruchomościami⁴⁰, przy czym dostęp do edycji danych systemu posiadali tylko pracownicy Wydziału GKK⁴¹ i wynikał z zakresów czynności, obowiązków i odpowiedzialności pracowników. Natomiast dostęp do elektronicznego formularza ewidencji Zasobu SP posiadał tylko jeden pracownik Wydziału WGN, któremu powierzono zadania z zakresu tworzenia i gospodarowania zasobem Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 718-719, 722-748, 754, 758-765, 1578-1585)

1.6. W Urzędzie nie wprowadzono procedur dotyczących weryfikacji ewidencji Zasobu SP z danymi EGiB. Pomimo zapewnienia pracownikom Wydziału GNR dostępu do systemu EGiB, nie przeprowadzano skutecznej i efektywnej weryfikacji danych w zakresie nieruchomości nierozdysponowanych (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, w latach 2022-2025 prowadzono wyrywkową weryfikację danych, w trakcie których nie ujawniono nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa oraz niezgodności w zakresie ich ewidencji, nie dokonywano również korekt zasobu nieruchomości Skarbu Państwa lub EGiB. Jak wyjaśnił Prezydent, z uwagi na niewystarczający stan kadrowy, jak również niewystarczające finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej możliwa była jedynie wyrywkowa weryfikacja. Zapowiedział jednak podjęcie działań zmierzających do zwiększenia intensywności przeprowadzania pełnej i szczegółowej weryfikacji.

(akta kontroli str. 1578-1585, 1891-1900)

1.7. W latach 2022-2025 w Urzędzie nie prowadzono ewidencji pozabilansowej nieruchomości Skarbu Państwa (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 638-642, 1499-1526)

1.8. W okresie objętym kontrolą 21 nieruchomości⁴² będących własnością Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 12,6103 ha było przedmiotem prowadzonych przez Wojewodę łódzkiego postępowań komunalizacyjnych, w tym 16 na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej⁴³. Wobec 17 nieruchomości o pow. 4,2426 ha Wojewoda wydał decyzje stwierdzające nabycie z mocy prawa własności nieruchomości przez Gminę Miasto Skierniewice

³⁸ Na dzień rozpoczęcia czynności kontrolnych tj. 15 maja 2025 r.

³⁹ Dalej: „Wydział GKK”.

⁴⁰ Dalej: „Wydział GNR”.

⁴¹ Siedmiu pracowników, z wyłączeniem pracownika pomocy administracyjnej.

⁴² W tym: w 2022 r. łącznie sześć nieruchomości o pow. 0,6026 ha, w 2023 r. pięć nieruchomości o pow. 0,5342 ha, w 2024 r. 11 o pow. 7,0101 ha, w 2025 r. (na dzień 10 września 2025 r.) 15 nieruchomości o pow. 12,0077 ha.

⁴³ Pozostałe postępowania były prowadzone na podstawie art. 60 lub art. 73 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (łącznie cztery nieruchomości) i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedna nieruchomość).

(tj. wobec czterech w 2022 r., dwóch w 2023 r., ośmiu w 2024 r. i trzech w 2025 r. ⁴⁴), w tym wobec 14 na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej. W dwóch przypadkach Wojewoda wydał decyzje odmowne⁴⁵.

Według stanu na dzień 17 września 2025 r. we władaniu Prezydenta reprezentującego Skarb Państwa było 170 nieruchomości zidentyfikowanych przez Prezydenta jako nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie prowadzono lub nie zakończono postępowań komunalizacyjnych. Powyższe nieruchomości ujęte były co do zasady w prowadzonej ewidencji/wykazie nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji położonych na terenie Miasta Skierniewice. Ewidencja nie obejmowała czterech nieruchomości⁴⁶ przeznaczonych do komunalizacji, objętych spisem inwentarzowym, o którym mowa w art. 17a ustawy komunalizacyjnej, przekazywanym wojewodom do dnia 31 grudnia 2005 r. (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 535-616, 623-637, 668-690)

Szczegółowe badanie 15 nieruchomości objętych postępowaniami komunalizacyjnymi⁴⁷ wykazało, że: [1] średni czas trwania postępowań wynosił 129 dni (od 32 dni do 427 dni); [2] postępowania prowadzone były z wniosku Prezydenta, który był informowany przez Wojewodę o etapach postępowania i na bieżąco udzielał żądanych informacji; [3] nieruchomości nie były rozdysponowane przed wydaniem deklaratoryjnej decyzji Wojewody potwierdzającej przejście własności nieruchomości, poza jedną⁴⁸, skomunalizowaną decyzją GN-IV.7532.191.2022BM z dnia 31 października 2022 r., która była przedmiotem bezumownego korzystania. Prezydent nie ustalił należnego Skarbowi Państwa wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości i nie dochodził jego zapłaty (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*); [4] po zakończeniu postępowania dokonywano stosownych zmian w ewidencji EGiB; [5] w trzech przypadkach⁴⁹ pomimo, że nieruchomości na podstawie art. 228 ugn nie podlegały ewidencji w zasobie SP, były w niej wykazywane, w tym również po uprawomocnieniu się decyzji komunalizacyjnych (co opisano w pkt 1.3. Wystąpienia pokontrolnego oraz w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 555-578, 585-592, 609-616, 1608)

1.9. W latach 2022-2025 Wojewoda w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją przez Prezydenta zadań związanych z ewidencjonowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa przeprowadził w 2024 r.

⁴⁴ Wobec jednej działki do dnia zakończenia czynności kontrolnych Prezydent nie posiadał informacji o uprawomocnieniu się decyzji.

⁴⁵ W postępowaniach prowadzonych odpowiednio na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i na podstawie art. 73 ust. 1,3 ustawy z dnia 13 października 1999 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Do zakończenia czynności kontrolnych Prezydent nie posiadał informacji o uprawomocnieniu się decyzji.

⁴⁶ Nieruchomości nr 106301_1.0009.525 o pow. 0,0170 ha, nr 106301_1.0009.282/2 o pow. 0,0188 ha, nr 106301_1.0010.205/1 o pow. 0,095 ha, nr 106301_1.0010.205/2 o pow. 0,0095 ha.

⁴⁷ Doboru próby dokonano wg według kryterium daty wszczęcia postępowania komunalizacyjnego.

⁴⁸ Nieruchomość nr 106301_1.0007.1103/1 o pow. 0,0087 ha.

⁴⁹ Nieruchomość nr: 106301_1.0010.15/3, 106301_1.0010.15/5, 106301_1.0005.234/12.

kontrolę dotyczącą m.in. zasad i sposobu ewidencjonowania nieruchomości, stanowiących zasób Skarbu Państwa oraz rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami SP. W wyniku której ustalili, że Prezydent prowadził ewidencję, która nie zawiera danych o przeznaczeniu nieruchomości, których obowiązek wykazywania wynikał z art. 23 ust. 1c ww. ustawy. Ponadto w ramach sprawowanego nadzoru Wojewoda corocznie przysyłał do Prezydenta wzory formularzy sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami SP, opracowywane dla potrzeb ujednolicenia sposobu ich składania.

Jak poinformował Wojewoda, nadzór nad realizacją zadań związanych z ewidencjonowaniem nieruchomości Skarbu Państwa był realizowany również w ramach rozpatrywania wniosków Prezydenta o wyrażenie zgody na udostępnienie nieruchomości oraz wniosków o uruchomienie środków budżetowych na opodatkowanie nieruchomości i inne wydatki bieżące związane z gospodarowaniem nieruchomościami i przyznawania środków na ten cel. Zdaniem Wojewody, nadzorem objęte były wszystkie nieruchomości objęte sprawozdaniem, w zakresie sposobu prezentowania w nim danych, przy czym Wojewoda nie nadzorował prowadzenia ewidencji pozabilansowej nieruchomości Skarbu Państwa, jako niepodlegającej ugn.

(akta kontroli str. 1395-1405, 1936-1956)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą ewidencja zasobu SP, a tym samym sprawozdania roczne z gospodarowania nieruchomościami SP były niekompletne i nie obejmowały wszystkich nieruchomości podlegających zaewidencjonowaniu, w tym nieruchomości nierozdysponowanych, co było działaniem nierzetelnym oraz niezgodnym z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn. Powyższe stwierdzono w następujących okolicznościach:

- 1) Ewidencja zasobu SP w latach 2022-2025 nie obejmowała łącznie 55 nieruchomości nierozdysponowanych⁵⁰, tj. które zgodnie z EGIB stanowiły własność Skarbu Państwa i nie zostały przekazane do zarządzania innym podmiotom. W tym odpowiednio 25, 24, 25 i 25 nieruchomości o pow. odpowiednio 9,2117 ha, 9,1739 ha, 9,2159 ha i 9,2159 ha o nieuregulowanym stanie prawnym. Działanie to było naruszeniem art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, na mocy którego starosta, a w analizowanym przypadku Prezydent, w ramach gospodarowania zasobem nieruchomości SP, został zobligowany m.in. do ewidencjonowania nieruchomości zgodnie z katastrzem⁵¹.

⁵⁰ Tj. działki z obrębów 1: nr 223/9 i 264; z obrębów 2: nr 189/3, 190/3, 227/3, 228/4, 228/5 i 259/12; z obrębów 3: nr 305/7, 412/11, 419/1, 431/1, 445/1, 446/1, 450/1, 451/1, 460/7, 460/8 i 816/1; z obrębów 4: nr 5/1, 63/9, 71, 89, 90 i 94/3; z obrębów 5: nr 181/3, 186/1, 236/2, 296, 624 i 86; z obrębów 6: nr 286, 373, 4/4, 444/2 i 472/3; z obrębów 7: nr 670 i 861/1; z obrębów 8 nr 561; z obrębów 9 nr 54; z obrębów 13: nr 293/11, 293/13, 293/2, 293/3, 293/5 i 293/7; z obrębów 14 nr 126/4; z obrębów 16: nr 40, 202 i 208; z obrębów 17: nr 575, 613, 615 i 641/3, z obrębów 19 nr 146.

⁵¹ Zgodnie z art. 224 ugn do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez użyte w niniejszej ustawie pojęcie „kataster nieruchomości” rozumie się tą ewidencję.

akta kontroli str. 71-72, 141-211, 216-224, 228-231, 246-250, 691-706)

Jako przyczynę powyższego Prezydent wskazywał przeoczenie lub nieuregulowany stan prawny nieruchomości i brak jasności co do ich właściciela lub użytkownika, co wynikało z braku odpowiednich dokumentów (np. księgi wieczystej, zbioru dokumentów) pozwalających na precyzyjne określenie praw do danej nieruchomości.

akta kontroli str. 1656-1671, 1867-1880, 1912-1916)

Zdaniem NIK przesłanką wystarczającą do ujęcia ww. nieruchomości w ewidencji zasobu SP było ujawnienie w EGiB Skarbu Państwa jako właściciela, bowiem dane zawarte w EGiB stanowią, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵², podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych. Ewidencję zasobu SP należy prowadzić zgodnie z katastrzem nieruchomości, tj. na podstawie ewidencji gruntów i budynków z uwzględnieniem wpisów dotyczących właścicieli, z wyłączeniem przypadków, w których nieruchomości Skarbu Państwa, na podstawie odrębnych przepisów, są ewidencjonowane przez inne podmioty. W EGiB ujawnia się również władającego na zasadach samoistnego posiadania w przypadku gruntu o nieuregulowanym stanie prawnym (kiedy ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli).

- 2) W latach 2022-2025 w zasobie SP oraz w EGiB nierzetelnie, tj. w sposób niekompletny i niejednolity ewidencjonowano działki stanowiące własność Skarbu Państwa, sklasyfikowane jako drogi publiczne, którymi na podstawie art. 19 ust. 5 ustawy o drogach zarządzał prezydent miasta na prawach powiatu.

Powyższe dotyczyło łącznie 87 nieruchomości o klasoużytku „dr”⁵³, stanowiących zgodnie z EGiB własność Skarbu Państwa, dla których prawo Prezydenta⁵⁴ do dysponowania nieruchomościami, oznaczano w dwojaki sposób, tj. jako „wykonywanie zadań zarządcy drogi” lub „gospodarowanie zasobem nieruchomości SP oraz gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi zasobami nieruchomości”, w tym 63 działki (tj. 61 o pow. 19,6314 ha w 2022 i 2023 r. oraz 63 o pow. 19,6898 ha w 2024 i 2025 r.) nie były w ogóle uwzględnione w ewidencji zasobu SP⁵⁵, zaś pozostałe 24 o pow. 3,6040 ha ewidencjonowano jako nieruchomości nierozdysponowane, pomimo że obowiązek zarządzania tymi nieruchomościami ciążył na Prezydencie, reprezentującym organ samorządowy, z mocy prawa. Skutkiem powyższego sprawozdania roczne z gospodarowania nieruchomościami SP

⁵²Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm., dalej „Pgik”.

⁵³ Nieruchomości w części lub w całości o klasoużytku „dr”.

⁵⁴ W 86 przypadkach wskazano Prezydenta Miasta Skierniewice, zaś w jednym przypadku wskazano Dyрекcję Okręgową Dróg Publicznych w Warszawie Zarząd Dróg.

⁵⁵ W tym dwie działki (nr. 106301_1.0002.774 i nr 106301_1.0008.151/2) objęte postępowaniem komunalizacyjnym na podstawie innych przepisów niż ustawa komunalizacyjna.

zawierały nierzetelne dane w zakresie nieruchomości nierozdysponowanych.

(akta kontroli str. 71-72, 141-211, 216-224, 228-231, 236-244, 264-282)

Jak wyjaśnił Prezydent, w wyniku przeoczenia nie zapewniono ujęcia wszystkich ww. działek w ewidencji zasobu SP i wykazywano część działek jako nierozdysponowane. Prezydent zapowiedział, dokonanie stosownych zmian w ewidencji zasobu SP.

