



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.8.3.2025¹

Mariusz BĄDZIOR
Starostwo Powiatowe w
Sieradzu Plac Wolności 3, 98-200
Sieradz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KOP-KOR.441.24.2026 (KPK-KPO.441.216.2025)
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 30 stycznia 2026 r.

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

¹ DLO.410.18.3.2026 – od dnia 1 stycznia 2026 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Sieradzu, Plac Wojewódzki 3, 98-200 Sieradz, zwane dalej „Starostwem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Bądzior, Starosta Powiatu Sieradzkiego, od 8 marca 2016 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	Maciej Kończalik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/42/2025 z 8 maja 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starosty w zakresie gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa.

W latach 2022 – 2025 Starosta nieprawidłowo i nierzetelnie prowadził ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa, nie obejmując części nierozdysponowanych nieruchomości. Zawarte w ewidencji zasobu dane nie były na bieżąco weryfikowane i aktualizowane z katastrzem nieruchomości. Sposób prowadzenia ewidencji był niezgodny z wymogami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴, ponieważ nie zapewniono zgodności z katastrzem nieruchomości poprzez niestosowanie indywidualnych identyfikatorów, o których mowa w załączniku nr 5 do ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.)⁵. Nie sporządzano rzetelnych i wiarygodnych rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości nie ujmując w nich części nieruchomości nierozdysponowanych ujętych w ewidencji zasobu, a ponadto ujmowano w nich nieruchomości, których nie ujawniono w zasobie. Nierzetelnie prowadzona w Starostwie ewidencja pozabilansowa nieruchomości Skarbu Państwa nie zawierała części nieruchomości nierozdysponowanych i niewycenionych. Starosta prowadził nierzetelny nadzór nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, co skutkowało gospodarowaniem nieruchomościami przez nieuprawnione podmioty. Powyższe zostało ujawnione w odniesieniu do 14 z 36 nieruchomości ujętych w zasobie jako nierozdysponowane i nieużytkowane, objętych przeprowadzonymi w toku kontroli oględzinami. Brak rzetelnego nadzoru Starosty skutkowało także nienaliczeniem wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości w trakcie przerwy między obowiązywaniem umów dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa. Starosta podejmował działania zmierzające do uregulowania stanu prawnego nierozdysponowanych nieruchomości, choć dotyczyły one niewielkiej ilości nieruchomości Skarbu Państwa. Przeprowadzona w Starostwie inwentaryzacja nie objęła części nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa. Starosta nie opodatkował części nieruchomości, co do których istniał obowiązek podatkowy. Terminowo przedkładał deklaracje podatkowe, z wyjątkiem jednej z korekt, oraz opłacał należne podatki.

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

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm., dalej „ugn”.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm., dalej „Pgik”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Starostwie ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (zwana dalej „ewidencją zasobu”), była prowadzona za pomocą programu MIENIE wersja 4.02 firmy GEOBID. W ewidencji tej ujęto:

- w 2022 r. 909 nieruchomości Skarbu Państwa, w tym 820 nieruchomości nierozdysponowanych,
- w 2023 r. 914 nieruchomości, w tym 820 nieruchomości nierozdysponowanych,
- w 2024 r. i w 2025 r. (wg stanu na dzień 6 marca 2025 r.)⁷ 920 nieruchomości, w tym 826 nieruchomości nierozdysponowanych.

Sposób prowadzenia ewidencji zasobu uniemożliwia wskazanie rodzaju nieruchomości według klasoużytków.

W ewidencji zasobu nie ujmowano odrębnie budynków i lokali jak i nie umieszczano informacji o zabudowaniu poszczególnych nieruchomości.

Zgodnie ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego (zwanego dalej „SUiKZP”) najwięcej nieruchomości nierozdysponowanych było przeznaczonych jako tereny pod wody powierzchniowe oraz tereny pradolin z wyłączeniem zabudowy (w 2022 r. i w 2023 r. 455 nieruchomości, a w 2024 r. oraz w 2025 434 nieruchomości).

Sposób prowadzenia ewidencji zasobu polegający na wpisywaniu łącznej powierzchni dla grup nieruchomości dla których prowadzi się tą samą księgę wieczystą lub inny dokument potwierdzający posiadanie nieruchomości przez Skarb Państwa uniemożliwiał ustalenie powierzchni dla poszczególnych nieruchomości zasobu, w tym nieruchomości nierozdysponowanych.

(akta kontroli str. 18)

1.2. Według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. w ewidencji gruntów i budynków⁸ ujęto 2.024 nieruchomości gruntowych, których właścicielem w części lub w całości był Skarb Państwa, o łącznej powierzchni 326,5895 ha, którymi władał/gospodarował Skarb Państwa, Starosta Sieradzki lub Państwowy Fundusz Ziemi (dalej „PFZ”).

Ponadto w ewidencji gruntów i budynków⁹ ujęto 202 budynki o łącznej powierzchni 54.295 m² oraz 47 lokali mieszkalnych o powierzchni 2.942 m² stanowiących odrębną własność, bez wskazania ich właściciela oraz podmiotu władającego/ gospodarującego oraz podmiotu posiadającego prawo dysponowania tymi nieruchomościami.

⁶ 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.

⁷ Dane na dzień przekazania NIK na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, określane dalej jako dane na 2025 r.

⁸ Do analizy za lata 2022-2025 przyjęto nieruchomości z ewidencji gruntów i budynków dla których właścicielem lub posiadaczem samoistnym był Skarb Państwa.

⁹ Dalej „EGiB”.

Na koniec 2022 r. w EGiB wykazano 1.091 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 255,1494 ha, których nie ujawniono w ewidencji zasobu, w tym:

- 648 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 117,2023 ha będących we władaniu/ gospodarowanych przez Starostę Sieradzkiego,
- 59 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 40,0957 ha, dla których w EGiB nie wskazano podmiotu władającego/ gospodarującego oraz podmiotu posiadającego prawo dysponowania nieruchomością,
- 384 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 97,8514 ha, w odniesieniu do których wpisano jako podmiot władający/gospodarujący PFZ.

Spośród 1.091 nieruchomości Skarbu Państwa 558 stanowiły grunty rolne, 280 grunty zabudowane, 171 lasy, 24 tereny różne, jedna nieruchomość była gruntem pod wodą powierzchniową stojącą, a pozostałe 27 stanowiły nieruchomości składające się z kilku rodzajów grup użytków gruntowych. W przypadku trzech nieruchomości zabudowanych i zurbanizowanych o powierzchni 1,5810 ha nie wskazano ich właściciela oraz podmiotu władającego/gospodarującego nimi.

Z 1.094 nieruchomości nieuwzględnionych w zasobie w odniesieniu do 380 o powierzchni 82,8269 ha brak było w EGiB oznaczenia dokumentu oraz numeru księgi wieczystej. Ponadto w ewidencji zasobu nie ujawniono 711 nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni 194,3225 ha, którymi władał/gospodarował Starosta Sieradzki lub PFZ lub tych z nich wobec których nie określono podmiotu władającego, pomimo tego że w EGiB ujęto oznaczenie dokumentu lub księgi wieczystej pozwalających na ustalenie ich stanu prawnego.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. w EGiB ujęto 1.957 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 314,6044 ha, którymi władał/gospodarował Skarb Państwa, Starosta Sieradzki oraz PFZ, a także 201 budynki o łącznej powierzchni 54.343 m², a także 47 lokali o powierzchni 2.942 m² stanowiących odrębną własność, bez wskazania ich właściciela oraz podmiotu władającego/gospodarującego nimi.

W EGiB wg stanu na koniec 2023 r. ujęto 1.044 nieruchomości, których właścicielem w części lub w całości był Skarb Państwa, o łącznej powierzchni 246,3013 ha, których nie ujawniono w ewidencji zasobu, w tym:

- 608 o łącznej powierzchni 111,8406 ha, którymi władał/gospodarował Starosta Sieradzki,
- 58 nieruchomości o łącznej powierzchni 38,2080 ha, wobec których nie wskazano podmiotu władającego/gospodarującego,
- 381 nieruchomości o łącznej powierzchni 96,2527 ha, w odniesieniu do których podmiotem władającym/gospodarującym był PFZ.

Z 1.044 nieruchomości Skarbu Państwa 548 stanowiły grunty rolne, 249 grunty zabudowane i zurbanizowane, 167 lasy, 24 tereny różne, jedna nieruchomość stanowiła grunt pod wodą powierzchniową stojącą, a 56 stanowiły użytki gruntowe składające się z kilku grup wchodzących w skład poszczególnych nieruchomości. W EGiB dla nieruchomości Skarbu Państwa ujęto również trzy

budynki o powierzchni 97 m², dla których brak było wskazania innego właściciela jak i podmiotu władającego/ gospodarującego nimi.

Spośród 1.047 nieruchomości 378 o powierzchni 79,7239 ha nie miało w EGiB podanego oznaczenia dokumentu oraz numeru księgi wieczystej. Ponadto 669 nieruchomości o powierzchni 166,5774 ha, którymi władał/gospodarował Starosta Sieradzki, PFZ lub wobec których nie określono podmiotu władającego, nie zostało ujawnionych w ewidencji zasobu, pomimo tego, że w EGiB ujęto oznaczenie ww. dokumentu lub księgi wieczystej.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. w EGiB dla nieruchomości Skarbu Państwa ujęto 2.120 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 315,2476 ha, których właścicielem w części lub całości był Skarb Państwa, a którymi władał/gospodarował Skarb Państwa, Starosta Sieradzki lub PFZ. Ponadto ujęto 203 budynki o łącznej powierzchni 54.514 m² oraz 47 lokali o powierzchni 2.942 m² stanowiących odrębną własność, bez wskazania ich innego właściciela oraz podmiotu władającego/gospodarującego nimi.

Zgodnie ze stanem na koniec 2024 r. w EGiB ujęto 1.142 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 228,8635 ha, których nie ujawniono w ewidencji zasobu, w tym:

- 715 nieruchomości o łącznej powierzchni 106,1368 ha, którymi władał/gospodarował Starosta Sieradzki lub Skarb Państwa (jedna nieruchomość),
- 50 nieruchomości o łącznej powierzchni 27,1054 ha bez wskazania podmiotu władającego, gospodarującego nimi,
- 377 nieruchomości o łącznej powierzchni 95,6213 ha, których podmiotem władającym/gospodarującym był PFZ.

Spośród 1.142 nieruchomości 546 stanowiły grunty rolne, 353 grunty zabudowane i zurbanizowane, 165 lasy, 20 tereny różne, jedną nieruchomość stanowił grunt pod wodą powierzchniową stojącą, a 55 nieruchomości stanowiące grunty składające się łącznie z kilku grup użytków. W ewidencji zasobu nie ujęto również trzech nieruchomości stanowiących budynki o powierzchni 97 m², które wykazano w EGiB jako nieruchomości Skarbu Państwa bez wskazania innego właściciela oraz podmiotu władającego/ gospodarującego nimi.

Spośród 1.142 nieruchomości nie ujętych w zasobie 369 o łącznej powierzchni 77,1284 ha nie miało w ujętych w EGiB informacji dotyczących dokumentów potwierdzających ich własność oraz numerów ksiąg wieczystych. Ponadto nie ujawniono w ewidencji zasobu 773 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 151,7351 ha, którymi według zapisów w EGiB władał/gospodarował Starosta Sieradzki, PFZ lub nie określono podmiotu władającego, pomimo oznaczenia sygnatury dokumentu oraz numeru księgi wieczystej na podstawie których dałoby się ustalić ich stan prawny.

Wg stanu na dzień 6 marca 2025 r.¹⁰ Skarb Państwa był właścicielem w części lub w całości 2.106 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 255,3376 ha¹¹ których właścicielem w całości lub w części był Skarb Państwa a gospodarował/ władał Starosta Sieradzki lub Państwowy Fundusz Ziemi, oraz 203 budynki o powierzchni 54.415 m² i 47 lokali o powierzchni 2.942 m² stanowiących odrębną własność.

W ewidencji zasobu wg stanu na ww. dzień nie ujawniono 1.128 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 228,1916 ha, których właścicielem według EGiB w części lub w całości był Skarb Państwa, w tym:

- 700 nieruchomości o powierzchni 105.9269 ha, którymi władał/ gospodarował Starosta Sieradzki lub Skarb Państwa (jedna nieruchomość),
- 51 nieruchomości o powierzchni 27,1054 ha, wobec których nie wskazano podmiotu władającego/ gospodarującego nimi,
- 377 nieruchomości o powierzchni 95,1593 ha, których podmiotem władającym był PFZ.

Spośród 1.128 nieruchomości 540 stanowiły grunty rolne, 353 grunty zabudowane i zurbanizowane, 165 lasy, 15 tereny różne, jedna nieruchomość stanowiła grunt pod wodami powierzchniowymi stojącymi, a 51 nieruchomości składało się z wielu grup użytków gruntowych. W ewidencji zasobu nie ujęto, w odróżnieniu do lat poprzednich trzech budynków, wobec których nie wskazano w EGiB dla nieruchomości Skarbu Państwa innego właściciela oraz podmiotu władającego/gospodarującego nimi.

Wg stanu na 6 marca 2025 r. 368 nieruchomości o powierzchni 76,9284 ha ujętych w EGiB jako nieruchomości Skarbu Państwa nie miało podanej sygnatury dokumentu lub numeru księgi wieczystej. Ponadto w zasobie nie ujawniono 760 nieruchomości o powierzchni 151,2632 ha, którymi według zapisów w EGiB władał/gospodarował Starosta Sieradzki, PFZ lub nie określono podmiotu władającego, pomimo wskazania ww. oznaczeń dokumentów i numerów ksiąg wieczystych.

(akta kontroli str. 18)

W ewidencji zasobu za lata 2022 – 2025 nie ujęto odpowiednio 452, 414, 521 i 507 nieruchomości, które zostały ujawnione w EGiB jako nieruchomości Skarbu Państwa i którymi władał/gospodarował Starosta Sieradzki, a w odniesieniu do których ujęto w EGiB oznaczenie dokumentu lub księgi wieczystej pozwalających na ustalenie ich stanu prawnego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 18-28)

W ewidencji zasobu za lata 2022 – 2025 ujęto odpowiednio 128, 128, 125 i 127 nieruchomości Skarbu Państwa, których nie wykazano w EGiB. Przyczyną rozbieżności w ww. przypadku działek było m.in. niedokonanie w ewidencji zasobu zmian numeracji 94 działek, których oznaczenie zmieniło się w wyniku

¹⁰ Dzień przekazania danych z kontrolowanej jednostki do Delegatury NIK w Łodzi.

¹¹ W tym 66 nieruchomości o powierzchni 34,3084 ha, dla których nie wskazano w EGiB podmiotu władającego/ gospodarującego oraz podmiotu posiadającego prawo dysponowania nieruchomością.

przeprowadzonej w latach 2014 – 2015 modernizacji, a w przypadku 13 działek zmian związanych z ich podziałem w 2012 r. oraz 2016 r., o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 217-244)

Przeprowadzona w badanym okresie modernizacja EGIB nie objęła nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 29-53, 160-189)

1.3. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa była w okresie objętym kontrolą prowadzona elektronicznie za pomocą programu MIENIE wersja 4.0 firmy Geobit. W zasobie ujmowano dane dotyczące położenia nieruchomości, numeru, obrębu i powierzchni działek, numeru księgi wieczystej lub innego dokumentu potwierdzającego posiadanie nieruchomości przez Skarb Państwa, przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, obecny sposób zagospodarowania nieruchomości – podmiot, któremu przysługuje prawo do nieruchomości, zgłoszone roszczenia, toczące się postępowania administracyjne i sądowe, data ostatniej aktualizacji opłaty rocznej.

W prowadzonej w Starostwie ewidencji zasobu niektóre z nieruchomości były ewidencjonowane łącznie, jako jedna pozycja rejestrowa w tym w części przypadków także z podaniem łącznej powierzchni dla grupy nieruchomości wyszczególnionych w danej pozycji. Ponadto nieruchomości ujmowano z pominięciem nomenklatury przewidzianej w EGIB, tj. nie stosowano identyfikatorów poszczególnych obiektów, co było niezgodne z wymogami określonymi w załączniku nr 5 do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 219 ze zm.)¹², o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 18, 54-59)

W trakcie kontroli wprowadzono zmiany w ewidencji zasobu wyodrębniając poszczególne nieruchomości z dotychczas łączonych w grupy wraz z ujęciem powierzchni dla każdej z nich. Zmianami tymi nie objęto jednak 27 pozycji, w których w dalszym ciągu wykazano grupy nieruchomości podając ich łączną powierzchnię.

(akta kontroli str. 80-143)

W ewidencji zasobu za lata 2022 – 2025 nie zostało ujawnionych 1.509 nieruchomości Skarbu Państwa przekazanych w trwały zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi (dalej „GDDKiA”) na podstawie art. 223 ust. 2 ugn, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹² Dalej „rozporządzenie w sprawie EGIB”.

Jednocześnie ujmowano w tej ewidencji dwie nieruchomości przekazane GDDKiA w trwały zarząd, które według wyjaśnień Starosty zostały tam *wpisane omyłkowo*.

(akta kontroli str. 19-24,144)

W ewidencji zasobu za lata 2022 – 2025 (wg stanu na dzień 6 marca) nie ujawniono odpowiednio 384, 383, oraz 379 nieruchomości Skarbu Państwa, którymi wg EGiB władał/gospodarował Państwowy Fundusz Ziemi, , o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W ewidencji zasobu nie ujmowano nieruchomości leśnych przekazanych w zarząd na podstawie art. 74 ust.1 i ust. 3 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach¹³ Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe.

(akta kontroli str. 19-28)

Analiza 20 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa w zakresie prawidłowości wykazania danych dotyczących ww. nieruchomości w zasobie, poprzez ich porównanie z danymi ujętymi w EGiB, sprawozdania rocznego z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za 2024 r. oraz dokumentacji źródłowej dotyczącej poszczególnych nieruchomości wykazała, że: jedna z nieruchomości została ujęta w ewidencji zasobu oraz w sprawozdaniu za 2024 r., podczas gdy nie wykazano jej w EGiB, a także w przypadku jednej nieruchomości w ewidencji zasobu i w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za lata 2022 – 2024 ujawniono błędny numer księgi wieczystej, w sytuacji gdy w EGiB nie wykazano żadnego dokumentu potwierdzającego, że stanowi ona własność Skarbu Państwa, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W ewidencji zasobu brak było informacji o zgłoszonych roszczeniach i toczących się postępowaniach do 20 analizowanych nieruchomości.

(akta kontroli str. 190-195)

1.4. W sprawozdaniach z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa ujęto:

- w 2022 r. – 3.181 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 719,2618 ha, w tym 831 nierozdysponowanych o powierzchni 123,5741 ha.
W osobnym załączniku podano ogólną powierzchnię nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste (bez podziału na poszczególne działki), która wyniosła 341,2251 ha oraz liczbę 138 użytkowników wieczystych;
- w 2023 r. – 3.239 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 759,4827 ha, w tym 847 nierozdysponowanych o powierzchni 133,8059 ha.
Powierzchnia nieruchomości przekazanych w użytkowanie wieczyste wyniosła 340,3971 ha, a liczba użytkowników wieczystych 135;
- w 2024 r. – 3.196 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 733,2631 ha, w tym 837 nierozdysponowanych o powierzchni 138,6870 ha.

¹³ Dz. U. z 2025 r. poz. 567, dalej „ustawa o lasach”.

Powierzchnia nieruchomości przekazanych do użytkowania wieczystego wyniosła 332,0050 ha, a liczba użytkowników wieczystych 127.

Sposób prezentowania danych w sprawozdaniach uniemożliwiał przedstawienie nieruchomości nierozdysponowanych w podziale na klasoużytki.

(akta kontroli str. 18)

1.5. Starosta Sieradzki otrzymał od Wojewody Łódzkiego wzór rocznego sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. W okresie objętym kontrolą wzór ten nie był zmieniany. W sprawozdaniach tych wykazano szczegółowe dane dotyczące nieruchomości w trwałym zarządzie, objętych sprzedażą, zamianą, najmem i dzierżawą, darowizną oraz nierozdysponowanych. W osobnym załączniku ujęto dane dotyczące nieruchomości znajdujących się w użytkowaniu wieczystym podając ogólne dane dotyczące liczby użytkowników, powierzchni użytkowanych nieruchomości oraz dane dotyczące opłat za ich użytkowanie.

(akta kontroli str. 196-213)

Starosta w terminie przewidzianym z art. 23 ust. 1a ugn przekazywał w badanym okresie Wojewodzie Łódzkiemu sporządzone zgodnie z wzorem sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

W sprawozdaniach za lata 2022 – 2024 wykazano odpowiednio 2.409, 2.476 oraz 2.432 nieruchomości, których nie ujęto w ewidencji zasobu za te lata, oraz nie ujęto odpowiednio 160, 177 i 187 nieruchomości wykazanych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, pomimo, że zgodnie z art. 23 ust. 1a ugn sprawozdanie dotyczyć powinno gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 18-28)

Analiza 20 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za 2024 r., ujawniła, że w przypadku dwóch z nich wykazano w sprawozdaniu nieaktualne numery ksiąg wieczystych. Jednocześnie w przypadku jednej nieruchomości wykazano w ewidencji zasobu za 2024 r. nieaktualny numer księgi wieczystej, w sytuacji ujęcia aktualnego numeru księgi wieczystej w sprawozdaniu za 2024 r., o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto, siedem z objętych badaną próbą 20 nieruchomości nierozdysponowanych ujętych w sprawozdaniu za 2024 r. nie było ujawnionych w ewidencji zasobu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 214-216)

1.6. W latach 2022 – 2025 do prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa używany był system MIENIE firmy GEOBID¹⁴. W okresie 2022 – 2023 odbywało się to w ramach Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami. W latach 2023 – 2025 po połączeniu Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami z Powiatowym Ośrodkiem

¹⁴ Aktualna wersja 4.02 tego programu.

Dokumentacji Geodezyjno – Kartograficznej, kompetencje w zakresie prowadzenia ww. ewidencji zostały przekazane do Wydziału Inwestycji i Zarządzania Nieruchomościami¹⁵.

Do prowadzenia EGiB w latach 2022 – 2025 był używany system EWOPIS firmy GEOBID. System ten był użytkowany w latach 2022 – 2023 w ramach Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami, a w latach 2023 – 2025 w ramach Wydziału Geodezji i Kartografii¹⁶.

Dostęp do systemu MIENIE posiadało pięć osób zatrudnionych w WliZN, natomiast do systemu EGiB dostęp posiadało osiem osób z WGiK.