(akta kontroli str. 1867-1880, 1890)

- 3) W latach 2022-2025 w ewidencji zasobu SP nie ujęto ośmiu nierozdysponowanych nieruchomości o łącznej powierzchni 2,6042 ha stanowiących zgodnie z EGiB własność Skarbu Państwa⁵⁶, w tym pięciu nieruchomości zagospodarowanych poprzez zabudowania stacji transformatorowych, będących we władaniu [REDAKTED] bez tytułu prawnego⁵⁷ oraz trzech nieruchomości stanowiących cmentarze żydowskie⁵⁸.

(akta kontroli str. 72, 141-211, 216-224, 228-231, 325-390, 691-692, 1762-1772)

Jak wyjaśnił Prezydent, działki nr 22, 157/2, 251 z obrębu 7 oraz 462 i 467 z obrębu szóstego z uwagi na nieuregulowany stan prawny nie zostały ujęte w sprawozdaniu/ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Na działkach znajdują się stacje transformatorowe będące własnością przedsiębiorstwa energetycznego. Prezydent zapowiedział podjęcie działań celem uregulowania stanu prawnego nieruchomości i obciążenie zakładu energetycznego za bezumowne korzystanie z przedmiotowych nieruchomości.

W odniesieniu do pozostałych działek Prezydent wyjaśnił, iż z uwagi na złożony charakter sprawy oraz fakt, że tutejszy organ nie dysponuje dokumentami potwierdzającymi, że Skarb Państwa jest właścicielem przedmiotowych nieruchomości stanowiących cmentarze żydowskie, nie zostały one ujęte w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Urząd podejmował już działania w odniesieniu do działki oznaczonej numerem 448/2 występując do Wojewody Łódzkiego o przeniesienie własności nieruchomości na rzecz Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich RP. Nieruchomość ta objęta była postępowaniem przed Komisją Regulacyjną do spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Warszawie jako dawny cmentarz.

⁵⁶ Dla których w EGiB wskazano podmiot władający/gospodarujący inny niż Prezydent.

⁵⁷ Nieruchomości sklasyfikowane jako tereny zabudowane i zurbanizowane, tj. nr 106301_1.0006.462 o pow. 0,0085 ha, 106301_1.0006.467 o pow. 0,0045 ha, 106301_1.0007.157/2 o pow. 0,0138 ha (w latach 2022-2023 z numerem 106301_1.0007.157 o pow. 0,0177 ha), 106301_1.0007.22 o pow. 0,0031 ha, 106301_1.0007.251 o pow. 0,0152 ha.

⁵⁸ Nieruchomości sklasyfikowane głównie jako tereny zabudowane i zurbanizowane, 106301_1.0006.448/2 o pow. 1,7315 ha, 106301_1.0007.1149 o pow. 0,7415 ha, 106301_1.0007.180 o pow. 0,0861 ha.

Prezydent zapowiedział dalszą analizę nieruchomości pod kątem uregulowania ich stanu prawnego oraz stanu władania.

(akta kontroli str. 1867-1880, 1890)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 1 Pgik, w EGiB wykazuje się właścicieli nieruchomości (w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa także podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu w rozumieniu przepisów ugn znajdują się te nieruchomości) i samoistnych posiadaczy gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli. Prezydent reprezentujący Skarb Państwa z kolei zobowiązany jest do prowadzenia ewidencji zasobu SP zgodnie z katastrzem oraz oznaczania ujmowanie w niej nieruchomości Skarbu Państwa według księgi wieczystej oraz EGiB, również w odniesieniu do nieruchomości będących w samoistnym posiadaniu Skarbu Państwa. Przy czym jedna działka o nr. 157/2 zgodnie z EGiB posiadała księgę wieczystą⁵⁹ potwierdzającą własność Skarbu Państwa.

NIK zwraca również uwagę, iż niesformalizowany sposób korzystania z nieruchomości wiązał się z nienaliczeniem i niedochodzeniem należności, które wynikałyby z okresowego ich udostępnienia⁶⁰.

2. W okresie objętym kontrolą nieprawidłowo oznaczano nieruchomości (grunty i budynki) w zasobie SP, tj.:

- a) ujmowano je z pominięciem nomenklatury przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie EGiB, czyli indywidualnych identyfikatorów działek, budynków, pomimo że zgodnie z art. 23 ust. 1c pkt 1 ugn ewidencjonowanie nieruchomości obejmować powinno w szczególności oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz EGiB;
- b) informacje o nieruchomościach prezentowano w grupach funkcjonalno-prawnych, bez podania indywidualnych danych dotyczących powierzchni oraz przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie⁶¹, właściwych dla poszczególnych nieruchomości (gruntów, budynków) wchodzących w skład tej grupy.

(akta kontroli str. 72, 141-211, 216-224)

Jak wyjaśnił Prezydent, ewidencja zasobu SP, a tym samym sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w latach 2022-2025 prowadzona była w ujęciu funkcjonalno-prawnym, a nie jako zbiór pojedynczych działek, aby efektywniej zarządzać nieruchomościami jako całościami, które pełnią określone funkcje. To zdaniem Prezydenta pozwalało na lepsze planowanie wykorzystania zasobu, ułatwiało analizę i podejmowanie decyzji

⁵⁹ Nr LD1H/00035560/6.

⁶⁰ W łącznej kwocie 21 866,32 zł - kwota jaką w latach 2022-2025 (na dzień 31 sierpnia 2025 r.) pozyskałby Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta w sytuacji udostępnienia nieruchomości zabudowanych stacjami transformatorowymi na wskazane cele na podstawie obowiązujących przepisów. Wyliczeń dokonano na podstawie stawek za udostępnienie nieruchomości ustalonych przez Prezydenta i obowiązujący w ww. okresie. Wyliczenia mają charakter szacunkowy i zostały dokonane na potrzeby kontroli NIK.

⁶¹ Dane o przeznaczeniu nieruchomości w miejscowym planie wykazywane były w ewidencji zasobu SP od 2024 r. jedynie w odniesieniu do nieruchomości nierozdysponowanych, o czym szerzej w pkt 3 ppkt. 1 sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

związanych z nieruchomościami o podobnym charakterze i przeznaczeniu. Ponadto, jak wskazał Prezydent, zbiorcza prezentacja danych mogła wynikać z zapisów prawnych z przeszłości, które nie zawsze wymagały szczegółowej separacji danych dla każdej działki, lub obowiązku aktualizacji danych, który był utrudniony przy wielu drobnych nieruchomościach, lub wręcz błędach w danych źródłowych. W takim przypadku dane zbierane były dla całej nieruchomości, tj. jako jedna całość, nawet jeśli składała się z wielu działek.

(akta kontroli str. 1656-1662, 1867-1880)

W ocenie NIK powyższy sposób ewidencjonowania znacząco utrudnia rzetelną identyfikację poszczególnych nieruchomości oraz uniemożliwia wygenerowanie stanu ilościowego budynków będących w zasobie nieruchomości Skarb Państwa, powiązanie tych danych z gruntem, na którym się znajdują, i potwierdzenie zgodności z EGiB. Przy czym indywidualne ewidencjonowanie poszczególnych działek, budynków według EGiB nie stoi na przeszkodzie ich grupowaniu w ujęciu funkcjonalno-użytkowym, np. poprzez zbiorcze ujmowanie grupy nieruchomości gruntowych i budynkowych i połączenia gruntu ze znajdującymi się na nim naniesieniami, przy czym połączenie to każdorazowo powinno umożliwić identyfikację każdej działki, budynku.

3. Prowadzona w Urzędzie ewidencja zasobu SP, a tym samym sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zawierały nierzetelne dane o nieruchomościach w nich ujętych, w tym w zakresie o którym mowa w art. 23 ust. 1c pkt 1, 3 i 4 ugn, zgodnie z którymi to przepisami ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa obejmuje w szczególności: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej, oraz przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - profil funkcjonalny strefy planistycznej obejmującej nieruchomość w planie ogólnym gminy. Nieprawidłowości stwierdzono w następujących przypadkach:

- 1) W latach 2022-2024 ewidencja zasobu SP nie zawierała danych odnośnie przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - profilu funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej nieruchomość w planie ogólnym gminy⁶², zaś od września 2024 r. dane te były wykazywane jedynie w odniesieniu do nieruchomości nierozdysponowanych.

Niekompletność danych ewidencji zasobu SP w zakresie wskazanym w art. 23 ust. 1c pkt 4 ugn została w 2024 r. ustalona w ramach kontroli Wojewody Łódzkiego. Uzupełniając w sierpniu 2024 r. prowadzoną ewidencję o dane dotyczące przeznaczenia nieruchomości, Urząd rozszerzył jedynie zakres danych nieruchomości nierozdysponowanych, pomimo że obowiązek

⁶² Z dniem 24 września 2023 r. ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1688, ze zm.) w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, pojęcie "studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy" zastąpiono "planem ogólnym gminy".

wskazany w art. 23 ust. 1c pkt 4 ugn dotyczy wszystkich nieruchomości zasobu SP oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste.

(akta kontroli str. 72, 141-211, 216-224, 1395-1405)

Prezydent wskazał przeoczenie, jako przyczynę nieujęcia wymaganych danych w ewidencji zasobu SP w latach 2022-2024. Jak wyjaśnił, dane te uzupełniono jedynie w odniesieniu do nieruchomości nierozdysponowanych, ponieważ to właśnie dla tych terenów plan miejscowy ma bezpośredni wpływ na ustalenie sposobu ich zagospodarowania i przeznaczenia, podczas gdy w przypadku nieruchomości rozdysponowanych przeznaczenie terenu jest już ustalone w umowie dzierżawy/sprzedaży lub innych decyzjach administracyjnych.

(akta kontroli str. 1867-1880)

- 2) Badanie przeprowadzone na próbie 20 nieruchomości identyfikowanych w ewidencji zasobu SP jak i w sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami SP⁶³ jako nierozdysponowane, wykazało że: [1] w dwóch przypadkach prezentowano nieprawidłowe, tj. niezgodne z EGiB dane dotyczące numeru księgi wieczystej⁶⁴, zaś w pięciu dotyczące dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa⁶⁵ praw do nieruchomości, w związku z brakiem księgi wieczystej [2] w jednym – zawarto niepełne informacje odnośnie przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie⁶⁶; [3] jedna nieruchomość⁶⁷ ujęta w zasobie SP była od 2009 r. rozdysponowana i przekazana w administrowanie spółce komunalnej, przy czym w latach 2022-2025 ewidencja zasobu SP, a tym samym roczne sprawozdania nie zawierały danych o budynku garażowym o pow. 90 m² zlokalizowanym na nieruchomości; [4] jedna nieruchomość⁶⁸ podlegała wyłączeniu z ewidencji zasobu na podstawie art. 228 ugn. Ponadto w odniesieniu do żadnej z nieruchomości nie wskazano w ewidencji zasobu SP/rocznym sprawozdaniu tytułu prawnego Skarbu Państwa do nieruchomości (właściciel, współwłaściciel – wraz z wielkością udziałów⁶⁹) przewidzianego wzorem sprawozdania.

(akta kontroli str. 72, 141-158, 228-231, 440-535, 709-712, 709-712, 1867-1880)

⁶³ Sporządzonych na dzień 31 grudnia 2024 r.

⁶⁴ Dla działek nr 106301_1.0002.559/4 i 106301_1.0002.559/5.

⁶⁵ Dla działek nr 106301_1.0007.182/1, 06301_1.0007.182/3, 106301_1.0007.182/4, 106301_1.0007.182/6, 106301_1.0007.182/8 wskazano dokument niepotwierdzający posiadania przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, lecz decyzję GG.7410-45/09 z dnia 22.06.2009 r. dotyczącą wprowadzenia z urzędu zmian w ewidencji gruntów i budynków Miasta Skierniewice, dotyczących m.in. wpisaniu Skarbu Państwa.

⁶⁶ Dla działki nr 182/1 nie wskazano "terenów usług sportu i rekreacji, parkowania otwartego i zieleni (symbol 7.143.US,KSp,ZP) przewidzianych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego - uchwałą nr XXIX/91/04 Rady Miasta Skierniewice z dnia 26 sierpnia 2004 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - fragment Miasta Skierniewice obejmujący rejon osiedla „Zadębie, zmienioną uchwałą Nr XIII/60/2022 Rady Miasta Skierniewice z dnia 30 maja 2022 r.

⁶⁷ Nieruchomość nr 106301_1.0010.24/4.

⁶⁸ Nieruchomość nr 106301_1.0018.113.

⁶⁹ W tym jedna nieruchomość nr [REDACTED] zgodnie z EGiB stanowiła współwłasność Skarbu Państwa w udziale ½.

Jak wyjaśnił Prezydent, przyczyną powyższego było przeoczenie, omyłka ludzka, a także ograniczenia kadrowe i niewystarczające finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej, jak również duża ilość działek będących w sprawozdaniu/ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa uniemożliwiająca zweryfikowanie wszystkich danych min. pod kątem tytułu prawnego, własności w odniesieniu do wykazywanych w nich nieruchomościach Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 1781-1790, 1867-1880)

4. W latach 2022-2025 wbrew postanowieniom art. 228 ugn w zasobie SP ujmowano nieruchomości, które stały się z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej własnością Gminy Miasto Skierniewice oraz nie dokonywano aktualizacji zapisów ewidencji zasobu. Powyższe dotyczyło łącznie ośmiu nieruchomości⁷⁰ o pow. 2,4596 ha, w tym czterech identyfikowanych przez Prezydenta jako przeznaczone do komunalizacji⁷¹ oraz czterech objętych w latach 2022-2025 postępowaniem. Trzy z ww. ośmiu nieruchomości⁷² o łącznej powierzchni 0,4520 ha, na dzień 6 marca 2025 r. nadal znajdowały się w ewidencji zasobu SP, pomimo wydania w 2024 r. przez Wojewodę decyzji potwierdzających nabycie prawa własności nieruchomości przez Gminę Miasto Skierniewice⁷³. Skutkiem takich działań było wykazanie nierzetelnych danych również w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

W trakcie kontroli NIK, nieruchomości zostały usunięte z ewidencji zasobu SP.