Starosta wyjaśnił, że pracownicy WliZN nie mieli dostępu do EGiB, a jednocześnie wskazał, że udostępnianie danych z EGiB następuje każdorazowo w razie zaistniałej potrzeby w ramach współpracy z pracownikami odpowiedzialnymi za prowadzenie EGiB.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty w okresie objętym kontrolą nie występowały problemy z funkcjonowaniem zarówno systemu MIENIE jak i EWOPIS.

(akta kontroli str. 54-59)

1.7. W Starostwie nie ma wprowadzonych procedur związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa zapewniających weryfikację ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z EGiB.

(akta kontroli str. 54-59)

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty dane z EGiB są udostępniane każdorazowo w razie zaistniałej potrzeby w ramach współpracy z pracownikami odpowiedzialnymi za prowadzenie EGiB. Ponadto, Starosta wyjaśnił, że w latach 2022 – 2025 dokonywał weryfikacji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z EGiB, co najmniej raz w roku przy sporządzaniu planu wykorzystania zasobu i rocznego sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Weryfikacja polegała na porównaniu zapisów obu ewidencji dla nieruchomości znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa. Żadnej dokumentacji na okoliczności tych czynności nie sporządzono. W razie stwierdzenia rozbieżności w zapisach obu ewidencji wyjaśniano je bezpośrednio z pracownikami odpowiedzialnymi za prowadzenie ewidencji gruntów i budynków.

(akta kontroli str. 54-59)

Starosta zapytany jak prowadził nadzór nad prawidłowością zapisów w ewidencji zasobu w sytuacji stwierdzonych niezgodności między zasobem i EGiB oraz między zasobem a sprawozdaniami z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wyjaśnił, że *rozbieżności wskazane w trakcie kontroli wynikały przede wszystkim z modernizacji EGiB oraz opóźnienia w uzyskiwaniu dokumentów, a weryfikacja przeprowadzana była w oparciu o dostępne dane. Każdorazowo gdy takie niezgodności były identyfikowane podejmowane były działania korygujące*

¹⁵ Dalej „WliZN”.

¹⁶ Dalej „WGiK”.

jednak przy tak dużej liczbie nieruchomości objętej nadzorem nie udało się uniknąć rozbieżności.

(akta kontroli str. 36-53)

1.8. W Starostwie prowadzono ewidencję części gruntów i budynków stanowiących własność Skarbu Państwa na koncie pozabilansowym 095 „Środki trwałe o ograniczonym prawie własności”¹⁷. Zapisów na tym koncie dokonywano na podstawie wykazów wartości nieruchomości Skarbu Państwa przedkładanych corocznie do Wydziału Finansów i Budżetu przez WliZN. Saldo konta 095 po stronie winien wyniosło wg stanu na koniec 2022 r. 74.902,5 tys. zł, 2023 r. 75.591,7 tys. zł oraz wg stanu na koniec 2024 r. 78.504,5 tys. zł. Ewidencją wg stanu na 31 grudnia 2024 r. nie objęto 824 nierozdysponowane nieruchomości ujęte w ewidencji zasobu Skarbu Państwa, a także 514 nieruchomości wykazanych w sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami za 2024 r., o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 18, 60-67, 245-431)

1.9. W badanym okresie postępowaniem komunalizacyjnym było objętych 528 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 161,7468 ha, z tego 465 nieruchomości o powierzchni 145,3836 ha w trybie art. 5 ust.1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁸, jedna o powierzchni 0,1300 ha na podstawie art. 5 ust. 3 ww. ustawy, 20 o łącznej powierzchni 1,6161 ha na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy komunalizacyjnej oraz 42 o łącznej powierzchni 14,6171 ha na podstawie art. 13 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁹.

(akta kontroli str. 438-465)

W Starostwie nie prowadzono ewidencji/rejestru przeznaczonych do komunalizowania i objętych postępowaniem komunalizowanym nieruchomości Skarbu Państwa, podlegających wyłączeniu z zasobu na podstawie art. 228 ugn, celem umożliwienia gospodarowania tymi nieruchomościami do czasu wydania decyzji komunalizacyjnych, sprawowania nad nimi nadzoru, a także rzetelnego prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Jednocześnie w ewidencji zasobu wg stanu na koniec 2022 r. ujęto dwie nieruchomości²⁰ wobec których wszczęto postępowanie komunalizacyjne, natomiast w ewidencji zasobu wg stanu na 6 marca 2025 r. ujęto jedną nieruchomość²¹ wobec której wszczęto postępowanie komunalizacyjne i jedną wobec której postępowanie zostało zakończone stwierdzeniem jej nabycia przez gminę,, a zatem nieruchomość ta przestała być własnością Skarbu Państwa, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto w ewidencji zasobu

¹⁷ Zgodnie z zarządzeniem nr 55/2024 Starosty Sieradzkiego z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości.

¹⁸ Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm., dalej „ustawa komunalizacyjna”.

¹⁹ Dz.U. z 2025 r poz. 826, dalej „ugnrsp”

²⁰ Nieruchomości o nr 101402_4.0001.216.

²¹ 101409_5.0017.174/3, 101409_5.0044.381/4, 101411_4.0009.123.

za 2022 r. wbrew wymogom nie ujęto 40 nieruchomości rolnych Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 16,2540 ha a w ewidencji zasobu wg stanu na dzień 6 marca 2025 r. 21 takich nieruchomości o powierzchni 5,9599 ha przeznaczonych do komunalizacji na podstawie art. 13 ust. 2 i 4 ugnrsp, wobec których postępowanie komunalizacyjne nie zostało zakończone, lub zakończyło się decyzjami odmownymi lub umarzającymi postępowanie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 145-159, 217-244, 438-465)

Szczegółowe badanie 15 nieruchomości objętych postępowaniami komunalizacyjnymi wykazało, że średni czas trwania postępowań wynosił 223 dni (od 1 dnia do 1520 dni). Przyczyną najdłużej trwającego postępowania był skomplikowany stan prawny nieruchomości będących przedmiotem postępowania wymagający zgromadzenia i analizy znacznej ilości materiału dowodowego. Wszystkie postępowania prowadzone były na wniosek gmin. Starosta był informowany przez Wojewodę o etapach postępowania i na bieżąco udzielał żądanych informacji. Po zakończeniu postępowań dokonywano niezwłocznie stosownych zmian w EGiB.

(akta kontroli str. 466-712)

Starosta zapytany czy podejmował z własnej inicjatywy działania celem ustalenia przesłanek nabycia w drodze komunalizacji przez gminy nieruchomości Skarbu Państwa wyjaśnił, że *na bieżąco podejmuje działania polegające na analizie stanu prawnego nieruchomości, dla których w księgach wieczystych jako właściciel ujawniony jest Skarb Państwa oraz okoliczności, które mogą stanowić przesłanki do ich komunalizacji. Dotyczy to m.in. tych wszystkich nieruchomości, dla których w prowadzona jest księga wieczysta Skarbu Państwa, a które nie zostały, stosownie do art. 228 ugn, ujęte w ewidencji zasobu.*

(akta kontroli str. 217-244)

1.10. Zgodnie z informacją pozyskaną od Wojewody Łódzkiego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK sprawował on nadzór nad prawidłowością prowadzenia przez Starostę Sieradzkiego ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w zakresie zgodności z wymogami art. 23 ust. 1c ugn poprzez kontrole, które były przeprowadzane raz na trzy lata. Kontrole, te nie obejmowały prowadzenia pozabilansowej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, gdyż nie jest to zadanie wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ramach nadzoru nad realizacją zadań związanych z kompletnością rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, każdego roku Wojewoda przysyłał do Starosty Sieradzkiego tabele (celem ich uzupełnienia w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa), które opracowano dla potrzeb ujednolicenia sposobu składania sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi zasób Skarbu Państwa. Opisywane sprawozdania za poszczególne lata składane przez Starostę Sieradzkiego były szczegółowo weryfikowane w zakresie danych zawartych w tabelach przesłanych przez Wojewodę Łódzkiego. Nadzór nad procesem komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa sprawował Wojewoda poprzez ww. kontrole, poprzez badanie stanów prawnych nieruchomości pod kątem ich komunalizacji oraz kwestii związanych z ewentualnym bezumownym

korzystaniem oraz na etapie rozpatrywania wystąpień Starosty Sieradzkiego o uruchomienie środków budżetowych przeznaczonych na wydatki bieżące z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa np. regulację stanu prawnego nieruchomości, administrowanie.

(akta kontroli str. 713-718)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie w sposób nierzetelny oraz niezgodny z art. 23 ust. 1 pkt 1c ugn prowadzono zasób nieruchomości Skarbu Państwa, w tym:

a) w ewidencji zasobu dane dotyczące poszczególnych nieruchomości prezentowano w sposób niezgodny z art. 23 ust. 1c ugn, tj. niezgodnie z katastrem nieruchomości i pominięciem identyfikatorów poszczególnych nieruchomości, o których mowa w załączniku nr 5 do rozporządzenia w sprawie EGiB, ograniczając się do oznaczenia numeru identyfikacyjnego działki i obrębu, w którym jest ona położona.

(akta kontroli str. 18-24, 80-143)

Błędne prowadzenie ewidencji zasobu Starosta wyjaśnił brakiem analizy danych, czy też błędami w interpretacji przepisów. Jednocześnie wskazał na podjęte działania, polegające na uzupełnieniu pozycji rejestrowych. Natomiast, zapytany o przyczyny niestosowania oznaczenia nieruchomości według identyfikatorów Starosta wyjaśnił, że *za błędną należy przyjąć tezę, która legła u podstaw pytania, wskazującą na obowiązek oznaczenia działek w zasobie nieruchomości (...), poprzez wskazywanie ich identyfikatora w formie sekwencji określonych w załączniku nr 5 do rozporządzenia (...). Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, starostowie ewidencjonują nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości. Odesłanie do pojęcia „kataster nieruchomości” należy rozumieć jako odesłanie do pewnego zbioru informacji o gruntach takich jak ich położenie, numer działki czy powierzchnię, pozwalającego na jej identyfikację, a nie formy zapisu tych danych. Za taką wykładnią przemawia również to, że wojewoda przesyłając starostom do wypełnienia tabelę dotyczące rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa nie posługuje się opisem nieruchomości zamkniętym w formie identyfikatora, o którym mowa w załączniku nr 5 do rozporządzenia.*

(akta kontroli str. 60-79)

Zdaniem NIK powyższy sposób prowadzenia ewidencji znacząco utrudnia rzetelną identyfikację poszczególnych nieruchomości, w tym bieżące potwierdzenie ich zgodności z EGiB. W ocenie NIK, art. 23 ust. 1c pkt 1 ugn w sposób jednoznaczny wskazuje, że ewidencjonowanie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa obejmuje w szczególności oznaczenie nieruchomości według katastru nieruchomości. W sytuacji, gdy zgodnie z § 23 pkt 1 rozporządzenia w sprawie EGiB działki ewidencyjne, budynki i lokale oznacza się w EGiB odpowiednimi identyfikatorami, które zostały określone w załączniku nr 5 do ww. rozporządzenia, to uwzględniając wytyczne

wynikające z ugn sposób oznaczenia nieruchomości w ewidencji zasobu powinien być zbieżny z oznaczeniem stosowanym w EGiB.

- b) w ewidencji zasobu w latach 2022 – 2025 nie ujęto odpowiednio 220, 222, 218 oraz 218 nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa, którymi zgodnie z EGiB władał/gospodarował Starosta Sieradzki lub nie określono podmiotu władającego, dla których według EGiB nie założono księgi wieczystej bądź nie dysponowano innym dokumentem źródłowym potwierdzającym ich własność, pomimo wynikającego z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn obowiązku Starosty ewidencjonowania nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości.

(akta kontroli str. 19-24)

Według Starosty zgodnie z art. 21 ugn do zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa. Z tego właśnie względu, nieruchomości, dla których nie ma założonej księgi wieczystej lub brak jest dokumentów potwierdzających ich własność Skarbu Państwa, nie zostały ujęte w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Sam zapis w EGiB wskazujący właściciela nieruchomości nie stanowi tytułu prawnego do niej.

(akta kontroli str. 25-28)

W ocenie NIK, art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn nakłada obowiązek ewidencjonowania w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa zgodnie z katastrzem nieruchomości. Jednocześnie, zgodnie z art. 20 ust.2 pkt 1 lit. b Pgik, w ewidencji gruntów i budynków wykazuje się także właścicieli nieruchomości, a w przypadku gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli - osoby lub inne podmioty, które władają tymi gruntami na zasadach samoistnego posiadania. Dane dotyczące właścicieli wprowadza się do EGiB na podstawie wpisów w księdze wieczystej, prawomocnych orzeczeń sądowych, umów w formie aktu notarialnego, ostatecznych decyzji administracyjnych lub przepisów prawa. Sam wypis z EGiB natomiast stanowi dokument urzędowy i z tego względu, w braku dowodu przeciwnego, korzysta z domniemania zgodności danych wykazanych w ewidencji ze stanem rzeczywistym²². Ponadto art. 11 ugn wprowadza domniemanie kompetencji w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na rzecz starostów. Tym samym w prowadzonej przez Starostę ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa należy uwzględnić nieruchomości, których zgodnie z EGiB, właścicielem lub posiadaczem samoistnym jest Skarb Państwa, a dla których nie wskazano w EGiB innego podmiotu władającego/gospodarującego nieruchomością na mocy przepisów szczególnych.

- c) w ewidencji zasobu w latach 2022 - 2023 nie ujęto odpowiednio 384, 381 oraz w 2024 r. i w 2025 r. 377 nieruchomości Skarbu Państwa, którymi zgodnie

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Lublinie z 16 grudnia 2021 r. sygn. akt II SA/Lu 690/21, oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 marca 2012 r. sygn. akt III SA/Po 945/11.

z zapisami w EGiB władał/gospodarował Państwowy Fundusz Ziemi, co było niezgodne z art. 21 ugn.

(akta kontroli str. 19-24)

Starosta wyjaśnił, że nieruchomości przy których jako władający/gospodarujący figuruje Państwowy Fundusz Ziemi, nie zostały ujęte w ewidencji zasobu (...), ponieważ stanowią one nieruchomości nieprzekazane do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a co za tym idzie (...) stosownie do art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, stały się z mocy samego prawa własnością odpowiednich gmin, a brak deklaratywnej decyzji wojewody w tym zakresie, nie zmienia tej okoliczności.

(akta kontroli str. 25-28, 217-244)

NIK wskazuje, że nieruchomości rolne Skarbu Państwa, które nie zostały przekazane do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, stają się co prawda na mocy art. 13 ust. 2 ugnrsp własnością gmin, ale ich nabycie przez gminy stwierdza stosownie do art. 13 ust. 4 ww. ustawy wojewoda w drodze decyzji. Wyżej wymienione nieruchomości nie zostały objęte postępowaniami komunalizacyjnymi zakończonymi decyzjami Wojewody stwierdzającymi nabycie ich własności przez gminy. Jednocześnie ustawodawca nie przewidział wyłączenia z obowiązku ewidencjonowania w zasobie, tych nieruchomości, które na mocy art. 13 ust. 2 ugnrsp stały się własnością gmin, a co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające ich nabycie, tak jak to zostało uregulowane w art. 228 ugn w odniesieniu do nieruchomości komunalizowanych na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej.

- d) w ewidencji zasobu w latach 2022, 2023, 2024 i 2025 nie ujęto odpowiednio 452, 414, 521, 507 nieruchomości Skarbu Państwa, którymi władał/gospodarował Starosta Sieradzki, pomimo tego że w EGiB ujęto oznaczenie dokumentu lub księgi wieczystej pozwalających na ustalenie ich stanu prawnego jako nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 19-24)

Starosta wyjaśnił, że w ewidencji zasobu nie zostały uwzględnione nieruchomości drogowe, których formalnym właścicielem według ksiąg wieczystych jest Skarb Państwa, ale które z mocy prawa są własnością odpowiednich gmin. To samo dotyczy nieruchomości leśnych, które z mocy prawa znajdują się w zarządzie Lasów Państwowych.

(akta kontroli str. 25-28)

NIK wskazuje, że dla nieruchomości tych nie wykazano w EGiB by były gospodarowane przez PGL LP bądź poszczególne gminy. Ponadto przepisy ustawy o lasach są przepisami szczególnymi wobec ugn i z tego względu ciężar gospodarowania lasami państwowymi spoczywać powinien na PGL LP²³. Jednocześnie w przypadku braku stosownych wpisów w EGiB i do czasu

²³ Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe

faktycznego przejęcia ich w zarząd przez PGL LP nie można przyjmować, iż nie ma podmiotu który powinien odpowiadać za te nieruchomości. Uwzględniając brzmienie z art. 11 ugn podmiotem właściwym w tym zakresie jest starosta, który ponadto dysponuje ustawowym uprawnieniem do inicjowania i podejmowania z urzędu działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego nieruchomości objętych zakresem swojej właściwości miejscowej, w tym wnioskowania na podstawie art. 24 ust. 2a pkt 1 pgik o zmianę w EGiB. Wobec braku określenia w EGiB innych podmiotów zobowiązanych do zarządzania tymi nieruchomościami, korzystając z domniemania kompetencji wynikającego z art. 11 ugn, podmiotem odpowiedzialnym za gospodarowanie i ewidencjonowanie tych nieruchomości jest starosta – do czasu dokonania stosownych zmian w EGiB i/lub przeniesienia własności na rzecz gmin w drodze prawomocnej decyzji komunalizacyjnej. Tym bardziej, że zgodnie z zapisami w EGiB prowadzonym w Starostwie, właścicielem/posiadaczem samoistnym ww. nieruchomości był Skarb Państwa, a podmiotem gospodarującym Starosta Sieradzki.

- e) nie aktualizowano ewidencji zasobu dostosowując numerację działek do zmian wprowadzonych w związku z przeprowadzeniem w latach 2014 – 2015 modernizacji 94 nieruchomości oraz dokonaniem podziału 13 działek w latach 2012 r. i 2016. Naruszono tym samym wynikający z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn obowiązek Starosty prowadzenia ewidencji zasobu zgodnie z katastrzem nieruchomości.

(akta kontroli str. 29-30, 36-44)

Starosta zapytany o przyczyny rozbieżności między zapisami w EGiB oraz w ewidencji zasobu wyjaśnił, że *w ewidencji zasobu nie dokonano w odpowiednim czasie zmian numeracji działek, które nastąpiły przede wszystkim w związku z modernizacją ewidencji gruntów i budynków na terenie gminy Sieradz obręb Kłocko oraz w kilku przypadkach na skutek ich podziału geodezyjnego.*

(akta kontroli str. 31-35, 45-53)

NIK zauważyła, że od modernizacji ww. nieruchomości oraz ich podziału upłynął znaczny czas, w którym można było dostosować oznaczenie działek do ich numeracji w EGiB.

- f) w ewidencji zasobu nie zostały ujawnione 1.509 nieruchomości Skarbu Państwa, które zgodnie z zapisami w EGiB zostały przekazane w trwały zarząd GDDKiA na podstawie art. 223 ust. 2 ugn i które zostały wykazane w sprawozdaniu z gospodarowania zasobem.

(akta kontroli str. 19-28, 36-53)

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

(akta kontroli str. 19-28)

Zdaniem NIK, ustawodawca w art. 2 ugn określił przykładowy katalog przepisów mających pierwszeństwo stosowania przed zasadami wynikającymi z ugn. Oznacza to, że obowiązki Starosty związane z

gospodarowaniem zasobem, będą wiązać go tylko wtedy, gdy nie zostały przypisane innym podmiotom w innych przepisach. Obowiązki GDDKiA jako zarządcy drogi krajowej określono w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁴. Jednym nich jest wynikający z art. 10 ust. 11 obowiązek prowadzenia ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. Ewidencja ta nie zawiera jednak danych zbieżnych z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków, która jest prowadzona przez Starostę. Uwzględniając treść art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn należy przyjąć zatem, że nieruchomości zajęte przekazane w trwały zarząd GDDKiA na podstawie art. 223 ust. 2 ugn powinny być ewidencjonowane przez Starostę. Ponadto NIK wskazuje na brak jednolitego podejścia do nieruchomości przekazanych w trwały zarząd GDDKiA, gdyż dwie z nich były ujmowane w zasobie.

- g) analiza zapisów w ewidencji zasobu dotyczących 20 nieruchomości nierozdysponowanych wykazała, że niezgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn:
- ujęto w zasobie nieruchomość jako nierozdysponowaną²⁵, w sytuacji gdy nieruchomość ta nie została ujawniona w EGiB dla nieruchomości Skarbu Państwa,
 - wykazano w ewidencji zasobu w odniesieniu do jednej z nierozdysponowanych nieruchomości błędny numer księgi wieczystej, w sytuacji gdy w EGiB w ogóle nie wykazano żadnego dokumentu potwierdzającego własność Skarbu Państwa w odniesieniu do tej nieruchomości²⁶.

(akta kontroli str. 190-195)

Starosta wyjaśnił, że ww. nieruchomości zostały błędnie ujęte w zasobie nieruchomości.

(akta kontroli str. 145-159)

- h) analiza ujętych w sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa 20 nierozdysponowanych nieruchomości w odniesieniu do zapisów w ewidencji zasobu wykazała, że w przypadku jednej nieruchomości²⁷ wykazano w ewidencji zasobu za 2024 r. nieaktualny numer księgi wieczystej.

(akta kontroli str. 214-216)

Starosta wyjaśnił, że pomyłka miała wyłącznie charakter formalny w związku z czym wprowadzone zostaną stosowne korekty.

(akta kontroli str. 217-244)

- i) w ewidencji zasobu wg stanu na dzień 6 marca 2025 r. ujęto cztery nieruchomości²⁸, objęte postępowaniami komunalizacyjnymi na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej, pomimo, iż zgodnie z art. 228 ugn nieruchomości takich nie ewidencjonuje się w zasobie.

(akta kontroli str. 19-28, 145-159, 217-244, 438-465)

²⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 889.

²⁵ Nieruchomość nr 125/1, gmina Złoczew, obr. 29 Stolec.

²⁶ Nieruchomość nr 72, miasto Warta, obręb 9. (KW SR1S/00004411/6).

²⁷ Nieruchomość nr 101410_2.0004.412 (ujęta w KW SR1S/00056791/2, natomiast w ewidencji zasobu wpisano KW SR1S/00055813/6).

²⁸ Nieruchomości o nr 101402_4.0001.216, 101409_5.0017.174/3, 101409_5.0044.381/4, 101411_4.0009.123.

Starosta wskazał na błędne ujęcie w zasobie ww. nieruchomości, wskazując jednocześnie na fakt, że w tym okresie, wszystkich nieruchomości objętych komunalizacją było blisko 100.