(akta kontroli str. 141-211, 216-224, 245, 571-578, 1925-1935)

Jak wyjaśnił Prezydent, ujmowanie w ewidencji zasobu SP nieruchomości podlegających wyłączeniu wynikało z faktu, że w *praktyce wydawanie ostatecznych decyzji komunalizacyjnych, potwierdzających nabycie własności przez gminy, mogło się opóźniać, a do czasu ich wydania, nieruchomości te formalnie pozostawały w zasobie Skarbu Państwa*. Prezydent, jako przyczynę nieaktualizowania ewidencji zasobu wskazał przeoczenie.

(akta kontroli str. 1656-1671, 1867-1880)

NIK nie podziela stanowiska Prezydenta i zwraca uwagę, iż 161 innych nieruchomości identyfikowanych w Urzędzie jako podlegające komunalizacji lub objęte postępowaniem na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej, nie było ujmowanych w ewidencji zasobu SP lecz w odrębnym rejestrze⁷⁴.

(akta kontroli str. 535-554, 2012)

⁷⁰ Siedem nieruchomości nierozdzielonych o łącznej powierzchni 2,0683 ha, tj.: nr: 106301_1.0010.15/3, 106301_1.0010.15/5, 106301_1.0003.461/4, 106301_1.0003.461/5, 106301_1.0005.234/12, 106301_1.0010.255/6, 106301_1.0018.113; jedna nieruchomość w trwałym zarządzie o pow. 1,4947 ha i nr 106301_1.0005.258.

⁷¹ W tym jedna nieruchomość uwzględniona w próbie 20 objętych badaniem prawidłowości danych wykazywanych w ewidencji zasobu SP, a tym samym w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami SP i opisana w nieprawidłowości nr 3 pkt 2 obszaru pierwszego Wystąpienia pokontrolnego.

⁷² Nr 106301_1.0005.234/12, 106301_1.0010.15/3 i 106301_1.0010.15/5.

⁷³ Decyzja nr GN-IV.7532.242.1.2024.SJ z dnia 22 sierpnia 2024 r. oraz decyzja nr GN-IV.7532.237.2024.SJ z dnia 22 sierpnia 2024 r.

⁷⁴ Stan rejestru na dzień 29 maja 2025 r.

5. W latach 2022-2025 w zasobie SP ewidencjonowano w sposób nierzetelny i niejednolity, działki sklasyfikowane jako działki leśne stanowiące własność Skarbu Państwa, które z dniem 1 stycznia 1992 r. przeszły w zarząd Lasów Państwowych. Zgodnie z art. 74 ust. 3 w związku art. 4 ust. 1 i 3 ustawy o lasach w ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą m.in. ewidencję majątku Skarbu Państwa i ustalają jego wartość. Powyższe dotyczyło czterech działek w całości lub w części będących działkami leśnymi o klasoużytku „Ls” o łącznej powierzchni: 20,8903 ha, ewidencjonowanych jako nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa i wykazywanych w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym jednej działki o pow. 19,3463 ha będącej zgodnie z EGiB we władaniu PGL LP⁷⁵ i pozostałych trzech⁷⁶, dla których podmiotem władającym według EGiB był Prezydent gospodarujący zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Jednocześnie dwie inne działki⁷⁷ o łącznej powierzchni 0,4884, będące w części lasem, zaewidencjonowane były wyłącznie w EGiB, również jako nieruchomości władane przez Prezydenta gospodarującego zasobem nieruchomości Skarbu Państwa (z pominięciem ewidencji zasobu SP). W trakcie czynności kontrolnych usunięto z ewidencji zasobu SP działkę leśną będącą zgodnie z EGiB we władaniu Lasów Państwowych.

(akta kontroli str. 141-211, 216-224, 228-231, 291-324, 1693-1695)

Jak wyjaśnił Prezydent, działka nr 106301_1.0007.1428/2 o pow. 19,3463 ha, która według EGiB była w zarządzie PGL LP została omyłkowo wpisana do ewidencji zasobu. W odniesieniu do pozostałych działek ujętych w zasobie, Prezydent wskazał, iż są to działki zalesione, które nie zostały przejęte przez Lasy Państwowe, gdyż nie są optymalne dla prowadzenia gospodarki leśnej. W wyniku przeoczenia nie uwzględniono w zasobie dwóch innych działek leśnych. Dla powyższych nieruchomości Miasto Skierniewice opracowało plan urządzenia lasów zatwierdzony przez Ministra Klimatu i Środowiska, a gospodaruje nimi Prezydent Miasta Skierniewice.

(akta kontroli str. 1656-1671, 1891-1900)

Zdaniem NIK przepisy ustawy o lasach są przepisami szczególnymi wobec ugn i z tego względu ciężar gospodarowania lasami państwowymi spoczywać powinien w głównej mierze na PGL LP. Jednocześnie w przypadku braku stosownych wpisów w EGiB i do czasu faktycznego przejęcia ich w zarząd przez PGL LP nie można przyjmować, iż nie ma podmiotu, który powinien odpowiadać za te nieruchomości. Uwzględniając brzmienie art. 11 ugn podmiotem właściwym w tym zakresie jest starosta, a w tym przypadku Prezydent miasta na prawach powiatu, który ponadto dysponuje ustawowym uprawnieniem do inicjowania i podejmowania z urzędu wszelkich działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego nieruchomości objętych zakresem swojej

⁷⁵ Działka nr 106301_1.0007.1428/2 o pow. 19,3463 (w tym z klasoużytkiem „Ls” o powierzchni 17,9283 ha).

⁷⁶ Nieruchomości nr: 106301_1.0013.137/2 o pow. 0,5638 ha (w tym z klasoużytkiem „Ls” – 0,2895 ha), 106301_1.0013.158 o pow. 0,6645 ha (w tym z klasoużytkiem „Ls” – 0,6272 ha), 106301_1.0016.67 o pow. 0,3157 ha (w całości z klasoużytkiem „Ls”).

⁷⁷ Nieruchomości nr: 106301_1.0017.612 o pow. 0,2427 (w tym z klasoużytkiem „Ls” - 0,0728 ha) i nr 106301_1.0017.614/2 o pow. 0,2457 (w tym z klasoużytkiem „Ls” - 0,0600 ha).

właściwości miejscowej, w tym wnioskowania na podstawie art. 24 ust. 2a pkt 1 Pgik o zmianę wpisów w EGiB.

6. W latach 2022-2025 w EGiB w sposób niezgodny ze stanem faktycznym oznaczono właścicieli czterech nieruchomości, w tym: w jednym przypadku⁷⁸ jako właściciela wskazywano Skarb Państwa, pomimo że od 2017 r. w wyniku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego decyzją GNR.6826.20.2016 z dnia 14 lutego 2017 grunt ten był własnością innego podmiotu. W trzech innych⁷⁹ jako właściciela wskazywano Gminę Skierniewice, pomimo że nieruchomości zgodnie z danymi wynikającymi z decyzji administracyjnych oraz treścią ksiąg wieczystych⁸⁰ stanowiły własność Skarbu Państwa. W trakcie kontroli NIK, dokonano zmiany oznaczenia właścicieli w EGiB.

(akta kontroli str. 391-408, 1613-1616, 1703-1738)

Jak wyjaśnił Prezydent, decyzja o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności została przekazana do Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru w dniu 3 marca 2025 r. i tego samego dnia została wykonana zmiana danych EGiB. Jako przyczynę niewykazywania Skarbu Państwa jako właściciela działki 34/4 wskazał błędnie dokonany wpis w ewidencji EGiB, na który przyczynił się m.in. brak chronologii w latach 1992-2009 dot. wpisów w księdze wieczystej zgodnie z powstałymi dokumentami. Jak wskazała p.o. Geodeta Miejski, w trakcie dokonywania w 2018 r. zmiany użytkownika wieczystego działki 1811/3 nieprawidłowo zmieniono również właściciela, podobnie w przypadku działki nr 1811/5, której prawo użytkowania wieczystego było w 2016 r. przedmiotem sprzedaży, jako właściciela wpisano Gminę Miasto Skierniewice zamiast Skarb Państwa.

(akta kontroli str. 409-439, 1611-1612, 1696-1702)

7. Prowadzona w Urzędzie ewidencja nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji nie obejmowała czterech nieruchomości przekazanych w administrowanie spółce komunalnej⁸¹, które były objęte spisem inwentarzowym określonym w art. 17a ustawy komunalizacyjnej. Powyższe było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 535-554, 617-637)

Prezydent jako przyczynę powyższego wskazał przeoczenie. Jak wyjaśnił, są to nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi i przeznaczone na cele mieszkaniowe. Przesłanką do komunalizacji tych nieruchomości na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej jest przeznaczenie ich do wykonywania przez gminę zadań publicznych i zaspokajania potrzeb mieszkańców. Ponadto

⁷⁸ Nieruchomości nr [REDAKTOWANE] o pow. 0,0019 ha (tereny zabudowane i zurbanizowane).

⁷⁹ W latach 2022-2025: nieruchomość nr 106301_1.0020.1811/3 o pow. 0,1686 ha, nr 106301_1.0020.1811/5 o pow. 0,1376 ha, nr 106301_1.0004.34/4 o pow. 0,1071 ha (tereny zabudowane i zurbanizowane").

⁸⁰ LD1H/00045876/7, LD1H/00046924/6, LD1H/00019531/6, <https://przegladarka-ekw.ms.gov.pl> odsłona z dnia 10 września 2025 r., decyzja nr 94/94 z dnia 26 stycznia 1994 r.

⁸¹ Nieruchomości nr: 106301_1.0009.525, 106301_1.0009.282/2, 106301_1.0010.205/1, 106301_1.0010.205/2.

nieruchomości te na dzień 27 maja 1990 roku w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczone były na cele mieszkaniowe.

(akta kontroli str. 1867-1880, 1891-1900)

8. W latach 2022-2025 w Urzędzie nie prowadzono pozabilansowej ewidencji księgowej nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości nierozdysponowanych, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z zaleceniami Ministerstwa Finansów.

Ministerstwo Finansów w opinii z dnia 29 września 2006 r. powtórzonej w 2021 r. wskazało, że nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje starosta, z uwagi na fakt, iż nie stanowią aktywów Powiatu, powinny być ujmowane w ewidencji pozabilansowej prowadzonej przez starostę. Analogicznie wypowiedział się Komitet Standardów Rachunkowości w uchwale nr 2/2019 z 20 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 638-642, 1499-1526)

Prezydent, jako przyczynę powyższego wskazał brak odpowiednich regulacji prawnych i uregulowanego stanu prawnego nieruchomości. Jak wyjaśnił, *w przeszłości obowiązywały przepisy, które nie nakładały obowiązku prowadzenia takiej ewidencji, co skutkowało tym, że wiele nieruchomości nie było odpowiednio zinwentaryzowanych i monitorowanych. Dodatkowo rozbieżności w dokumentacji księgowej utrudniały prowadzenie precyzyjnej pozabilansowej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa. W toku prowadzonej kontroli podjęto działania mające na celu prowadzenie w tut. Urzędzie pozabilansowej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości nierozdysponowanych.*

(akta kontroli str. 1656-1671)

9. Prezydent pomimo zidentyfikowania bezumownego korzystania przez podmiot nieuprawniony z nieruchomości Skarbu Państwa⁸² podlegającej komunalizacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej, nie ustalił i nie dochodził wynagrodzenia należnego Skarbowi Państwa. Powyższe stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸³, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych, czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Prezydent w 2021 r., w związku ze złożonym w Urzędzie wnioskiem o nabycie nieruchomości, ustalił, że działka była przedmiotem bezumownego korzystania przez podmiot nieuprawniony⁸⁴ oraz, że podmiot ten uiszczał podatek od nieruchomości. Prezydent podjął działania celem komunalizacji i zbycia nieruchomości na rzecz wnioskodawcy, przy czym do czasu wydania przez

⁸² Nieruchomość nr 106301_1.0007.1103/1.

⁸³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm., dalej: „uofp”.

⁸⁴ Nieruchomość była zagrodzona, a na działce znajdowały się odcinki przyłączy wodociągowego, gazowego i kanalizacji sanitarnej do budynku mieszkalnego położonego na przyległej działce.

Wojewodę decyzji komunalizacyjnej⁸⁵, działka pozostawała bezumownie zagospodarowana przez ten podmiot.

(akta kontroli str. 564-570, 585-588)

Prezydent, jako przyczynę nieustalenia i niedochodzenia należności Skarbu Państwa wskazał przeoczenie.

(akta kontroli str. 1781-1791)

10. W Urzędzie w latach 2022-2025 nie przeprowadzano efektywnej i skutecznej weryfikacji danych nierozdysponowanych nieruchomości zaewidencjonowanych w zasobie SP pod kątem ich porównania z EGiB, a funkcjonujące mechanizmy kontroli zarządczej nie zapewniły w sposób racjonalny prawidłowości i rzetelności ewidencji zasobu SP i wiarygodności sporządzanych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami SP.

Pomimo, że pracownikom Wydziału GNR, odpowiedzialnym za realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami SP, umożliwiono bieżący wgląd do bazy danych EGiB, nie zidentyfikowano żadnych niezgodności w zakresie ewidencji nierozdysponowanych nieruchomości. Powyższe zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym.

Jak wyjaśnił Prezydent, podejmowano działania celem zapewnienia funkcjonowania w Urzędzie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze skutecznego przepływu informacji m.in. poprzez określenie zasad komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej. Z uwagi na dużą liczbę wniosków oraz bardzo szeroki zakres zadań w Wydziale GNR w niewystarczającym zakresie stosowano w latach 2022-2025 odpowiednie mechanizmy kontrolne, które zapewniłyby bieżące uzupełnianie i weryfikację danych o nieruchomościach Skarbu Państwa z EGiB.

Zdaniem Prezydenta, niewystarczający stan kadrowy, jak również niewystarczające finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej umożliwiał jedynie wyrywkową weryfikację danych. Prezydent zapowiedział podjęcie działań zmierzających do zwiększenia intensywności przeprowadzania pełnej i szczegółowej weryfikacji.

(akta kontroli str. 718-721, 758-765, 1578-1585, 1912-1920)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Prezydenta w kontrolowanym obszarze.

W latach 2022-2025 ewidencja zasobu SP, w tym w zakresie nieruchomości nierozdysponowanych prowadzona była nierzetelnie i niezgodnie z EGiB, w konsekwencji nierzetelne były także sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami SP. Nie obejmowała ona wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujawnionych w EGiB, przy czym różnica w obu ewidencjach wskazywała na niezgodności 80,8% nierozdysponowanych składników zasobu. Ponadto wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 228 ugn w zasobie wykazywano osiem nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin. W ewidencji nieprawidłowo i niezgodnie z katastrzem

⁸⁵ Decyzja GN-IV.7532.191.2022BM z dnia 31 października 2022 r.

oznaczano nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa uniemożliwiając identyfikację m.in. powierzchni i przeznaczenia w planie miejscowym każdej z nich oraz z pominięciem nomenklatury przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie EGiB. Ponadto dane były nierzetelne i w sposób niejednolity identyfikowały: nieruchomości będące w zarządzie Prezydenta na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o drogach oraz nieruchomości będące z zarządzie Lasów Państwowych (uznając je w części jako nierozdysponowane, a w części nie obejmując ich ewidencją zasobu SP) i nieruchomości przekazaną w administrowanie spółce komunalnej. W Urzędzie nie prowadzono pozabilansowej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa i nie przeprowadzano również skutecznej i efektywnej weryfikacji danych zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z EGiB. Prezydent co do zasady dysponował aktualną i kompleksową wiedzą na temat nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji oraz objętych wszczętym postępowaniem komunalizacyjnym, na bieżąco prowadząc i aktualizując ich ewidencję, z wyłączenie czterech nieruchomości nieujętych w ewidencji i przekazanych w administrowanie spółce komunalnej.

OBSZAR	2. Gospodarowanie nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa
Opis stanu faktycznego	2.1. W latach 2022-2025 zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁸⁶ zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa realizował Wydział GNR i obejmowały one m.in.: — gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa poprzez: sprzedaż, zamianę, zrzeczenie się, oddanie w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenie, obciążenie ograniczonymi prawami rzeczowymi, — tworzenie i gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, — oddawanie nieruchomości w trwałe zarząd lub wygaszanie trwałego zarządu, — przyznawanie własności użytkowanej działki gruntu z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego państwu, — ujawnianie prawa własności w księdze wieczystej, — wnioskowanie o dokonanie wpisów na rzecz Skarbu Państwa w księdze hipotecznej (gruntowej) prawa własności nieruchomości ziemskich, — regulowanie stanów prawnych nieruchomości wraz z ujawnianiem prawa własności w księgach wieczystych, — nabywanie przez Skarb Państwa nieodpłatnie mienia w trybie art. 9 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 roku, Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym⁸⁷. W latach 2022-2025 zadania w zakresie opodatkowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa realizował Wydział Podatków i Opłat Lokalnych,

⁸⁶ Ustalonym zarządzeniem nr 20.2022 Prezydenta Miasta Skierniewice z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Skierniewice, zmieniony zarządzeniem nr 94.2023 z dnia 12 maja 2023 r. oraz zarządzeniem nr 312.2024 z dnia 13 grudnia 2024 r., dalej: „regulamin organizacyjny Urzędu”.

⁸⁷ Dz. U. Nr 121, poz. 770 ze zm.

któremu w regulaminie organizacyjnym przypisano obowiązki prowadzenia m.in. spraw z zakresu podatku od nieruchomości i podatku leśnego.

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą zadania w zakresie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanymi, oraz ich opodatkowania realizowało łącznie od pięciu do sześciu osób⁸⁸, w tym kierownicy ww. komórek organizacyjnych. Pracownikom co do zasady określono zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, których przyjęcie potwierdzono podpisem, z wyłączeniem pełniącego obowiązki Naczelnika Wydziału GNR (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Pracownicy posiadali również odpowiednie przygotowanie fachowe (głównie wykształcenie wyższe administracyjne, uzupełniane kierunkowanymi szkoleniami).

(akta kontroli str. 7-70, 720-734, 749-753, 755-757)

W latach 2022-2025 w Urzędzie nie było procedur związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

Prezydent jako przyczynę powyższego wskazał, iż zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa prowadzone były w oparciu o art. 23 ugn i wytyczne przepisów wykonawczych i innych powiązanych ustaw, zaś wyszczególnione w regulaminie organizacyjnym Urzędu zadania Wydziału GNR wyczerpują katalog zadań określonych w art. 23 ugn.

(akta kontroli str. 1578-1585)

2.2. W okresie objętym kontrolą w strukturze organizacyjnej Urzędu, zgodnie regulaminem organizacyjnym Urzędu, wyodrębniono stanowisko Geodety Miejskiego realizującego zadania wynikające z przepisów ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne oraz innych przepisów prawa regulujących sprawy w dziedzinie geodezji i kartografii oraz Wydział GKK, do którego zadań należała m.in. bieżąca aktualizacja ewidencji gruntów, budynków i lokali (EGiB) na podstawie m.in. aktów normatywnych, prawomocnych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych, aktów notarialnych materiałów zasobu oraz stanowisko Geodety Miejskiego. W latach 2022-2025 w Urzędzie nie zatrudniono Geodety Miejskiego, a od dnia 1 lutego 2019 r. obowiązki w tym zakresie pełnił Naczelnik Wydziału GKK (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 7-71, 747-748, 754)

2.3. W okresie objętym kontrolą Prezydent, w oparciu o dyspozycję art. 23 ust. 1da ugn, sporządził dwa plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa położonych na terenie Miasta, tj. odpowiednio na lata 2022-2024 oraz na lata 2025-2027. Plany sporządzone zostały na podstawie wzorów przekazanych przez Wojewodę i co do zasady zawierały informacje, o których mowa w art. 23 ust. 1db ugn, w szczególności prognozę dotyczącą wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa⁸⁹ i program zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa⁹⁰. Do planu załączano zestawienie nieruchomości Skarbu Państwa i zestawienie nieruchomości będących

⁸⁸ Na koniec roku okresu objętego kontrolą było to odpowiednio: 5, 5 i 6 osób, na dzień 15 maja 2025 r. – 6 osób.

⁸⁹ Udostępniania nieruchomości zasobu w formie przetargu, trybu bezprzetargowego darowizny, zamiany oraz ograniczone prawa rzeczowe.

⁹⁰ Nieruchomości oddane w trwały zarząd, dzierżawę, najem, użyczenie i użytkowanie.

w użytkowaniu wieczystym. Plan na lata 2025-2027 nie uwzględniał sprawozdania z realizacji aktualnego planu, co było niezgodne z art. 23 ust. 1db pkt 2 ugn. Sprawozdanie zostało przekazane w uzupełnieniu w dniu 11 grudnia 2024 r. w odpowiedzi na pismo Wojewody (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

Plany sporządzono i przekazano Wojewodzie z zachowaniem terminów określonych odpowiednio w art. 5 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw⁹¹ oraz w art. 23 ust. 1da ugn. Wojewoda każdorazowo pisemnie informował Prezydenta o zatwierdzeniu planów oraz o zatwierdzeniu przesłanego w uzupełnieniu sprawozdania.

W załączonych do planów zestawieniach nieruchomości Skarbu Państwa ujęto odpowiednio 101 i 109 działek, co było zgodne z ewidencją zasobu SP. Ponadto:

- w planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024, przewidziano udostępnienie w 2023 r. dwóch działek, tj. jednej działki o powierzchni 0,09 ha w trybie przetargu i jednej działki o powierzchni 0,03 ha w trybie bezprzetargowym. W każdym roku prognozowano zagospodarowanie w formie trwałego zarządu 25 działek o powierzchni 8,6754 ha i w formie dzierżawy sześć działek o powierzchni 2,499 ha;
- w planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2025-2027 nie przewidziano działek do udostępnienia, natomiast prognozowano, zagospodarowanie w formie trwałego zarządu w każdym roku po 26 działek o powierzchni 8,9604 ha oraz w formie dzierżawy w 2025 r. pięć działek o powierzchni 2,4362 ha, w 2026 r. i 2027 r. po 6 działek o powierzchni 3,0202 ha;
- w żadnym z planów nie prognozowano zagospodarowania działek poprzez najem, użyczenie lub użytkowanie;
- w planie wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2022-2024 prognozowano poniesienie w każdym roku wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości na poziomie 25 000,00 zł, w kolejnym planie nie prognozowano poniesienia wydatków w tym zakresie;
- w poszczególnych planach na każdy rok prognozowano osiągnięcie wpływów z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, wynoszące odpowiednio: na rok 2022: 1 200 000,00 zł, 200 000,00 zł i 35 000,00 zł, na rok 2023: 1 200 000,00 zł, 210 000,00 zł i 35 000,00 zł, na rok 2024: 1 300 000,00 zł, 200 000,00 zł i 36 000,00 zł, na rok 2025: 1 400 000,00 zł, 22 000,00 zł i 42 000,00 zł, na rok 2026: 1 400 000,00 zł, 22 000,00 zł i 42 000,00 zł, na rok 2027: 1 450 000,00 zł, 22 000,00 zł i 46 000,00 zł.

Prezydent wyjaśnił, iż nie uwzględniano w planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w latach 2022-2024 i 2025-2028 udostępniania wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości głównie z powodu tego, że nieruchomości te są już przeznaczone na konkretne cele publiczne, tj. pod drogi, rowy, wody płynące i lasy. Natomiast w programach zagospodarowania

⁹¹ Dz.U. z 2021, poz. 1561.

nieruchomości zasobu wskazano działki, które były już udostępniane w momencie opracowania poszczególnych planów, w tym nieruchomości zagospodarowane w formie trwałego zarządu ustanowionego na czas nieokreślony. Natomiast uzasadnieniem do wskazywania poszczególnych działek do zagospodarowania w formie dzierżawy było to, że dzierżawcy deklarowali, że będą przedłużać ich okres dzierżawy na kolejne lata. Jak wskazał Prezydent, przyjęte kryteria nie były przedmiotem konsultacji z Wojewodą.

(akta kontroli str. 766-817, 1656-1671, 1891-1900)

2.4. Analiza dokumentacji i sprawozdań z realizacji planu wykorzystania zasobu nieruchomości na lata 2022, 2023, 2024 wykazała, że Prezydent we wskazanym okresie zgodnie z założeniami planu udostępnił jedną⁹² z dwóch nieruchomości, przy czym nieruchomość ta nie została wykazana w sprawozdaniu (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*). Prezydent jako przyczynę nieudostępnienia jednej z planowanych działek wskazał niezłożenie wniosku o nabycie nieruchomości przez podmiot, który wcześniej wykazywał zainteresowanie nabycia działki. Ponadto w 2023 r. i 2024 r. udostępniono dwie inne nieruchomości, które nie były planowane do udostępnienia. Jak wyjaśnił Prezydent, udostępnienie nieruchomości wynikało ze złożonych wniosków o ich nabycie.

(akta kontroli str. 766-785, 804-853, 1656-1671)

2.5. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie planowano i nie przeprowadzano kontroli i audytów w zakresie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, w tym obejmujących ich faktyczne zagospodarowanie.

Zdaniem Prezydenta podejmowano inne działania mające na celu weryfikację faktycznego stanu nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Jak wyjaśnił, cyt.: *Działania te polegają na tym, iż pracownicy Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa przeprowadzają wizję w terenie na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa (tak zwany objazd po nieruchomościach), co najmniej raz w roku. Z przeprowadzonych wizji w terenie nie zgromadzono żadnej dokumentacji, gdyż nie stwierdzono przypadków gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione.*

Ponadto Prezydent wskazał, że do planu audytu na poszczególne lata 2022-2025 wybierane były obszary, które w wyniku analizy ryzyka uzyskiwały najwyższą ocenę ryzyka (poziom bardzo wysoki i wysoki). W analizie ryzyka przeprowadzanej na potrzeby sporządzenia planów audytu na lata 2022, 2023, 2024, 2025 obszar „gospodarka nieruchomościami” uzyskiwał wysoki, jednak nie najwyższy poziom ryzyka, dlatego zadania z tego obszaru nie były uwzględniane w planach audytu.

(akta kontroli str. 900-931, 1911, 1578-1585, 1911)

⁹² W trybie bezprzetargowym.

W latach 2022-2025 w Urzędzie stwierdzono jeden przypadek (w styczniu 2024 r.) zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa⁹³ przez podmiot nieuprawniony, polegający na zagroźeniu części nieruchomości (o pow. 320 m²). Ustaleń dokonano w trakcie kontroli gruntów objętych projektem inwestycji drogowej. Prezydent podjął działania celem odzyskania nieruchomości, tj. wezwał właściciela nieruchomości przyległej do przywrócenia stanu zgodnego z prawem oraz wydania zajętej części nieruchomości Skarbu Państwa, w szczególności poprzez przesunięcie ogrodzenia, zapowiadając jednocześnie podjęcie czynności obciążających go za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Użytkujący działkę nie wykonał żądania i złożył w marcu 2024 r. wnioski do sądu o zasiedzenie nieruchomości, który w toku prowadzonego postępowania został wycofany w 2025 r. Prezydent ustalił, że podmiot sprzedał sąsiadującą nieruchomość i pismem z dnia 7 sierpnia 2025 r. skierowanym do nowego jej właściciela powtórzył żądanie wydania nieruchomości.

(akta kontroli str. 879-895, 1781-1791)

2.6. W latach 2022-2025 Prezydent nie zidentyfikował przypadków zabudowania nieruchomości przez podmiot nieuprawniony, lub samowoli budowlanej na nierozdysponowanej nieruchomości Skarbu Państwa użytkowanej przez podmiot nieuprawniony.