(akta kontroli str. 145-159, 217-244, 438-465)

- j) w ewidencji zasobu za 2022 r. nie ujęto 40 nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 16,2540 ha, a w ewidencji zasobu wg stanu na dzień 6 marca 2025 r. odstąpiono od ujęcia 21 takich nieruchomości o powierzchni 5,9599 ha komunalizowanych na podstawie art. 13 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. ugrnsp, wobec których postępowanie komunalizacyjne nie zostało zakończone, bądź zakończyło się decyzjami Wojewody odmawiającymi gminom nabycia tych nieruchomości lub umarzającymi postępowania komunalizacyjne.

(akta kontroli str. 19-28, 145-159, 217-244, 438-465)

Starosta wyjaśnił, że nieujęcie w ewidencji zasobu 40 nieruchomości komunalizowanych na podstawie art. 13 ust. 2 ugrnsp było wg Starosty *podyktowane tym, iż nie wydano w tych postępowaniach ostatecznych decyzji komunalizacyjnych. Takie działanie podyktowane jest przez art. 228 ugn, zgodnie z którym w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie ewidencjonuje się również tych nieruchomości, co do których nie wydano ostatecznych decyzji komunalizacyjnych.*

(akta kontroli str. 145-159)

Zdaniem NIK, w art. 228 ugn przewidziano wyłączenie z ewidencjonowania w zasobie nieruchomości, które na mocy przepisów ustawy komunalizacyjnej stały się własnością gmin. Nie przewidziano natomiast odstąpienia od ujmowania w zasobie nieruchomości komunalizowanych na podstawie innych przepisów, jak np. ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

2. W prowadzonym w Starostwie rejestrze gruntów Skarbu Państwa oddanych w wieczyste użytkowanie, zarząd dzierżawę i najem – opłaty 2025, stanowiącym rejestr o którym mowa w art. 23 ust. 1b ugn, wyszczególniono 70 nieruchomości oddanych w wieczyste użytkowanie²⁹, ograniczając oznaczenie części nieruchomości do samych numerów działek, bez wskazania ich obrębu ewidencyjnego, co było niezgodne art. 23 ust. 1 c pkt 1 ugn w zw. z art. 23 ust. 1b ugn.

(akta kontroli str. 18)

Według Starosty *brak wskazania obrębu ewidencyjnego przy części działek oddanych w użytkowanie wieczyste, zarząd, dzierżawę, najem wynikał z błędu formalnego. Nieprawidłowość wynikała z niedopatrzenia podczas pozyskiwania danych ewidencyjnych. W celu usunięcia wskazanych nieprawidłowości podjęto*

²⁹ Działki położone w mieście Sieradz o numerach: 1/40, 1/43, 1/7, 100, 108/1, 139, 146/7, 146/8, 15/1, 152/4, 152/6, 16, 168/3, 168/4, 168/5, 172/2, 173/2, 176/3, 177, 178, 185/3, 195/105, 195/108, 195/303, 195/304, 20/5, 200/1, 230/4, 24/1, 24/10, 24/11, 24/12, 24/13, 24/14, 24/15, 24/3, 24/5, 24/7, 24/8, 24/9, 255, 31/72, 31/73, 31/78, 32/10, 32/37, 32/68, 32/70, 33, 4/1, 4/6, 40, 41/1, 5269/6, 5269/7, 5405/3, 5406/3, 5414/3, 5414/4, 5416/2, 5416/3, 5417/3, 5417/5, 5417/6, 5417/7, 5417/8, 7/6, 75/17, 75/20, 79/1.

działania mające na celu weryfikację i uzupełnienie oznaczeń nieruchomości o brakujące informacje.

(akta kontroli str. 29-35)

3. W okresie objętym kontrolą nierzetelnie sporządzano sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu za lata 2022 – 2024, w tym:
- a) nie wykazano w sprawozdaniach odpowiednio 160, 177 i 187 nieruchomości ujętych w ewidencji zasobu za ten okres.

(akta kontroli str. 19-28)

Wyjaśniając przyczyny niezgodności Starosta wskazał, że wynikały one po części z omyłkowego wykazania w zasobie nieruchomości przekazanych w trwały zarząd.

(akta kontroli str. 19-28, 60-79, 145-159)

Zdaniem NIK, ustawodawca nie przewidział wyłączenia nieruchomości Skarbu Państwa przekazanych w trwały zarząd z ewidencji zasobu, bowiem zgodnie z art. 21 ugn do zasobu należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa. Ponadto zgodnie z art. 23 ust. 1a ugn, sprawozdanie sporządza się z gospodarowania nieruchomościami zasobu. Uwzględniając brzmienie powyższych przepisów prawidłowym jest ujęcie ww. nieruchomości zarówno w ewidencji zasobu jak i w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

- b) wykazano w sprawozdaniach odpowiednio 2.409, 2.476 i 2.432 nieruchomości Skarbu Państwa których nie ujęto w ewidencji zasobu, w tym pięciu³⁰ z objętych badaną próbą 20 nieruchomości nierozdysponowanych ujętych w sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za 2024 r., naruszając tym samym art. 23 ust. 1a ugn.

(akta kontroli str. 19-24)

Starosta wyjaśnił, rozbieżności wynikają przede wszystkim z wykazania w sprawozdaniu rocznym (...) działek znajdujących się w trwałym zarządzie GDDKiA. Działki oddane w trwały zarząd GDDKiA zostały ujęte w sprawozdaniu rocznym zgodnie z obowiązkiem sprawozdawczym dotyczącym całości mienia Skarbu Państwa pozostającego w zakresie nadzoru Starosty. W zakresie sprawozdawczości Starosta wskazuje również dane o nieruchomościach, które nie należą do zasobu, ale pozostają w gestii Skarbu Państwa dla celów informacyjnych i kontrolnych (...).

W związku z tym, że rozbieżności oprócz działek przekazanych w trwały zarząd GDDKiA (o czym szerzej w pkt 1f) nieprawidłowości) dotyczyły również działek wykazanych w sprawozdaniach jako nierozdysponowane i oddane w najem i dzierżawę, Starosta zapytany o przyczynę ich ujmowania w sprawozdaniach, a niewykazywanie w zasobie, wskazał na *rozbieżności między*

³⁰ Nieruchomości: nr 864, gm. Sieradz, obr. 18 Kłocko, nr 46/3, gm. Sieradz, obr. 9 Dąbrowa Wielka, nr. 213/1, gm. Klonowa, obr. 6 Kuźnica Zagrzebska, nr 56/1, gm. Złoczew, obr. 2 Borzęckie, nr 123, gm. Sieradz, obr. 18 Kłocko.

danymi ewidencji gruntów, a stanem prawnym nieruchomości, toczącym się postępowaniem dotyczącym własności lub władania bądź też brakiem decyzji lub innego dokumentu skutkującego objęciem działek przez starostę w imieniu Skarbu Państwa. Jednocześnie wskazał, że zostaną podjęte działania zmierzające do uzupełnienia brakujących danych oraz ujęcia ww. nieruchomości.

(akta kontroli str. 25-29, 217-244)

W ocenie NIK, ustawodawca w art. 23 ust. 1a ugn określił obowiązek sporządzania sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu. Jednocześnie przepisy nie wyłączają z tego zasobu nieruchomości przekazanych trwały zarząd. W konsekwencji dane w tym zakresie, prezentowane w sprawozdaniach, powinny być zgodne z prowadzonym zasobem. Ponadto, wskazana w wyjaśnieniach zasada ujmowania w sprawozdaniach nieruchomości nie należących do zasobu nie była stosowana konsekwentnie, bowiem szereg nieruchomości Skarbu Państwa przekazanych innym podmiotom w formie najmu i dzierżawy jak również nieruchomości nierozdysponowanych w sprawozdaniach tych nie została wykazana.

- c) w przypadku dwóch nieruchomości z 20 objętych próbą nieruchomości³¹ wykazano w sprawozdaniu nieaktualne numery ksiąg wieczystych.

(akta kontroli str. 214-216)

Starosta wyjaśnił, że pomyłka miała charakter wyłącznie formalny, w związku z czym wprowadzone zostaną stosowne korekty.

(akta kontroli str. 217-244)

4. W Starostwie nierzetelnie prowadzono pozabilansową ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa, odstępując od zaewidencjonowania na koncie 095 „Środki trwałe o ograniczonym prawie własności” wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. wartości 831 nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za 2024 r. jako nierozdysponowane.

(akta kontroli str. 18, 260-431)

Przyczynę niezaewidencjonowania ww. nieruchomości Starosta wyjaśnił brakiem określonej wartości tych nieruchomości w związku z brakiem ich wyceny.

(akta kontroli str. 60-79)

Zdaniem NIK, Starosta działając za Skarb Państwa, jest stosownie do art. 12 ugn zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

Ponadto wycena na potrzeby ewidencyjno-rachunkowe nie musi być tożsama z wyceną przeprowadzaną na podstawie ugn i nie musi wiązać się z ponoszeniem kosztów związanych ze sporządzaniem operatów szacunkowych. Zasady wyceny mogą być ustalane w oparciu o ustawę o

³¹ Nieruchomość nr 101410_2.0002.421/6 (wykreślona z KW SR1S/00062333/9 i przeniesiona do KW SR1S/00055830 /1) oraz nieruchomość nr 101401_1.0030.221/3 (zamknięto księgę wieczystą nr SR1S/00065579/6 na wniosek Starostwa Powiatowego w Sieradzu z 01.04.2015 r. i przeniesiono nieruchomość do KW SR1S/00066212/3).

rachunkowości, w tym np. na podstawie ceny rynkowej bądź inaczej określonej wartości godziwej.

5. Starosta nie prowadził rzetelnego nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa przeznaczonymi do komunalizacji jak i komunalizowanymi:
- a) odstępując od prowadzenia, do czasu wydania prawomocnej decyzji komunalizacyjnej przez Wojewodę, odrębnego rejestru dla nieruchomości wyłączonych z zasobu na podstawie art. 228 ugn;
 - b) ujmując w ewidencji zasobu nieruchomości podlegające wyłączeniu na podstawie art. 228 ugn i jednocześnie odstępując od ujęcia w ewidencji zasobu nieruchomości komunalizowanych na podstawie art. 13 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. ugnrsp, o czym szerzej w nieprawidłowości nr 1 pkt i) oraz j).

(akta kontroli str. 19-28, 145-159, 217-244, 438-465)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Starosty w zakresie prowadzenia ewidencji nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa oraz sporządzania wiarygodnych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Nierzetelnie i niezgodnie z wymogami art. 23 ust. 1 pkt 1c ugn prowadzono w Starostwie ewidencję zasobu nieruchomości, która była niekompletna i nie obejmowała znacznej części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa którymi gospodarować powinien Starosta. Ponadto, w ewidencji zasobu niezasadnie ujęto nieruchomości wobec których postępowanie komunalizacyjne zostało zakończone, a zatem nieruchomości niestanowiące już własności Skarbu Państwa. Ewidencja zasobu nie była na bieżąco aktualizowana i weryfikowana pod kątem jej zgodności z katastrem nieruchomości, a sposób jej prowadzenia był niezgodny z wymogami ugn nawiązujących do rozporządzenia w sprawie EGiB. Nierzetelnie sporządzano sprawozdania z gospodarowaniu nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa w których nie zawarto wszystkich nieruchomości ujętych w ewidencji zasobu. Ujmowano w nich ponadto nieruchomości, których nie ujawniono w zasobie. Nierzetelnie prowadzono ewidencję pozabilansową nieruchomości Skarbu Państwa nie obejmując nią części niewycenionych nieruchomości. Nie prowadzono rzetelnego nadzoru nad nieruchomościami objętymi postępowaniami komunalizacyjnymi, co skutkowało nieujmowaniem w ewidencji zasobu części komunalizowanych nieruchomości rolnych Skarbu Państwa nie podlegających wyłączeniu z zasobu na podstawie art. 228 ugn, oraz ujmowaniem nieruchomości podlegających ww. wyłączeniu.