(akta kontroli str. 1578-1585)

2.7. W związku z dokonaniem w 2024 r. w Urzędzie ustaleniem gospodarowania częścią nieruchomości Skarbu Państwa przez podmiot nieuprawniony, Prezydent, po otrzymaniu w sierpniu 2025 r. informacji o wycofaniu wniosku o zasiedzenie nieruchomości, ustalił opłatę za bezumowne korzystanie z nieruchomości w kwocie 2 038,84 zł. Opłata została naliczona za okres łącznie sześciu lat w oparciu o obowiązujące w tym czasie stawki ustalone zarządzeniem Prezydenta⁹⁴. Do dnia zakończenia kontroli należność nie została uregulowana⁹⁵.

(akta kontroli str. 879-899)

2.8. W latach 2022-2025 w 21 przypadkach okresowego udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa doszło do zakończenia trwania umowy, w tym jedna umowa zakończyła się w 2023 r., 18 w 2024 r. i dwie w 2025 r. Umowy te dotyczyły dzierżawy łącznej powierzchni 18 752 m² trzech nieruchomości⁹⁶, w tym dwie nieruchomości udostępniane były w częściach kilku podmiotom. Tylko w jednym przypadku doszło do zawarcia kolejnej umowy, tj. z nowym podmiotem.

(akta kontroli str. 932-936)

⁹³ Działka nr 386/2 o pow. 0,2995 ha sklasyfikowana jako droga publiczna, nieobjęta w latach 2022-2025 ewidencją zasobu SP, co opisano szerzej w pkt 1 ppkt 2 sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* obszaru pierwszego.

⁹⁴ Ustalone zarządzeniem Prezydenta w sprawie ustalenia stawek czynszu za dzierżawę nieruchomości na terenie miasta Skierniewice, tj. zarządzeniem nr 263.2016 z dnia 15 listopada 2016 r., zarządzeniem nr 45.2023 z dnia 23 lutego 2023 r. i zarządzeniem nr 20.2025 z dnia 28 stycznia 2025 r.

⁹⁵ Termin płatności przypadał w okresie po zakończeniu czynności kontrolnych.

⁹⁶ Nieruchomości nr 106301_1.0018.109, 106301_1.0003.520, 106301_1.0016.77/1, o łącznej powierzchni ewidencyjnej: 3,9628 ha.

2.9. Szczegółowe badanie przeprowadzone na próbie 15 umów⁹⁷ (tj. jednej zakończonej w 2023 r., 13 w 2024 r. i jednej w 2025 r.) wykazało, że każdorazowo nieruchomości po ich zakończeniu były, za zgodą Prezydenta, przedmiotem bezumownego użytkowania przez podmioty nieuprawnione, w tym w 13 przypadkach nieruchomości były użytkowane bez tytułu prawnego przez dotychczasowych dzierżawców, zaś w dwóch przez nowe podmioty⁹⁸. Tylko w jednym przypadku, po dziewięciu miesiącach użytkowania doszło do zawarcia umowy, zaś pozostałe na dzień zakończenia czynności kontrolnych były nadal w bezumownym użytkowaniu trwającym od dwóch do ponad 12 miesięcy. Ponadto Prezydent nie zapewniał przekazania nieruchomości po zakończeniu umów dzierżawy oraz nie weryfikował sposobu ich zagospodarowania celem ustalenia czy dotychczasowy użytkownik w dalszym ciągu z niej korzysta. W jednym przypadku rozpoczęcie użytkowania przez nowy podmiot nastąpiło po pięciu miesiącach od zakończenia umowy udostępnienia, zaś w dwóch innych dotychczasowi dzierżawcy wystąpili o przedłużenie umowy dzierżawy dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. odpowiednio po 11 i po jednym miesiącu od zakończenia umowy⁹⁹ (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 937-1105, 1781-1793)

2.10. Analiza 10 przypadków korzystania z nieruchomości przez podmiot nieuprawniony¹⁰⁰, przeprowadzona w zakresie ustalania i dochodzenia należności Skarbu Państwa wykazała, że Prezydent każdorazowo, przekazując pisemną akceptację bezumownego korzystania z nieruchomości, informował użytkujących o wysokości opłaty rocznej z tego tytułu, przy czym:

- w jednym przypadku zakończenia w dniu 30 września 2024 r. bezumownego korzystania z nieruchomości trwającego od dnia 23 grudnia 2023 r., nie naliczono i nie obciążono podmiotu należną opłatą (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*),
- w pozostałych dziewięciu przypadkach udostępniania nieruchomości dotychczasowym dzierżawcom, trwającego od dnia 1 września 2024 r. w trakcie kontroli NIK zostały naliczone i pobrane opłaty roczne w łącznej kwocie 3 777,71 zł¹⁰¹. Wynagrodzenie zostało ustalone na poziomie czynszu dzierżawnego zakończonych umów, pomimo że w okresie bezumownego udostępnienia nieruchomości, na terenie Miasta obowiązywały stawki wyższe¹⁰² (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*),
- opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości zostały błędnie sklasyfikowane w § 075 dotyczącym wpływów z najmu i dzierżawy

⁹⁷ Dotyczących nieruchomości o nr: 106301_1.0018.109, 106301_1.0003.520 i 106301_1.0016.77/1 o łącznej pow. ewidencyjnej 3,9628 ha, w tym powierzchnia udostępnienia objęta badaniem wynosiła 16 459 m².

⁹⁸ Dotychczasowi dzierżawcy wypowiedzieli umowy.

⁹⁹ Umowa nr GNR.6845.55.2020 z dnia 1 września 2021 r., GNR.6845.20.2020 z dnia 1 lipca 2022 r.

¹⁰⁰ Dotyczy jednej nieruchomości nr 106301_1.0018.109 o łącznej powierzchni 4 630 m² udostępnienia objętego badaniem, w tym: dziewięć przypadków dotyczyło użytkowania części nieruchomości przez dotychczasowych dzierżawców przez ponad 12 miesięcy (łącznie powierzchnia użytkowania: 4 180 m²), jeden przypadek dotyczył użytkowania przez inny podmiot przez ponad dziewięć miesięcy (pow. użytkowania 450 m²).

¹⁰¹ Należność uregulowano w wyznaczonym terminie lub cztery dni po jego upływie (jeden przypadek).

¹⁰² Ustalone zarządzeniem Prezydenta w sprawie ustalenia stawek czynszu za dzierżawę nieruchomości na terenie Miasta Skierniewice, tj. zarządzeniem nr 45.2023 z dnia 23 lutego 2023 r. i zarządzeniem nr 20.2025 z dnia 28 stycznia 2025 r.

składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze, a od uzyskanych wpływów dokonano potrącenia 25% środków jako dochodu Miasta, pomimo że zgodnie z art. 5 pkt 8 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰³ źródłem dochodów własnych miasta na prawach powiatu jest m.in. 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 941-999, 1009-1030, 1041-1070, 1079-1088, 1106-1156, 1781-1793)

2.11. W okresie objętym kontrolą toczyło się jedno postępowanie w sprawie o zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa, którego stroną był Prezydent. Postępowanie prowadzone było z wniosku osoby fizycznej i było odpowiedzią na skierowane w 2024 r. żądanie Prezydenta o zwrot zajętej części nieruchomości¹⁰⁴ i dotyczyło zagrodzonego gruntu o pow. 320 m². W toku prowadzonego postępowania w 2025 r. osoba fizyczna wycofała wniosek o zasiedzenie.

(akta kontroli str. 881-895)

2.12. W wyniku oględzin, którym poddano 30 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa¹⁰⁵, stanowiących w 100% własność Skarbu Państwa, ustalono, że 16 działek zostało w całości lub w części zagospodarowanych, w tym:

- 14 działek¹⁰⁶ było zagospodarowanych przez podmiot prywatny, nieposiadający tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*);
- dwie działki zostały zagospodarowane przez Miasto Skierniewice, przy czym forma władania nieruchomością nie została uregulowana (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1794-1846)

2.13. W każdym roku badanego okresu w ewidencji zasobu SP ujmowano po sześć nieruchomości nierozdysponowanych o łącznej powierzchni 3,8650 ha, dla których nie założono księgi wieczystej, co stanowiło 5,5% wszystkich nieruchomości zasobu Skarbu Państwa. Ponadto w EGiB widniało odpowiednio 29, 27, 27 i 27 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa nieujętych z zasobie SP o pow. 11,6693 ha, 11,6315 ha, 10,0430 ha i 10,0430 ha, dla których nie wskazano księgi wieczystej.

Jak wyjaśnił Prezydent, nieruchomości Skarbu Państwa, dla których nie założono ksiąg wieczystych, a które nie są ujęte w ewidencji zasobu Skarbu Państwa, tut.

¹⁰³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1572, ze zm., dalej: „ustawa o dochodach jst”.

¹⁰⁴ Opisano szerzej w pkt 2.5. Wystąpienia pokontrolnego.

¹⁰⁵ W tym 24 nieruchomości o łącznej powierzchni 6,1084 ha ujętych w ewidencji zasobu SP i rocznych sprawozdaniach jako nierozdysponowane oraz sześć nieruchomości o łącznej powierzchni 0,1793 ha nieujętych w zasobie SP identyfikowanych przez Prezydenta jako nierozdysponowane.

¹⁰⁶ Łączna powierzchnia działek: 2,7936 ha.

Urząd sukcesywnie stara się zidentyfikować poprzez analizę różnych źródeł i dokumentów. Kluczowe jest poszukiwanie informacji w ewidencji gruntów i budynków, dokumentach geodezyjnych oraz w aktach notarialnych.

(akta kontroli str. 1696-1702)

W latach 2022-2025 złożono do sądu dwa wnioski o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa, w tym jeden w 2023 r.¹⁰⁷ dotyczący nieruchomości nierozdysponowanej i jeden w 2024 r.¹⁰⁸ dotyczący nieruchomości podlegającej komunalizacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej. Jak wyjaśnił Prezydent, z uwagi na fakt, iż proces regulacji stanu prawnego jest skomplikowany i czasochłonny, wymagający przeprowadzenia wielu czynności, takich jak analiza dokumentów, ustalenie stanu faktycznego i prawnego, zaś wiele nieruchomości Skarbu Państwa ma zawiłą historię, obejmującą liczne zmiany właścicielskie, dziedziczenie, w latach objętych kontrolą złożono tylko dwa wnioski o uregulowanie stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 854-878, 1739-1748, 1696-1702)

Analiza 11 dokumentów urzędowych przekazanych w latach 2022-2025 Prezydentowi na podstawie art. 23 ust. 1-3 PgiK przez sądy, notariuszy i organy administracji publicznej, dotyczących nieruchomości nierozdysponowanych¹⁰⁹ wykazała, że dane z nich wynikające wpisywano do EGiB w wymaganym terminie 30 dni.

W latach 2022-2025 postępowania komunalizacyjne dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa prowadzone były z inicjatywy Prezydenta (co opisano szerzej w pkt. 1.8. Wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 1160-1208)

2.14. W latach 2022-2025 do Urzędu nie wpływały zgłoszenia od mieszkańców, służb, inspekcji i straży dotyczące zdarzeń i sytuacji zaistniałych na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa.

Jak wyjaśnił Prezydent, *w związku z tym, że w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa wśród nierozdysponowanych nieruchomości znajdują się jedynie nieruchomości niezabudowane zaś większość nieruchomości jest już przeznaczona na konkretne cele publiczne tj. pod drogi, rowy, wody płynące bądź nieużytki rolne w latach 2022-2025 nie były podejmowane działania celem ich administrowania i zabezpieczania.*

(akta kontroli str. 1578-1585, 1696-1702)

2.15. Na dzień 6 marca 2025 r. w ewidencji zasobu SP wykazywano jako nierozdysponowaną jedną zabudowaną nieruchomość¹¹⁰, przy czym prowadzona ewidencja nie identyfikowała istniejącego zabudowania, tj. budynku garażowego o pow. 90 m² (co opisano szerzej w pkt 1.3. Wystąpienia pokontrolnego). W okresie objętym kontrolą Prezydent nie prowadził książki

¹⁰⁷ Dla działki nr 561 w obrębie o pow. 1,7985 ha.

¹⁰⁸ Dla działki nr 239 w obrębie 10 o pow. 0,0359 ha.

¹⁰⁹ W tym pięciu nieruchomości ujętych w ewidencji zasobu SP i sześciu podlegających komunalizacji na podstawie ustawy komunalizacyjnej.

¹¹⁰ Działka nr 24/4 w obrębie 10.

obiektów budowlanych dla ww. budynku. Nie prowadził jej również ZGM, który zajmował się jego administrowaniem (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 72, 141-211, 216-224, 228-231, 709-712, 1390-1394, 1696-1702, 1781-1791)

2.16. W okresie objętym kontrolą poniesiono koszty gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa w łącznej kwocie 400,00 zł. Koszty dotyczyły wykonania operatu szacunkowego nieruchomości.

(akta kontroli str. 1209-1246)

2.17. W okresie objętym kontrolą Prezydent nie przeprowadzał inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanych (o czym szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 643-667, 1499, 1527-1563)

2.18. Do Urzędu w badanym okresie nie wpływały skargi i wnioski związane z nieruchomościami nierozdysponowanymi bądź związane z gospodarowaniem nieruchomościami przez podmiot nieuprawniony.

(akta kontroli str. 1494-1498, 1696-1702)

2.19. Wojewoda Łódzki w ramach przeprowadzonej w 2024 r. kontroli wykonywania przez Prezydenta zadań z zakresu administracji rządowej, polegających na gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa zgodnie z przepisami ugn¹¹¹, obejmującej m.in. udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa poprzez zbycie i nabycie nieruchomości, oddanie nieruchomości w dzierżawę, najem, użytkowanie i użyczenie; planowanie sposobu wykorzystania zasobu; roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami, nie stwierdził nieprawidłowości w zakresie gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. Zalecił natomiast dokonywanie corocznej waloryzacji należności Skarbu Państwa, z uwagi na konieczność utrzymania wartości ekonomicznej świadczenia pieniężnego na niezmiennym poziomie. Prezydent w wyznaczonym terminie powiadomił Wojewodę o sposobie wykonania zaleceń, zobowiązując się m.in. do dokonywania corocznych waloryzacji umów dzierżawy.

(akta kontroli str. 1395-1405)

2.20. W latach 2022-2025 Wojewoda sprawował nadzór nad realizacją przez Prezydenta zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, poprzez m.in.:

- przeprowadzoną w 2024 r kontrolę (opisaną w pkt. 2.19. Wystąpienia pokontrolnego);
- rozpatrywanie wniosków Prezydenta o wyrażenie zgody na oddanie nieruchomości w dzierżawę, najem i użyczenie, obciążenie ograniczonym prawem rzeczowym oraz zbycie w trybie przetargowym, bezprzetargowym,

¹¹¹ Opisane w pkt. 1.3. oraz w pkt 1. Wystąpienia pokontrolnego

w drodze zamiany i darowizny, w tym weryfikację zapisów projektów umów dzierżawy;

- weryfikację i zatwierdzanie planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach czynności nadzorczych Wojewoda dwukrotnie wystąpił do Prezydenta o uzupełnienie załączników;
- weryfikację i zatwierdzenie sprawozdania z realizacji planu na lata 2022, 2023 i 2024.

Ponadto Wojewoda w informacji przekazanej w trakcie kontroli NIK wskazał, że nadzór nad właściwym przygotowaniem organizacyjnym i kadrowym do rzetelnego i prawidłowego gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym nieruchomościami nierozdysponowanymi, prowadzony był wyłącznie w przedmiocie prawidłowości wykorzystania przez Prezydenta dotacji przeznaczonych na obsługę administracyjną realizowanych zadań.

(akta kontroli str. 766, 781-782, 786-788, 801-803, 813, 817, 1398-1405, 1936-1956)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent nie określił na piśmie zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Naczelnikowi Wydziału Organizacyjnego w związku z powierzeniem mu z dniem 28 lutego 2024 r. pełnienia obowiązków Naczelnika Wydziału GNR, co stanowiło naruszenie standardów kontroli zarządczej. Zgodnie z Komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹¹² w części A Środowisko wewnętrzne pkt 3 struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

(akta kontroli str. 755-757)

Prezydent, jako przyczynę powyższego wskazał, że w *regulaminie organizacyjnym Urzędu Miasta Skierniewice określone zostały zasady funkcjonowania, struktura organizacyjna Urzędu Miasta Skierniewice oraz zakresy działania wydziałów biur, referatów i samodzielnych stanowisk pracy*. Ponadto wskazał na wystawione Naczelnikowi Wydziału Organizacyjnego upoważnienie do załatwiania w imieniu Prezydenta spraw pozostających we własności Wydziału GNR.

(akta kontroli str. 1867-1880, 1889)

W ocenie NIK, brak określenia w formie pisemnej zakresu zadań i odpowiedzialności rodzi ryzyko niewystarczającej jakości sprawowanego nadzoru nad pracą Wydziału GNR.

2. W latach 2022-2025 w Urzędzie nie zatrudniono Geodety Miejskiego. Stanowiło to naruszenie art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b Pgik, zgodnie z którym starosta,

¹¹² Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

a w tym przypadku Prezydent, jako organ administracji geodezyjnej i kartograficznej, winien wykonywać zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego, a w tym wypadku Geodety Miejskiego wchodzącego w skład Urzędu. Prezydent w okresie objętym kontrolą ogłosił r. trzy nabory (dwa w 2024 r. i jedno w 2025 r.) na stanowisko Geodety Miejskiego, które z uwagi na brak ofert nie zostały rozstrzygnięte.

(akta kontroli str. 747-748, 754, 1672-1680)

Prezydent wyjaśnił, iż Geodeta Miejskiego nie został zatrudniony z powodu braku chętnych do pracy na tym stanowisku. W związku z powyższym Naczelnik Wydziału GKK była nadal pełniącą obowiązki Geodety Miejskiego.

(akta kontroli str. 1656-1671)

3. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2025, 2026 i 2027 nie zawierał sprawozdania z realizacji planu aktualnego, co było niezgodne z art. 23 ust. 1da i ust. 1db pkt 2 ugn, w myśl których Prezydent sporządza plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz przedkłada go wojewodzie – do zatwierdzenia – najpóźniej na 2 miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania aktualnego planu. Plan ten zawiera w szczególności sprawozdanie z realizacji aktualnego planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, obejmujące okres następujący po okresie objętym poprzednim sprawozdaniem.

Sprawozdanie z realizacji planu wykorzystania nieruchomości na lata 2022, 2023 i 2024 zostało przekazane Wojewodzie w uzupełnieniu dopiero w dniu 11 grudnia 2024 r., w odpowiedzi na pismo Wojewody.

Prezydent jako przyczynę powyższego wskazał przeoczenie.

(akta kontroli str. 786-817, 1656-1671, 1891-1900)

4. Sprawozdanie z realizacji planu wykorzystania zasobu nieruchomości na lata 2022, 2023 i 2024 sporządzone zostało nierzetelnie i nie zawierało danych o jednej nieruchomości sprzedanej w 2024 r. w trybie bezprzetargowym¹¹³. Nieruchomość ta była zaplanowana do udostępnienia i uwzględniona w planie wykorzystania zasobu nieruchomości na lata 2022, 2023 i 2024.

Prezydent jako przyczynę powyższego wskazał przeoczenie.

(akta kontroli str. 766-785, 804-817, 829-841, 1891-1900)

5. W okresie objętym kontrolą Prezydent nie zapewnił ciągłości zawieranych umów okresowego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, przy jednoczesnym użytkowaniu ich bez tytułu prawnego przez dotychczasowych dzierżawców lub inne podmioty, a także nie zapewniał przekazania nieruchomości po zakończeniu umów dzierżawy oraz nie weryfikował sposobu ich zagospodarowania, co było działaniem nierzetelnym i naruszającym przepisy art. 12 i 23 ugn, w myśl których Prezydent działający za Skarb Państwa jest zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Zaś gospodarowanie obejmuje

¹¹³ Nieruchomość nr 461/6 o pow. 0,0314 sprzedana aktem notarialnym Rep A nr 5350/2024 z dnia 7 sierpnia 2024 r.

w szczególności wydzierżawianie, wynajem, użyczenie oraz oddanie w użytkowanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody wojewody; zgoda wojewody jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Powyższe stwierdzono w następujących okolicznościach:

- 1) Badanie przeprowadzone na próbie 15 umów¹¹⁴ wykazało, że nieruchomości po zakończeniu umów były przedmiotem bezumownego użytkowania przez podmioty nieuprawnione, w tym w 13 przypadkach nieruchomości były użytkowane bez tytułu prawnego przez dotychczasowych dzierżawców, zaś w dwóch przez nowe podmioty. Każdorazowo Prezydent, w odpowiedzi na wniosek podmiotu o przedłużenie umowy dzierżawy lub o wydzierżawienie nieruchomości na okres trzech lat, wyrażał zgodę na bezumowne jej użytkowanie do czasu zakończenia procedury zawarcia umowy¹¹⁵. Tylko w jednym przypadku, po dziewięciu miesiącach użytkowania nieruchomości przez nowy podmiot, doszło do podpisania umowy¹¹⁶, zaś pozostałe na dzień zakończenia czynności kontrolnych były nadal w bezumownym użytkowaniu trwającym od dwóch do ponad 12 miesięcy. Pomimo, że 11 dotychczasowych dzierżawców w terminie od dwóch do pięciu miesięcy przed zakończeniem umów dzierżawy złożyło wnioski o ich przedłużenie, Prezydent wystąpił do Wojewody o zgodę na podstawie art. 23 ust. 7a ugn dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po niespełna roku od zakończenia umów.

(akta kontroli str. 941-999, 1009-1030, 1041-1070, 1079-1088, 1157-1159)

Prezydent nie wskazał przyczyny niezapewnienia ciągłości umów okresowego udostępnienia nieruchomości. Potwierdził, że dotychczasowi dzierżawcy wystąpili o przedłużenie umów dzierżawy na dalszy okres i że zostali powiadomieni, że do czasu zakończenia procedury zawarcia umów dzierżawy będą użytkować przedmiotowe nieruchomości bezumownie i z tego tytułu zostali obciążeni opłatą, która stanowi kontynuację opłaty z tytułu dzierżawy. Wskazał również na trwającą procedurę przedłużenia umów. Zdaniem Prezydenta akceptacja korzystania z nieruchomości przez nowych użytkowników, po zakończeniu obowiązywania dotychczasowych umów dzierżawy wynikała z *faktu, złożenia wniosków przez nowych użytkowników, co spowodowało należyte wykorzystanie nieruchomości, do czasu uzyskania tytułu prawnego przez nowego dzierżawcę.*

(akta kontroli str. 1781-1791)

¹¹⁴ Dotyczących łącznie trzech nieruchomości, tj. o nr 106301_1.0018.109, 106301_1.0003.520, 106301_1.0016.77/1 o łącznej pow. ewidencyjnej 3,9628 ha, w tym powierzchnia udostępnienia objęta badaniem wynosiła 16 459 m².

¹¹⁵ W tym w przypadku jednego wniosku złożonego na pięć miesięcy przed zakończeniem umowy dzierżawy, zgoda została przesłana w trakcie kontroli NIK, tj. po 11 miesiącach od zakończenia umowy; w dwóch innych przypadkach dotychczasowi dzierżawcy przesłali wnioski o przedłużenie umowy dzierżawy w trakcie kontroli NIK, tj. odpowiednio po 11 i po jednym miesiącu od zakończenia umowy, Prezydent w tym samym dniu przekazał akceptację bezumownego korzystania z nieruchomości.

¹¹⁶ Umowa nr GNR.6845.85.2023.AS z dnia 1 października 2025 r. zawarta z nowym podmiotem.

- 2) Prezydent nie dokonywał odbioru przedmiotu umowy po jej zakończeniu, również w przypadkach wypowiedzenia umowy okresowego udostępniania nieruchomości przez dotychczasowych dzierżawców¹¹⁷ lub niezłożenia wniosku o kontynuację umowy dzierżawy. Nie podejmował również w tych przypadkach działań celem weryfikacji czy w okresie nieobjętym umową z nieruchomości korzysta podmiot nieuprawniony¹¹⁸, pomimo że w jednym przypadku rozpoczęcie użytkowania przez nowy podmiot nastąpiło po pięciu miesiącach od zakończenia umowy udostępnienia, zaś w dwóch innych dotychczasowi dzierżawcy wystąpili o przedłużenie umowy dzierżawy dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. odpowiednio po 11 i po jednym miesiącu od zakończenia umowy¹¹⁹.

(akta kontroli str. 932-1105)

Prezydent, jako przyczynę niezapewnienia przekazywania nieruchomości po zakończeniu umów wskazywał głównie trwającą procedurę zmierzającą do zawarcia kolejnych umów dzierżawy na rzecz jej dotychczasowych dzierżawców, dalsze użytkowanie nieruchomości przez kolejną osobę do czasu uzyskania tytułu prawnego do jej użytkowania. W odniesieniu do nieruchomości udostępnionej ponownie umową nr GNR.6845.85.2023.AS. Wskazał, że nieudokumentowanie przekazania nieruchomości przez dotychczasowego użytkownika było działaniem nieumyślnym wynikającym z nasilenia spraw w danym okresie oraz problemami kadrowymi.

Zdaniem Prezydenta nie zachodziła konieczność weryfikacji korzystania z nieruchomości, gdyż dotychczasowi dzierżawcy byli korzystającymi, ponadto brak weryfikacji wynikał z nasilenia spraw w danym okresie oraz problemów kadrowych.

(akta kontroli str. 1781-1791, 1867-1880)

NIK zwraca uwagę, że czynności związane z przygotowaniem kolejnych umów należało podjąć przed zakończeniem dotychczasowych, w terminie umożliwiającym kontynuowanie dzierżawy bez przerwy w ich obowiązywaniu.

6. W okresie objętym kontrolą Prezydent nie naliczył i nie obciążył wynagrodzeniem za bezumowne korzystanie z nieruchomości¹²⁰ podmiotu użytkującego nieruchomość bez tytułu prawnego przez okres od 23 grudnia 2023 r. do 30 września 2024 r. co stanowiło naruszenie art. 42 uofp, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych, czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Prezydent akceptując bezumowne korzystanie z nieruchomości przez podmiot do czasu zakończenia procedury zawarcia umowy udostępnienia nieruchomości, poinformował go o wysokości opłaty rocznej z tego tytułu, przy

¹¹⁷ Umowa nr GNR.6845.60.2020 z dnia 1 września 2021 r., nr GNR.6845.15.2022 z dnia 1 lipca 2022 r.

¹¹⁸ W przypadku wypowiedzenia umowy dzierżawy nr GNR.6845.60.2020 z dnia 1 września 2021 r. rozpoczęcie bezumownego korzystania z nieruchomości, za zgodą Prezydenta, nastąpiło po pięciu miesiącach.

¹¹⁹ Umowa nr GNR.6845.55.2020 z dnia 1 września 2021 r., GNR.6845.20.2020 z dnia 1 lipca 2022 r.

¹²⁰ Powierzchnia dzierżawy 450 m², nieruchomość nr 106301_1.0018.109. o klasoużytku „Tk”.

czym po podpisaniu umowy dzierżawy nie wyliczył należnej kwoty i nie obciążył nią zobowiązanego. Należność w kwocie 487,71 zł została naliczona i uregulowana przez podmiot w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 937-972, 1119-1136, 1792-1793)

Prezydent jako przyczynę powyższego wskazał przeoczenie.

(akta kontroli str. 1781-1791)

7. Prezydent ustalił wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez dotychczasowych dzierżawców po zakończeniu umów okresowego ich udostępniania, w wysokości ostatniej opłaty czynszowej, pomimo że w okresie trwania bezumownego korzystania z nieruchomości obowiązywały dwukrotnie wyższe stawki ustalone zarządzeniem Prezydenta. Było to działaniem niegospodarnym.