OBSZAR 2. Gospodarowanie nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa.

Opis stanu faktycznego

2.1. Do dnia 1 stycznia 2023 r. zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa powierzono Wydziałowi Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami³². Z dniem 1 stycznia 2023 r. utworzono WIZN i powierzono mu zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, realizowane jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Realizacja tego zadania polegała m.in. na:

³² Dalej „WGKKiGN”.

- regulowaniu stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa,
- prowadzeniu spraw w zakresie zasiedzenia tych nieruchomości,
- rozporządzaniu ww. nieruchomościami, w tym poprzez zbycie i nabycie do zasobu, darowiznę, zamianę,
- sporządzaniu wykazu zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz na rzecz Skarbu Państwa.

Zadaniami związanymi z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa zajmowało się w kontrolowanym okresie czterech pracowników WIZN. Posiadali oni odpowiednie przygotowanie zawodowe do realizacji ww. obowiązków, a w Starostwie organizowano szkolenia m.in. w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, a także ewidencjonowania mienia i sporządzania planów wykorzystania zasobu.

(akta kontroli str. 786-847)

W Starostwie nie było wprowadzonych procedur związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym zapewniających weryfikację zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z EGiB.

Według Starosty *udostępnianie danych z EGiB następuje każdorazowo w razie zaistniałej potrzeby w ramach współpracy z pracownikami odpowiedzialnymi za prowadzenie EGiB.*

(akta kontroli str. 54-59)

W związku z ustaleniami kontroli dotyczącymi braku prawidłowego i rzetelnego prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a także nierzetelnego sporządzania sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa oraz braku rzetelnego nadzoru nad prawidłowością gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa zapytano Starostę o to jak była prowadzona w Starostwie w latach 2022 – 2025 kontrola zarządcza, o której mowa w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³³. Starosta wyjaśnił *nie wdając się na tym etapie kontroli w polemikę co do bezwzględnej zasadności wskazanych w pytaniu nieprawidłowości tut. organu, które były już szczegółowo wyjaśniane i omawiane, zważyć należy, że te z nich, które na ten moment zostały dostrzeżone również przez Starostę Sieradzkiego, przy zwykłej kontroli nadzorczej są niezmiernie trudne do wychwycenia. (...) Nie można przy tym zapominać, że powiat sieradzki jest bardzo dużym powiatem, a ilość działek Skarbu Państwa, ujawniona w EGiB i podlegających analizie z punktu widzenia określenia ich faktycznego stanu prawnego oraz właściwego zaewidencjonowania, oscyluje w granicach 20.000.*

(akta kontroli str. 217-244)

2.2. W okresie objętym kontrolą do zadań WGKKiGN należało, m. in.: prowadzenie EGiB, w tym jej bieżąca aktualizacja, wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie aktualizacji ewidencji gruntów w szczególnych

³³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, dalej „ustawa o finansach publicznych”.

przypadkach oraz w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, przeprowadzanie modernizacji i okresowej weryfikacji EGiB.

Zadania związane z prowadzeniem EGiB powierzono w okresie objętym badaniem ośmiu pracownikom WGKKiGN. Pracą tego Wydziału kierował jego Naczelnik WGKKiGN, pełniący jednocześnie przez okres objęty kontrolą funkcję Geodety Powiatowego.

(akta kontroli str. 847-880)

W Starostwie nie ma wprowadzonych procedur związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa zapewniających weryfikację zasobu z EGiB. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty udostępnienie *danych z EGiB następuje każdorazowo w razie zaistnienia potrzeby w ramach współpracy z pracownikami odpowiedzialnymi za prowadzenie EGiB.*

(akta kontroli str. 54-59)

2.3. Przedłożone terminowo³⁴ Wojewodzie *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w latach 2022 – 2024*³⁵ oraz *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w latach 2025 – 2027*³⁶ zawierały:

- zestawienie nieruchomości zasobu,
- zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste,
- prognozę udostępniania nieruchomości,
- prognozę wydatków i wpływów,
- prognozę aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste,
- program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

W *Planie na lata 2022 – 2024* ujęto 856 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, w sytuacji gdy w ewidencji zasobu ujawniono 820 takich nieruchomości, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Łączna liczba nieruchomości zasobu wykazana w tym planie nie odpowiadała liczbie tych nieruchomości według planowanego sposobu ich zagospodarowania. W zestawieniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu wyszczególniono 941 działek, natomiast w podziale na poszczególne sposoby ich zagospodarowania 943 nieruchomości w tym 856 nierozdysponowanych, 41 przekazanych w trwałą zarząd, 43 oddanych w najem, dwie w dzierżawę i jedna bez określenia formy udostępnienia.

(akta kontroli str. 884-900)

Przyczyną różnic w planie między ilością wykazanych nieruchomości a ich liczbą według sposobu zagospodarowania był przyjęty sposób prezentowania poszczególnych nieruchomości, gdzie przy kilku z nich wykazano różny sposób ich zagospodarowania, np. część działki przekazana w najem, a część oddana w trwałą zarząd.

(akta kontroli str. 60-79)

³⁴ W dniu 4 marca 2022 r. oraz w dniu 30 października 2024 r.

³⁵ Zwanym dalej „*Planem na lata 2022 – 2024*”

³⁶ Zwany dalej „*Planem na lata 2025 – 2027*”

W planie ujęto również 417 nieruchomości położonych w 50 obrębach oddanych w użytkowanie wieczyste.

W prognozie wykorzystania zasobu przewidziano udostępnienie w formie sprzedaży 72 nieruchomości nierozdysponowanych (w tym 45 nieruchomości w trybie przetargowym i 27 bezprzetargowo) oraz darowiznę jednej nieruchomości, w tym:

- w 2022 r. – sprzedaż 11 działek (siedem w drodze przetargu i cztery w trybie bezprzetargowym) oraz darowiznę jednej działki,
- w 2023 r. – sprzedaż 26 działek (17 działek w trybie przetargowym i dziewięć w trybie bezprzetargowym),
- w 2024 r. – sprzedaż 35 działek (21 działek w drodze przetargowym i 14 działek w trybie bezprzetargowym).

Zgodnie z programem zagospodarowania nieruchomości przewidziano również przekazanie w dzierżawę dwóch nieruchomości, najem 26 nieruchomości oraz użyczenie 14 działek.

(akta kontroli str. 884-900)

Zapytany o kryteria, którymi kierował się Starosta planując prognozę udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa oraz o to czy przyjęte kryteria były przedmiotem konsultacji z Wojewodą Łódzkim, Starosta wyjaśnił, że *plan wykorzystania zasobu (...) został przygotowany zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Każdorazowo przygotowując taki plan Starosta kieruje się doświadczeniem z lat ubiegłych oraz przewidywaniami co do realnych możliwości wykorzystania zasobu w latach następnych. Przygotowując taki plan, Starosta nie jest związany żadnymi kryteriami (...).*

(akta kontroli str. 60-79)

Planowane na lata 2022 – 2024 wydatki związane z udostępnieniem nieruchomości zasobu miały wynieść w 2022 r. 629,3 tys. zł, w 2023 r. 660,8 tys. zł i w 2024 r. 603,8 tys. zł.

Wpływy osiągnięte z opłat jakie zamierzano osiągnąć miały wynieść:

- w 2022 r. - 1.145,0 tys. zł, w tym z opłat z tytułu: użytkowania wieczystego 950,0 tys. zł, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności 150,0 tys. zł, trwałego zarządu 45,0 tys. zł,
- w 2023 r. – 1.171,0 tys. zł, z tego z tytułu opłat związanych z: użytkowaniem wieczystym 972,0 tys. zł, przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności 150,0 tys. zł, trwałym zarządem 49,0 tys. zł,
- w 2024 r. – 1.181,0 tys. zł, w tym z opłat z tytułu: użytkowania wieczystego 982,0 tys. zł, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności 150,0 tys. zł, trwałego zarządu 49,0 tys. zł.

W Planie na lata 2022 – 2024 przewidziano aktualizację opłat rocznych za trwały zarząd nieruchomości o powierzchni 70,3965 ha oddanych 13 zarządcom oraz za użytkowanie wieczyste nieruchomości o powierzchni 100,7871 ha przekazanych 141 użytkownikom.

Wojewoda Łódzki zatwierdził ww. plan, o czym poinformował Starostę w dniu 9 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 884-902)

Plan na lata 2025 - 2027 zawierał dane w ujęciu zbieżnym z *Planem na lata 2022 - 2024*. Łączna liczba nierozdysponowanych nieruchomości wykazanych w ww. planie wyniosła 859 i była niezgodna z liczbą 826 nieruchomości ujętych w ewidencji zasobu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W zestawieniu nieruchomości zasobu ujęto 939 działek, natomiast wg sposobu ich wykorzystania wykazano 943, w tym 859 niezagospodarowanych, 43 oddane w najem, 40 przekazanych w trwały zarząd oraz jedna dzierżawiona. W siedmiu obrębach wykazano budynki lub samodzielne lokale o powierzchni użytkowej 15.414,22 m². Wyżej wymienione rozbieżności wynikały, podobnie jak w *Planie na lata 2022 - 2024*, z wykazania w przypadku kilku nieruchomości różnego sposobu zagospodarowania ich części.

(akta kontroli str. 915-929)

W *Planie* ujęto także 461 nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste.

W prognozie wykorzystania zasobu nieruchomości ujętej w *Planie na lata 2025 - 2027* przewidziano:

- w 2025 r. udostępnienie w trybie sprzedaży 21 nieruchomości, w tym czterech w trybie przetargowym i 17 w trybie bezprzetargowym oraz darowiznę jednej działki,
- w 2026 r. sprzedaż 14 działek, w tym czterech w trybie przetargowym i 10 bez przetargu,
- w 2027 r. sprzedaż dziewięciu działek, w tym jedną w trybie przetargowym i osiem bez przetargu.

Oprócz tych form wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa w programie zagospodarowania ww. nieruchomości przewidziano przekazanie w dzierżawę dziewięciu nieruchomości, przekazanie w najem 28 lokali oraz użyczenie 14 nieruchomości.

Przewidywany poziom wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu miał w okresie 2025 - 2027 wynosić w każdym roku 629,3 tys. zł.

Prognozowane wpływy Starostwa w latach 2025 - 2027 z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności miały wynieść corocznie 113 tys. zł, a z tytułu trwałego zarządu 52 tys. zł. Różniły się natomiast przewidywane wpływy z tytułu użytkowania wieczystego, które miały wynieść odpowiednio 970 tys. zł, 975 tys. zł i 980 tys. zł.

W *Planie na lata 2025 - 2027* przewidziano aktualizację opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości o powierzchni 106,8451 ha oddanych w użytkowanie 152 użytkownikom oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości o powierzchni 70,3965 ha przekazanych 19 trwałym zarządom.

Wojewoda zatwierdził *Plan na lata 2025 - 2027* w dniu 13 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 915-931)

Starosta zapytany dlaczego w *Planie na lata 2022 - 2024* i w *Planie na lata 2025 - 2027* nie ujęto prognozy wykorzystania wszystkich nierozdysponowanych

nieruchomości wyjaśnił, że przewidywał on w okresie planistycznym *podjęcie konkretnych działań. Przy sporządzaniu planu kierowano się zasadą, że dokument ten powinien odzwierciedlać faktyczne zamierzenia dotyczące gospodarowaniem zasobem w najbliższych latach.*

(akta kontroli str. 36-53)

2.4. Według sprawozdania z realizacji *Planu na lata 2022 - 2024* sporządzonego na podstawie art. 23 ust. 1db pkt 2 ugn, nie zrealizowano prognozy udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa. Przekazano bowiem w 2022 r. w formie darowizny 32 działki o łącznej powierzchni 12,3663 ha oraz jedną działkę w formie ograniczonego prawa rzeczowego o powierzchni 0,1760 ha, w 2023 nie udostępniono żadnej nieruchomości, natomiast w 2024 r. dokonano sprzedaży w trybie bezprzetargowym jednej działki o powierzchni 0,0600 ha oraz udostępniono jedną działkę w formie ograniczonego prawa rzeczowego o powierzchni 0,0900 ha.

(akta kontroli str. 907-912)

Badanie przebiegu postępowania dotyczącego sprzedaży działki oraz darowizny 31 nieruchomości na rzecz jednostek samorządu terytorialnego na cele publiczne³⁷ wykazało, że postępowań związanych z obrotem ww. nieruchomościami dokonano zgodnie z wymogami określonymi w art. 13 ugn.

W 2022 r. wynajęto pięć lokali o łącznej powierzchni 296,01 m² oraz użyczono dwie działki o powierzchni 27,56 m², w 2023 r. wynajęto 11 lokali o powierzchni 655,89 m² i użyczono 10 działek o powierzchni 298,46 m², natomiast w 2024 r. wydzierżawiono dwie działki o powierzchni 3,9171 ha, wynajęto 18 lokali o powierzchni 1.582,74 m² oraz użyczono 2 działki o powierzchni 126,86 m².

(akta kontroli str. 1010-1018, 1579-1650)

Wyjaśniając przyczyny niepełnej realizacji prognozy wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, Starosta wskazał że jedna z działek nie została sprzedana, ponieważ osoba zainteresowana jej zakupem nabyła przedmiotową nieruchomość na mocy sądowego postanowienia przez zasiedzenie. W przypadku innej działki *tutejszy organ posiadał informację, że właściciel nieruchomości przyległej jest zainteresowany wystąpieniem z wnioskiem o wyrażenie zgody na jej sprzedaż. Ostatecznie do tutejszego organu wpłynął wniosek o sprzedaż tej nieruchomości i obecnie trwają czynności mające na celu ewentualną sprzedaż ww. działki. W odniesieniu do pozostałych nieruchomości nie wpłynęły wnioski osób zainteresowanych.* Starosta wyjaśnił ponadto m.in., że *plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w swej istocie jest założeniem czysto teoretycznym opartym na dotychczasowych doświadczeniach Organu, przewidywaniach oraz wyznaczonych celach. Tym samym jego realizacja jest założeniem przyszłym i niepewnym. Jego niepewność wynika z tego, że jego wykonanie uzależnione jest od wielu czynników często niezależnych od Organu.*

³⁷ 30 działek przekazano na rzecz gminy Wróblew z przeznaczeniem na drogi publiczne, a jedną działkę dla Powiatu Sieradzkiego na cele publiczne związane z realizacją zadań własnych Powiatu mieszczącym się w katalogu zadań własnych określonych w art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 poz. 107, ze zm.).

(akta kontroli str. 60-79)

Starostwo nie poniosło w latach 2022 – 2024 wydatków związanych z udostępnianiem oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu. Osiągnęło natomiast wpływy wyższe od zaplanowanych:

- w 2022 r. w wysokości 1.154,5 tys. zł (o 8,3%), w tym z tytułu: użytkowania wieczystego 973,5 tys. zł, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności 130,1 tys. zł oraz z tytułu trwałego zarządu w kwocie 52,0 tys. zł,
- w 2023 r. w kwocie 1.171,3 tys. zł (o 0,3%), z tego z tytułu opłat za: użytkowanie wieczyste 971,5 tys. zł, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności 122,4 tys. zł oraz trwały zarząd 77,4 tys. zł,
- w 2024 r. w wysokości 1.198,8 tys. zł (o 1,5%), w tym z tytułu: użytkowania wieczystego 1.018,9 tys. zł, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności 119,3 tys. zł oraz z tytułu trwałego zarządu w kwocie 60,7 tys. zł.

Z zaplanowanej aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości o powierzchni 100,7871 ha oraz za trwały zarząd nieruchomości o powierzchni 70,3965 ha zaktualizowano opłaty dotyczące nieruchomości o powierzchni 1,8925 ha oddanych w trwały zarząd sześciu zarządom oraz nieruchomości o łącznej powierzchni 25,2373 ha przekazanych w użytkowanie wieczyste 30 użytkownikom.

(akta kontroli str. 907-912)

Starosta zapytany o przyczyny nieuaktualnienia opłat w stosunku do zaplanowanej powierzchni nieruchomości przekazanych w trwały zarząd i użytkowanie wieczyste wyjaśnił, że *mniej liczba zaktualizowanych opłat w latach 2022-2024 w stosunku do planowanych aktualizacji wynika z konieczności realizacji innych zadań ustawowych*. Ponadto wskazał, że *działania w zakresie aktualizacji opłat były prowadzone systematycznie i będą kontynuowane w kolejnych latach*.

(akta kontroli str. 60-79)

2.5. W okresie objętym kontrolą Starosta przeprowadził kontrole nieruchomości Skarbu Państwa. Z przedłożonych protokołów oględzin wynika, że w latach 2022 – 2025 przeprowadzono sześć takich kontroli³⁸. Starosta Sieradzki obejmował kontrolą nieruchomości, które były przedmiotem wniosku o sprzedaż nieruchomości, oddania nieruchomości w dzierżawę lub te które były położone w sąsiedztwie nieruchomości również objętej oględzinami.

(akta kontroli str. 932-934, 945, 966, 992)

2.6. W trakcie przeprowadzonych kontroli nierozdysponowanych nieruchomości przez pracowników WliZN nie ujawniono samowolnych zabudowań na kontrolowanych nieruchomościach.

(akta kontroli str. 935)

³⁸ Dwie kontrole 2023 r., trzy kontrole w 2024 r. i jedna kontrola w 2025 r.

2.7. W wyniku kontroli nieruchomości Skarbu Państwa przeprowadzonych przez pracowników WliZN w okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione. Nie sporządzano również planów kontroli dotyczących kontroli prowadzonych przez WliZN, ani sprawozdań z ich realizacji.

(akta kontroli str. 935)

Przypadki bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa stwierdzono natomiast w trakcie oględzin przeprowadzonych przez kontrolującego, o czym szerzej w punktach 2.13 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2.8. W badanym okresie w przypadku trzech nieruchomości Skarbu Państwa dopuszczono do przerw w obowiązywaniu umów okresowego ich udostępniania tym samym podmiotom. Umowy te dotyczyły niezabudowanych nieruchomości rolnych oddanych w dzierżawę w dwóch przypadkach osobom fizycznym oraz w jednym stowarzyszeniu, a przerwy w obowiązywaniu umów okresowego udostępniania tych nieruchomości wyniosły 227³⁹, 125⁴⁰ i 141⁴¹. Znaczący wpływ na długość przerw w obowiązywaniu umów miały działania Wojewody związane z wyrażeniem przez niego zgody w trybie art. 23 ust. 1 pkt 7a ugn na zawarcie nowych umów⁴².

(akta kontroli str. 936-1018)

2.9. Starosta w przypadku wystąpienia okoliczności użytkowania nieruchomości³⁹ między obowiązywaniem dwóch umów okresowego jej udostępnienia naliczył wynagrodzenie za bezumowne korzystanie. W przypadku drugiej nieruchomości⁴¹ dzierżawca uiścił roczny czynsz dzierżawny płatny z góry, który obejmował również okres przerwy w obowiązywaniu umów. Nie naliczono natomiast wynagrodzenia za bezumowne wynagrodzenie nieruchomości nr 101409_5.0032.473, o której szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 936-1009)

2.10. W badanym okresie wystąpiło 15 przypadków zakończenia umów udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, z tego 12 dotyczyło zakończenia umów najmu lokali mieszkalnych zawartych z osobami fizycznymi, a trzy lokali użytkowych. W przypadku zakończenia ośmiu najmów lokali mieszkalnych,

³⁹ Nieruchomość nr 101411_5.0024.12/1 o klasoużytku R W i powierzchni 0,7768 ha - liczba dni pomiędzy obowiązywaniem umowy dzierżawy nr 55/2021/SP z dnia 1 czerwca 2021 oraz umową nr 12/2025/SP z dnia 14 stycznia 2025 r.

⁴⁰ Nieruchomość nr 101409_5.0032.473 o klasoużytku Tr i powierzchni 0,3100 ha - liczba dni, która upłynęła pomiędzy obowiązywaniem umowy dzierżawy nr 118/2021/SP z dnia 7 września 2021 r. a umową nr 13/2025/SP z dnia 10 stycznia 2025 r.

⁴¹ Nieruchomość nr 101409_5.0016.1026 o klasoużytku Lzr -ŁV, N i powierzchni 3,6071 ha - liczba dni między obowiązywaniem umowy nr 25/2014/SP z dnia 31 grudnia 2013 r. a umową nr 114/2024/SP z dnia 20 maja 2024 r.

⁴² W przypadku dzierżawy nieruchomości nr 101411_5.0024.12/1 Wojewoda wyraził zgodę na zawarcie nowej umowy w terminie 104 dni od dnia złożenia wniosku, w odniesieniu do nieruchomości nr 101409_5.0032.473 w terminie 72 dni, a w przypadku nieruchomości nr 101409_5.0016.1026 w terminie 75 dni.

w okresie objętym kontrolą lokale zostały wynajęte innym osobom, a w odniesieniu do czterech pozostałych nie zawarto nowej umowy najmu⁴³. Analiza pięciu umów, które wygasły w okresie objętym kontrolą wykazała, że dwie umowy lokali mieszkalnych zostały wypowiedziane przez Starostę z powodu zwłoki z zapłatą czynszu i innych opłat przez najemców. Trzy objęte badaniem umowy dotyczące lokali użytkowych obejmowały najem nieruchomości zabudowanej budynkiem usługowym osobie fizycznej⁴⁴ oraz najem i użyczenie takich nieruchomości dwóm jednostkom administracji publicznej⁴⁵ w związku z prowadzeniem przez nie działalności statutowej. Na zakończenie obowiązywania ww. umów spisywano protokoły dotyczące przekazania lokalu/pomieszczenia.

(akta kontroli str. 1010-1018)

2.11. W przypadku trzech nieruchomości wobec których wygasły umowy dzierżawy a dzierżawcy złożyli wnioski o ponowne zawarcie umów ustalono, że są one wykorzystywane zgodnie z celem na jaki zostały zawarte, tj. tereny upraw rolniczych oraz tereny rekreacyjne i wypoczynkowe.