Skutkiem powyższego ustalone w łącznej kwocie 3 777,71 zł¹²¹ wynagrodzenie dotyczące dziewięciu przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości przez okres od 1 września 2024 r. do 31 sierpnia 2025 r. było o 4 622,14 zł niższe niż wynikające z obowiązujących w tym okresie stawek dzierżawy gruntów¹²².

(akta kontroli str. 973-999, 1009-1030, 1041-1070, 1079-1088, 1106-1113)

Prezydent jako przyczynę powyższego wskazał nasilenie spraw w danym okresie oraz przedłużającą się procedurę zawarcia kolejnych umów. Zapowiedział, że kolejne umowy dzierżawy zostaną zawarte, po uzyskaniu zgody Wojewody, z aktualnie obowiązującymi stawkami.

(akta kontroli str. 1867-1880)

8. W Urzędzie opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości klasyfikowano w rozdziale 70005 gospodarka gruntami i nieruchomościami w § 075 dotyczącym wpływów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze, zamiast w § 097 „Wpływy z różnych dochodów”, co było niezgodne z Klasyfikacją paragrafów, dochodów, przychodów i środków stanowiącą załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹²³.

Skutkiem powyższego od uzyskanych w okresie od 21 lipca do 20 sierpnia 2025 r. wpływów w łącznej kwocie 1 784,92 zł z tytułu otrzymanych pięciu z 10 badanych opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości, potrącono 25% środków, tj. 446,23 zł jako dochód Miasta Skierniewice pomimo, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o dochodach jest źródłem dochodów własnych miasta na prawach powiatu jest m.in. 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu

¹²¹ Ustalonej w oparciu o stawki czynszu z 2016 r. (0,79 zł za 1 m² rocznie) zwaloryzowane w 2023 r. (o wskaźnik 114,4%).

¹²² W okresie od 23 lutego 2023 r. do 27 stycznia 2025 r. obowiązywała stawka 1,40 zł za m² ustalona zarządzeniem Prezydenta nr 45.2023 z dnia 23.02.2023 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu za dzierżawę nieruchomości na terenie miasta Skierniewice, a od 28 stycznia 2025 r. stawka 2,43 zł za m² ustalona zarządzeniem Prezydenta nr 20.2025 z dnia 28 stycznia 2025 r.

¹²³ Dz.U. z 2022 r., poz. 413 ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji budżetowej”.

państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. W trakcie kontroli NIK w dniu 28 sierpnia 2025 roku Urząd dokonał korekty potrąceń przekazując na rachunek Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi nienależnie potrącone 15% wpływów (tj. 356,98 zł).

(akta kontroli str. 941-999, 1009-1030, 1041-1070, 1079-1088, 1106-1107, 1114-1156)

Jak wyjaśnił Prezydent, Miasto Skierniewice kwalifikowało wszystkie zdarzenia gospodarcze dotyczące najmu i dzierżawy zarówno te, na które były zawarte umowy oraz te, które korzystały z nieruchomości bezumownie po zakończeniu dzierżawy do § 075 uznając za znaczenie samą treść zdarzenia gospodarczego. Powyższe było przyczyną potrącenia 25% prowizji stanowiących dochód Miasta od dochodów Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 1867-1880)

9. W latach 2022-2025 Prezydent w sposób nierzetelny sprawował nadzór nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa dopuszczając do gospodarowania 16 nieruchomościami o łącznej powierzchni 2,7936 ha przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości, w tym w dwóch przypadkach umożliwił podmiotom pobieranie pożytków z nieruchomości poprzez umieszczone na nich automaty paczkowe oraz baner reklamowy, w sytuacji gdy zgodnie z art. 12 ugn Prezydent działający za Skarb Państwa był zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Powyższe stwierdzono w odniesieniu do:

1) 14 nieruchomości zagospodarowanych przez podmiot nieposiadający tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością, w tym:

a) dwóch nieruchomości¹²⁴ o łącznej pow. 1,1704 ha zagospodarowanych w całości pod uprawy rolne.

Jak wyjaśnił Prezydent jedna z działek¹²⁵ znajduje się na terenie pola doświadczalnego Instytutu Ogrodnictwa - Państwowego Instytutu Badawczego i zapowiedział podjęcie czynności celem przekazania jej Instytutowi. Prezydent nie posiadał wiedzy kto, od kiedy i na jakiej podstawie dysponował drugą działką¹²⁶;

b) 10 nieruchomości¹²⁷ o łącznej pow. 0,7563 ha w całości lub w części i zagospodarowanych poprzez włączenie do prywatnych ogrodzonych i zabudowanych posesji i stanowiących z posesjami funkcjonalno-organizacyjną całość. Na nieruchomościach tych znajdowały się m.in.: części ogrodzeń posesji, bramy wjazdowe¹²⁸, kosze na śmieci i miejsce parkingowe z nawierzchnią utwardzoną kamieniem¹²⁹, część

¹²⁴ Nieruchomość nr 106301_1.0005.7 o pow. 0,1219 ha i nr 106301_1.0013.49 o pow. 1,0485 ha.

¹²⁵ Działka nr 7 w obrębie 5 o pow. 0,1219 ha.

¹²⁶ Działka nr 49 z obrębu 13 o pow. 1,0485 ha.

¹²⁷ Nieruchomości nr: 106301_1.0003.431/1, 106301_1.0003.445/1, 106301_1.0003.446/1, 106301_1.0005.282/1, 106301_1.0003.518, 106301_1.0005.638/6, 106301_1.0013.137/2, 106301_1.0016.23/3, 106301_1.0016.23/4, 106301_1.0016.23/5.

¹²⁸ Działka nr 137/2 w obrębie 13, nr 282/1 z obrębu 5, nr 23/3 w obrębie 16.

¹²⁹ Działka 431/1 w obrębie 3.

zabudowań, w tym o charakterze gospodarczym¹³⁰ lub garażowym¹³¹, a także roślinność ogrodowa.

Zdaniem Prezydenta dwie nieruchomości¹³² przeznaczone były w latach ubiegłych na poszerzenia dróg publicznych lecz, z uwagi na zmianę koncepcji, nie doszło do wyegzekwowania od użytkowników cofnięcia ogrodzenia. Jak wyjaśnił Prezydent prawdopodobnie stwierdzono, że byłaby to dodatkowa przestrzeń do utrzymania porządku przez służby miejskie - działki stanowiły organizacyjnie wnękę w pasie drogowym, gdyż na sąsiadujących gruntach nie dokonano wydzielenia takiego pasa. W przypadku trzech nieruchomości, nad którymi przebiegał odcinek naziemny sieci ciepłowniczej, Prezydent wskazał, że zostały ogrodzone przez właścicieli nieruchomości przyległych, nie wyjaśnił od kiedy i na jakiej podstawie doszło do zagospodarowania.

W przypadku pozostałych siedmiu nieruchomości Prezydent nie posiadał wiedzy kto, od kiedy i z jakiej przyczyny je zagospodarował i dokonał naniesień. Przy czym zdaniem Prezydenta dwie z tych działek nie są wykorzystywane przez podmiot nieuprawniony, gdyż stanowią starorzecze rzeki Rawki, teren ich jest w całości zadolony i zabagniony i nie da się ich użytkować. Z uwagi na charakter terenu ogrodzenie zabezpiecza działki przed wtargnięciem na nie przez okolicznych mieszkańców w szczególności dzieci i młodzieży i niweluje zagrożenie;

- c) jednej nieruchomości¹³³ o pow. 0,1212 ha stanowiącej w części utwardzony kostką teren pomiędzy chodnikiem a budynkami, służący jako miejsca parkingowe, na którym ustawiono automaty paczkowe.

Prezydent nie posiadał wiedzy kto, od kiedy i na jakiej podstawie zagospodarował nieruchomość, tj. utwardził teren i ustawił automaty paczkowe. Utwardzenie terenu zdaniem Prezydenta służy wszystkim użytkownikom i nie istnieją ograniczenia do wjazdu na parking;

- d) jednej nieruchomości¹³⁴ o pow. 1307 ha, na której organizacyjnie wydzielono przestrzeń ogrodzoną siatką z bramą wjazdową, wykorzystywaną jako parking z wydzieloną betonowymi płytami przestrzenią na ustawione kontenery śmieciowe. Na ogrodzeniu umieszczony był baner reklamowy.

Prezydent nie posiadał wiedzy kto, od kiedy i na jakiej podstawie dokonał zagospodarowania terenu, w tym umieścił baner reklamowy.

Prezydent zapowiedział m.in. podjęcie działań w zakresie uregulowania stanu władania nieruchomościami lub rozdysponowania ich na rzecz potencjalnych dzierżawców bądź nabywców, ustalenie osób korzystających z działek, wystąpienie z żądaniem wydania nieruchomości i ustalenia wysokości wynagrodzenia za bezumowne z nich korzystanie, wskazując głównie jako przyczynę dopuszczenia do gospodarowania nieruchomościami przez podmiot nieuprawniony, problemy kadrowe związane z niewielką liczbą

¹³⁰ Działka 446/1 w obrębie 3.

¹³¹ Działka 23/3 w obrębie 16.

¹³² Działka nr 638/6 o i nr 282/1 z obrębu 5 o pow. 0,0179 ha i 0,0079 ha.

¹³³ Nieruchomość nr 106301_1.0006.470/2.

¹³⁴ Nieruchomość nr 106301_1.0007.959/4.

etatów, jak również niewystarczające finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej.

(akta kontroli str. 1794-1866)

W ocenie NIK Prezydent nie powinien dopuszczać do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione, a w przypadku stwierdzenia takich sytuacji, powinien podejmować niezwłoczne działania zmierzające do prawnego uregulowania formy i zakresu korzystania z nieruchomości, a także działania celem nałożenia na podmiot nieuprawniony opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Niesformalizowany sposób korzystania z nieruchomości wiązał się z nienaliczeniem i niedochodzeniem należności, które wynikałyby z okresowego ich udostępnienia¹³⁵. Brak wiedzy o użytkowaniu ww. nieruchomości przez podmioty nieuprawnione niesie ze sobą również ryzyko zasiedzenia tych nieruchomości przez osoby korzystające z nich obecnie bez tytułu prawnego i utraty majątku Skarbu Państwa, czego ostateczny skutek finansowy może być znaczący.

Ponadto NIK zwraca uwagę na sprzeczne wyjaśnienia Prezydenta dotyczące zagospodarowania działek nr 23/4 i 23/5 w obrębie 16, który z jednej strony wskazuje, że nie są wykorzystywane przez podmiot nieuprawniony, nie posiadając jednak wiedzy kto, od kiedy i z jakiej przyczyny je zagospodarował. NIK nie neguje zasadności istnienia ogrodzenia w kontekście zabezpieczenia nieruchomości przed dostępem osób trzecich, niemniej zgodnie z art. 12 ugn to Prezydent zobowiązany jest do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, realizując m.in. zadania o których mowa w art. 23 ugn polegające m.in. na zabezpieczaniu nieruchomości przed dostępem osób trzecich. Każde scedowanie obowiązków na inny podmiot powinno mieć charakter formalny i znajdujący podstawę prawną. Niezasadne jest zatem upatrywanie uprawnień do gospodarowania nieruchomością w zagrodzeniu jej i organizacyjno-funkcjonalnym włączeniu do sąsiadującej posesji, nawet jeżeli nieruchomość w ocenie Prezydenta nie stanowi wartości użytkowej.

- 2) dwóch nieruchomości o łącznej pow. 0,6150 ha zagospodarowanych przez Gminę Miasto Skierniewice, przy czym forma władania nieruchomościami nie została uregulowana, w tym jedna¹³⁶ stanowiła integralną część parku miejskiego, zaś druga część utwardzonego parkingu miejskiego.

Jak wyjaśnił Prezydent, terenem parku miejskiego zarządza Urząd od momentu uzyskania przez Skierniewice praw miejskich, natomiast parking został zbudowany w 2010 r. przez Miasto Skierniewice, które ponosi koszty oświetlenia oraz utrzymania porządku. Parking został zbudowany w celu

¹³⁵ W łącznej kwocie 48 501,90 zł - kwota jaką w latach 2022-2025 (na dzień 31 sierpnia 2025 r.) pozyskałby Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta w sytuacji udostępnienia nieruchomości na wskazane cele na podstawie obowiązujących przepisów. Wyliczeń dokonano na podstawie stawek za udostępnienie nieruchomości ustalonych przez Prezydenta. Wyliczenia mają charakter szacunkowy i zostały dokonane na potrzeby kontroli NIK.

¹³⁶ Nr 106301_1.0009.44 o pow. 0,6150 ha.

publicznym w obrębie dworca kolejowego, gdzie występuje znaczny deficyt miejsc postojowych i służy wszystkim użytkownikom, bez ograniczeń.

(akta kontroli str. 1810-1817, 1861-1866)

10. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa¹³⁷, tj. 78 ujętych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa¹³⁸, a tym samym w rocznych sprawozdaniach jako nieruchomości nierozdysponowane oraz łącznie 174 nieruchomości podlegających komunalizacji wyłączonych z ewidencji na podstawie art. 228 ugn¹³⁹, co stanowiło naruszenie art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴⁰, w myśl którego inwentaryzacja gruntów Skarbu Państwa przeprowadzana powinna być stosownie do przepisów urach dotyczących tych składników majątku tj. drogą porównania danych ksiąg rachunkowych (w tym wypadku ewidencji pozabilansowej¹⁴¹) z odpowiednimi dokumentami źródłowymi i weryfikacji wartości tych składników. Z kolei inwentaryzacja budynków Skarbu Państwa powinna być przeprowadzona drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych (także z ewidencją pozabilansową) oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic - w terminie raz na cztery lata.

(akta kontroli str. 71-72, 141-211, 216-224, 245, 643-690, 1499, 1527-1563)

Prezydent jako przyczynę powyższego wskazał brak ewidencji ww. nieruchomości w księgach rachunkowych Miasta.

(akta kontroli str. 1656-1671, 1891-1900)

NIK zwraca uwagę, że czynności inwentaryzacyjne stanowią podstawowy mechanizm kontrolny i służą sporządzeniu realnego i wiarygodnego obrazu stanu majątku i rzetelnego oszacowania sytuacji majątkowej każdej jednostki.

11. W latach 2022-2025 Prezydent nie prowadził książki obiektów budowlanych¹⁴² dla budynku garażowego stanowiącego własność Skarbu Państwa o pow. 90 m² znajdującego się na nieruchomości nr 106301_1.0010.24/4. KOB nie prowadził również ZGM, któremu w 2009 r. Prezydent przekazał w administrowanie nieruchomość. Powyższe było naruszeniem art. 60b i 60c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁴³, w myśl których dla każdego obiektu spełniającego ustawowe przesłanki właściciel lub zarządca budynku zobowiązany jest prowadzić KOB. Zgodnie z art. 60i uPbud w przypadku zmiany właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego dotychczasowy właściciel lub zarządca obiektu budowlanego

¹³⁷ W 2023 r. w Urzędzie zinwentaryzowano w formie spisu z natury jeden budynek Skarbu Państwa na działce nr 354/1 w obrębie 6 ujętych w ewidencji środków trwałych Miasta w zakresie poniesionych przed 2008 r. przez Miasto nakładów na obcy środek trwały.

¹³⁸ Tj. 78 nieruchomości na dzień 31 grudnia 2022 i 2023 r. i 77 na dzień 31 grudnia 2024 r.

¹³⁹ Nieruchomości zidentyfikowane w Urzędzie jako nierozdysponowane i przeznaczone do komunalizacji lub objęte postępowaniem komunalizacyjnym w latach 2022-2025 na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej, z wyłączeniem siedmiu ujętych w ewidencji zasobu SP opisanych szerzej w pkt .4 sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* obszaru pierwszego.

¹⁴⁰ Dz. U. z 2023 r., poz. 123 ze zm., dalej: „urach”.

¹⁴¹ Która powinna obejmować wszystkie nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości podlegające komunalizacji.

¹⁴² Dalej: „KOB”.

¹⁴³ Dz.U. z 2025 r., poz. 418, dalej: „uPbud”.

przekazuje nowemu właścicielowi lub zarządcy tego obiektu książkę obiektu budowlanego. Książkę obiektu budowlanego prowadzoną w postaci elektronicznej przekazuje się w systemie c-KOB.

Jak wyjaśnił Prezydent, ZGM zobowiązał się do niezwłocznego założenia KOB dla budynku. Naczelnik Wydziału GNR w dniu 18 września 2025 r. przekazał informację o założeniu KOB przez spółkę komunalną.

(akta kontroli str. 709-712, 141-211, 216-224, 1389 -1394, 1891-1900)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działania prezydenta w obszarze gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

W badanym okresie Prezydent nie zapewnił skutecznego i rzetelnego nadzoru nad zagospodarowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa dopuszczając do gospodarowania nieruchomościami przez 16 podmiotów niedysponujących tytułem prawnym do nieruchomości, co zostało stwierdzone w toku oględzin 30 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto nie zapewnił ciągłości zawieranych umów okresowego udostępniania 15 zbadanych nieruchomości Skarbu Państwa, przy jednoczesnej akceptacji użytkowania ich bez tytułu prawnego przez dotychczasowych dzierżawców lub nowe podmioty, zaś okres bezumownego korzystania z nieruchomości w większości przypadków przekraczał 12 miesięcy. W jednym z 10 zbadanych spraw nie ustalono i nie dochodzą zapłaty należności w kwocie 487,71 zł za okres bezumownego korzystania z nieruchomości, zaś w dziewięciu pozostałych należność ustalono w sposób niegospodarny wg nieaktualnych stawek czynszu, zaniżając dochody o łączną kwotę 4 265,42 zł. W Urzędzie błędnie klasyfikowano wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości jako wpływy najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa oraz innych umów o podobnym charakterze, skutkiem czego zawyżono o 356,98 zł kwotę należną Gminie Miasto Skierniewice od dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono również inwentaryzacji nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Prezydent co do zasady prawidłowo sporządził i terminowo przedłożył Wojewodzie plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1d a i db ugn oraz rzetelnie realizował założenia planu na lata 2022-2024, przy czym plan na lata 2025-2027 nie zawierał obowiązkowego sprawozdania z realizacji planu aktualnego, zaś w sprawozdaniu nierzetelnie przedstawiono raport z wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, pomijając jedną z nieruchomości udostępnioną w trybie bezprzetargowym.

OBSZAR

3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2022-2025 Prezydent – reprezentujący Skarb Państwa złożył trzy deklaracje na podatek od nieruchomości, tj. na 2022 r., 2023 r. i 2024 r., przy czym deklaracje na podatek od nieruchomości na rok 2022 oraz na rok 2023

złożył 24 kwietnia 2023 r., zaś deklaracja na 2025 r. nie została złożona do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Złożone deklaracje dotyczyły nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym Skarbu Państwa, w wyniku nieodpłatnego nabycia prawa użytkowania wieczystego po podmiotach nieprzarejestrowanych do Krajowego Rejestru Sądowego. Prezydent nie korygował deklaracji podatkowych w zakresie opodatkowania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 1254-1330, 1867-1880)

3.2. W latach 2022-2025 w Urzędzie nie weryfikowano nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym podatku od nieruchomości i nie dokonano zapłaty należnego podatku od nieruchomości, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów, a w 2025 r. również sporządzenia i złożenia deklaracji podatkowej (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

Prezydent zaniechał również sporządzenia i złożenia do organu podatkowego deklaracji na podatek leśny za lata 2022-2025 od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów oraz ustalenia i zapłaty podatku. W latach 2022-2025 w Urzędzie nie weryfikowano również nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym podatku leśnego (szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1252-1253, 1388-1389, 1867-1880)

3.3. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki wydawania przez właściwy miejscowo organ podatkowy ulg (umorzeń, odroczeń, rozłożenia na raty) w odniesieniu do należności z tytułów podatku od nieruchomości Skarbu Państwa czy podatku leśnego, bądź odmowy udzielenia ulgi.

(akta kontroli str. 1696-1702)

3.4. Wojewoda, w informacji przekazanej w trakcie kontroli NIK wskazał m.in., że nadzór nad realizacją przez Prezydenta zadań związanych z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa sprawowany był na etapie rozpatrywania wystąpień Prezydenta o uruchomienie środków budżetowych na opodatkowanie nieruchomości lub przyznanie dodatkowych środków na te cele.

(akta kontroli str. 1936-1956)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2022-2025 Prezydent – reprezentujący Skarb Państwa zaniechał ustalenia i zapłaty należnego podatku od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa¹⁴⁴, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów, a w 2025 r. zaniechał również sporządzenia deklaracji na podatek od nieruchomości na 2025 r.¹⁴⁵

¹⁴⁴ W tym jako posiadacz samoistnego.

¹⁴⁵ Dokonane na potrzeby kontroli wyliczenia szacunkowe przeprowadzone w oparciu o nieruchomości Skarbu Państwa (tj. o klasoużytku „B”, „Ba”, „Bi”, „Bp”, „Bz” oraz „dr” z wyłączeniem dróg publicznych) identyfikowane przez Prezydenta jako nierozdysponowane, tj. nieprzekazane do

Działanie to było niezgodne z art. 3 w związku z art. 6 ust. 9, ust. 9a, i ust. 10 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁴⁶. W myśl art. 3 w przypadku, gdy nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa znajduje się w posiadaniu innego podmiotu, podatnikiem podatku od nieruchomości jest ten podmiot. Jeżeli jednak nieruchomości nie zostały przekazane na rzecz innego podmiotu, ani nie są wykorzystywane bezumownie, podatnikiem jest ich właściciel, czyli Skarb Państwa. Stosownie bowiem do treści art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, z zastrzeżeniem ust. 3. Zaś w myśl art. 6 ust. 9 deklaracje należy składać, na formularzu według ustalonego wzoru, w terminie do dnia 31 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, lub w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku. Natomiast zgodnie z art. 9 ust. 9a i ust. 10 informacje o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracje na podatek od nieruchomości mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Obowiązek składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości, o którym mowa w ust. 6 i w ust. 9 pkt 1, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów ww. ustawy.

(akta kontroli str. 1253-1348, 1388-1389)

Jak wyjaśnił Prezydent, zaniechanie sporządzenia deklaracji na podatek od nieruchomości i brak zapłaty tego podatku za lata 2022-2025 od nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa nastąpiło z przeoczenia. Prezydent zapowiedział dokonanie szczegółowej weryfikacji wszystkich nieruchomości podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości i niezwłoczne sporządzenie stosownych deklaracji.

(akta kontroli str. 1867-1880)

2. Prezydent zaniechał sporządzenia i złożenia do właściwych organów podatkowych deklaracji na podatek leśny za lata 2022-2025 od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów oraz ustalenia i zapłaty podatku¹⁴⁷.

gospodarowania innym podmiotom, wykazały, że w latach 2022-2025 nie odprowadzono podatku od nieruchomości na łączną kwotę 271 774,07 zł, w tym: w 2022 r. nie odprowadzono podatku od nieruchomości na łączną kwotę 59 802,08 zł od 88 działek o pow. 11,3741 ha (w tym 57 podlegających komunalizacji), w kolejnych latach było to odpowiednio: 65 275,84 zł od 89 działek o powierzchni 11,4100 ha (w tym 58 podlegających komunalizacji); 71 527,88 zł od 89 działek o powierzchni 11,4100 ha (w tym 58 podlegających komunalizacji) i 75 168,27 zł od 87 działek o powierzchni 11,0412 ha. Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać opłacona po ustaleniu wysokości zobowiązania w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i włączeń przewidzianych ugn i upiol.

¹⁴⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 707 ze zm., dalej: „upiol”.

¹⁴⁷ Dokonane na potrzeby kontroli wyliczenia szacunkowe przeprowadzone w oparciu o nieruchomości leśne Skarbu Państwa identyfikowane przez Prezydenta jako nierozdysponowane, tj. nieprzekazane do gospodarowania innym podmiotom, wskazały, że w latach 2022-2025 nie odprowadzono podatku leśnego na łączną kwotę 320,14 zł, w tym: w 2022 r. 59,60 zł, w 2023 r. 90,74 zł, w 2024 91,93 zł i w 2025 r. 77,87 zł. Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać opłacona po ustaleniu wysokości zobowiązania w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i włączeń przewidzianych ugn i upi.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym¹⁴⁸, opodatkowaniu tym podatkiem podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna, a lasem w rozumieniu ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o podatku leśnym podatnikami podatku leśnego, są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, będące: - właścicielami lasów, z zastrzeżeniem ust. 3;- posiadaczami samoistnymi lasów; -użytkownikami wieczystymi lasów; posiadaczami lasów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Zaś w myśl art. 6 ust. 5 ustawy o podatku leśnym deklaracje właściwemu organowi podatkowemu należy złożyć w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku. Informacje o lasach oraz deklaracje na podatek leśny mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Obowiązek składania informacji o lasach oraz deklaracji na podatek leśny, o którym mowa w ust. 2 i 5 pkt 1, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów ustawy (art. 6 ust. 5a i 6 upl).

(akta kontroli str. 1252, 1349-1350, 1388-1389)

Jak wyjaśnił Prezydent, zaniechanie sporządzenia deklaracji na podatek leśny i zapłaty tego podatku za lata 2022-2025 od nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa nastąpiło z powodu przeoczenia. Prezydent zapowiedział dokonanie szczegółowej weryfikacji wszystkich nieruchomości podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości i niezwłoczne sporządzenie stosownych deklaracji.

(akta kontroli str. 1867-1880)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność Prezydenta w obszarze opodatkowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Powyższa ocena wynika z zaniechania w latach 2022-2025 wykonania obowiązku sporządzenia i przekazania właściwemu organowi podatkowemu deklaracji na podatek od nieruchomości oraz na podatek leśny od nierozdysponowanych nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (w tym jako posiadacza samoistnego) oraz ustalenia i zapłaty należnych podatków.

IV. Wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Zintensyfikowanie działań zmierzających do zatrudnienia Geodety Miejskiego.2. Ustalenie zakresu czynności, obowiązków i odpowiedzialności Naczelnikowi Wydziału GNR. |
|---------|--|

¹⁴⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 176, dalej: „upl”.

3. Zaktualizowanie i uzupełnienie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o wszystkie nieruchomości, którymi w imieniu Skarbu Państwa gospodarować powinien Prezydent.
4. Oznaczanie nieruchomości w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zgodnie z katastrem nieruchomości z uwzględnieniem indywidualnych identyfikatorów działek i budynków.
5. Wprowadzenie mechanizmów zapewnianiających bieżącą, rzetelną i skuteczną weryfikację danych ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z danymi EGiB.
6. Przekazanie działek leśnych Lasom Państwowym i wykreślenie ich z ewidencji zasobu SP.
7. Rzetelne i bieżące ewidencjonowanie (poza zasobem) wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa podlegających komunalizacji z mocy prawa, na podstawie ustawy komunalizacyjnej.
8. Zapewnienie ciągłości zawieranych umów udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa.
9. Ustalenie podmiotów korzystających z nieruchomości Skarbu Państwa bez stosownego tytułu prawnego, wyegzekwowanie od nich należnego wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości oraz uregulowanie sposobu korzystania z tych nieruchomości.
10. Objęcie ewidencją pozabilansową nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości podlegających komunalizacji na podstawie ustawy komunalizacyjnej.
11. Objęcie coroczną inwentaryzacją wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości podlegających komunalizacji na podstawie ustawy komunalizacyjnej.
12. Ustalenie wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego, a także uiszczenie tego podatku, po złożeniu stosownych deklaracji podatkowych.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje <i>prawo zgłoszenia</i> na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi]. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 14 października 2025 r.

Kontroler

Sylvia Piechota

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektora

Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/