(akta kontroli str. 1019-1032)

2.12. W okresie objętym kontrolą toczyły się trzy postępowania o zasiedzenie czterech nieruchomości gruntowych o powierzchni 0,2807 ha, w tym trzech zabudowanych (tereny mieszkaniowe i inne tereny zabudowane) o powierzchni 0,1382 ha oraz jednej niezabudowanej (grunty rolne i pastwiska trwałe) o powierzchni 0,1400 ha. Dwa postępowania były wszczynane na wniosek osób fizycznych, a jedno na wniosek spółdzielni. Wszystkie postępowania dotyczyły zasiedzenia nieruchomości przed okresem objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 1032-1034, 1539-1540)

2.13. Ze wstępnie wytypowanych do oględzin 36 nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w sprawozdaniu jako nierozdysponowane, 10 nieruchomości zostało ujętych w zasobie jako grupa nieruchomości (wraz z sześcioma innymi nieruchomościami), a jednocześnie w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa te same nieruchomości, choć o różnej powierzchni ujęto jako nierozdysponowane oraz jako będące przedmiotem najmu jednostkom administracji państwowej lub samorządowej, stowarzyszeniu oraz osobie fizycznej.

(akta kontroli str. 18, 1035-1036)

Starosta wyjaśnił, że *działki te położone w Sieradzu przy ul. Warneńczyka 1 stanowią jedną nieruchomość dla której prowadzona jest księga wieczysta SR1S/00042526/3. Nieruchomość ta jest w całości ogrodzona, stanowi jedną posesję (działki nie są pojedynczo wydzielone). Jednocześnie działki niezabudowane stanowią nieodłączny element do funkcjonowania budynków tj. teren zielony przed budynkami, chodniki*

⁴³ Umowy o numerach 84/2019/SP, 95/2019/SP, 113/2021/SP, 90/2020/SP.

⁴⁴ Umowa nr 122/2021/SP dotycząca najmu nieruchomości nr 101401_1.0017.123/8.1_BUD.

⁴⁵ Umowa nr 11/2022/SP zawarta z Powiatowym Ośrodkiem Dokumentacji Geodezyjno - Kartograficznej w Sieradzu dotycząca nieruchomości nr 101401_1.0012.7197/6.1_BUD oraz umowa nr 63/2023/SP dotycząca nieruchomości nr 101410_1.0017.123/8.1_BUD zawarta z Wojewódzkim Inspektorem Inspekcji Handlowej w Łodzi.

umożliwiający swobodne wejście do budynków, parking oraz przejazd na posesji wykonany z kostki brukowej. Działki zostały również wskazane jako nierozdysponowane, gdyż grunt nie jest przypisany do żadnej umowy, ponieważ korzystają z tych działek wszyscy najemcy / użytkownicy.

(akta kontroli str. 217-244)

Spośród pozostałych 26 nieruchomości 14 było przedmiotem użytkowania bez tytułu prawnego przez niezidentyfikowane podmioty, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1035-1075, 1253-1295)

2.14. W badanym okresie w ewidencji zasobu w latach 2022 – 2025 ujęto 32 nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym⁴⁶ co stanowiło 3,5% nieruchomości ujawnionych w zasobie.

(akta kontroli str. 18)

Starosta podejmował działania w celu uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa składając wnioski do sądów o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych. W 2022 r. złożył do sądu 11 wniosków dotyczących 23 nieruchomości o powierzchni 6,9640 ha, w 2023 r. 7 wniosków dotyczących 45 nieruchomości o powierzchni 10,9976 ha, w 2024 r. 18 wniosków dotyczących 66 nieruchomości o powierzchni 32,3018 ha oraz w 2025 r. sześć wniosków dotyczących 35 nieruchomości o powierzchni 11,2517 ha. Wnioski były składane zazwyczaj gdy właściwa jednostka samorządu, tj. gmina składała wnioski do wojewody o wszczęcie postępowania komunalizacyjnego, i trzeba było uregulować stan prawny danej nieruchomości.

(akta kontroli str. 1085)

Analiza 20 wniosków składanych przez sądy i notariuszy oraz odpisy decyzji Wojewody Łódzkiego stwierdzających nieodpłatne nabycie przez gminy własności nieruchomości wraz z zaświadczeniami o tym, że decyzje te stały się ostateczne wykazała, że wpisując dane wynikające z ww. dokumentów Starosta przestrzegał terminów wynikających z art. 23 ust. 7 pgik.

(akta kontroli str. 1086-1252)

2.15. W badanym okresie do Starostwa nie wpłynęły zgłoszenia od mieszkańców, służb, inspekcji i straży dotyczące zdarzeń i sytuacji zaistniałych na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa.

Zapytany o działania podejmowane z własnej inicjatywy, celem administrowania i zabezpieczenia nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem Starosta wyjaśnił, że *wyrywkowo kontrolował z własnej inicjatywy nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa. Takie kontrole odbywały się zazwyczaj przy okazji oględzin lub innych czynności na innych pobliskich nieruchomościach czy to Skarbu Państwa, czy też objętych postępowaniami, których stroną był Starosta. Ponieważ, w żadnym z powyższych*

⁴⁶ Ze względu na sposób ujmowania nieruchomości w ewidencji zasobu nie jest możliwe obliczenie powierzchni nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

przypadków nie stwierdzono naruszeń nieruchomości przez osoby trzecie, nie sporządzano na tę okoliczność dokumentacji.

(akta kontroli str. 54-59)

2.16. W sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa oraz w ewidencji zasobu nie wykazano nieruchomości nierozdysponowanych na których znajdowały się budynki lub obiekty budowlane. W trakcie przeprowadzonych oględzin nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa zidentyfikowano jednakże na jednej z nich budynek mieszkalny jednorodzinny w złym stanie technicznym (brak dachu na części nieruchomości).

(akta kontroli str. 18, 1057-1058, 1285-1286)

Starosta zapytany o to czy podejmowano działania w celu ustalenia podmiotu gospodarującego tym obiektem oraz kontroli jego stanu technicznego wyjaśnił *w celu ustalenia podmiotu gospodarującego obiektem na przedmiotowej nieruchomości tutejszy urząd w pierwszej kolejności podejmie kroki w celu zweryfikowania dokumentu na podstawie, którego Skarb Państwa jest ujawniony jako właściciel nieruchomości.*

(akta kontroli str. 217-244)

2.17. W związku z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, Starostwo poniosło w latach 2022 – 2025 koszty w łącznie wysokości 3,4 tys. zł, w tym:

- w 2022 r. w kwocie 1,6 tys. zł, w tym na energię 0,3 tys. zł, pozostałe media 0,8 tys. zł, podatki 0,6 tys. zł,
- w 2023 r., 2024 r. i 2025 r. w wysokości odpowiednio 0,4 tys. zł, 0,5 tys. zł i 0,3 tys. zł w związku z zapłatą podatków.

(akta kontroli str. 1296)

2.18. W Starostwie nie opracowano zasad przygotowania, przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i gospodarowanych przez Starostę.

Przyczynę braku takich zasad Starosta wyjaśnił tym, że *przepisy o rachunkowości nie nakładają obowiązku inwentaryzacji kont pozabilansowych, ponieważ nie są one składnikiem aktywów ani pasywów firmy. Jednostka sama może nałożyć na siebie ten obowiązek poprzez zapis w swojej polityce rachunkowości lub instrukcji inwentaryzacyjnej.*

(akta kontroli str. 217-244)

Na koniec każdego roku inwentaryzowano część nieruchomości Skarbu Państwa sporządzając wykazy wartości gruntów Skarbu Państwa zawierające m.in. położenie i numeracji działek, ich powierzchnię oraz wartość. Na koniec 2022 r. oszacowana wartość nieruchomości wyniosła łącznie 75.591,7 tys. zł (w tym gruntów 62.792,3 tys. zł i naniesień budowlanych 12.799,3 tys. zł), na koniec 2023 r. 78.504,5 tys. zł (w tym gruntów 65.705,2 tys. zł i naniesień budowlanych 12.799,3 tys. zł) oraz na koniec 2024 r. 78.066,6 tys. zł (w tym gruntów 65.267,3 tys. zł i naniesień budowlanych 12.799,3 tys. zł).

Analiza zapisów inwentaryzacyjnych w 2024 r. wykazała, że inwentaryzacją objęto 640 nieruchomości Skarbu Państwa, nie zinwentaryzowano natomiast 831 nieruchomości Skarbu Państwa, wyszczególnionych w sprawozdaniu z gospodarowania tymi nieruchomościami za 2024 r. jako niezagospodarowane, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 260-424)

2.19. W latach 2022-2025 nie wpłynęły do Starostwa żadne skargi ani wnioski w związku z nierozdysponowanymi nieruchomościami bądź gospodarowaniem nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione.

(akta kontroli str. 36-53)

2.20. W ramach nadzoru nad sposobem gospodarowania przez Starostę Sieradzkiego nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym nieruchomościami nierozdysponowanymi, Wojewoda Łódzki przeprowadził w 2024 r. kontrolę w wyniku której ustalono, m.in. że Starosta Sieradzki prowadził ewidencję takich nieruchomości w sposób zgodny z przepisem art. 23 ust. 1c ugn. Zgodnie z wystąpieniem pokontrolnym ewidencja ta zawierała dane wskazane w tym przepisie, umożliwiające uzyskanie kompleksowej informacji o sposobie zagospodarowania nieruchomości nią objętych. W wyniku kontroli nie sformułowano wniosków i zaleceń dotyczących niezagospodarowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 713-780)

2.21. Zgodnie z informacją udzieloną na podstawie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zapytana o nadzór nad realizacją przez Starostę Sieradzkiego zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, Wojewoda Łódzka wskazała na okresowe kontrole które obejmowały m.in. sposób gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa w zakresie ich oddawania w dzierżawę, najem i użyczenie, obciążenie ograniczonym prawem rzeczowym oraz ich zbycie. Wskazała także na nadzór na etapie rozpatrywania wniosków Starosty w sprawach wyrażenia zgody na dysponowanie ww. nieruchomościami. Wojewoda skierował do Starostów pismo z prośbą o sporządzenie procedur regulujących szczegółowy tryb zawierania umów najmu lub dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa z nowymi najemcami i dzierżawcami (obowiązujących przez 3 lata), w drodze bezprzetargowej na okres do 3 lat, a także o przysyłanie projektów tych umów przed ich zawarciem. W odpowiedzi Starosta wskazał, że (...) *nie znajduje podstaw prawnych do sporządzania takich procedur*, wskazał jednakże proponowane zasady przy zawieraniu umów najmu. W odpowiedzi na pismo Wojewody dotyczące stosowania tych zasad będą również miały zastosowanie, w przypadku zawierania umów dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa, w drodze bezprzetargowej na okres do 3 lat, Starosta wyjaśnił m.in., że *nie znajduje również żadnego przepisu delegacyjnego dającego podstawy dla tworzenia przez starostę zasad zawierania umów dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa. Organ administracji publicznej może podejmować tylko takie działania, które wynikają z przepisów obowiązującego prawa. Ustalanie przez starostę pozaustawowych zasad dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wydaje się być*

działaniem bezprawnym. Odnosząc się do określonego przez Wojewodę wymogu prezentowania przez Starostwo danych (tj. wykazów nieruchomości nierozdysponowanych oraz oddanych w trwały zarząd, dzierżawę i użytkowanie) w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu za lata 2022-2024 według stanu na dzień sporządzenia tych sprawozdań, w sytuacji gdy zgodnie z przepisem art. 23 ust.1a ugn, sprawozdanie to ma charakter roczny, zatem powinno obejmować czynności podejmowane w trakcie roku kalendarzowego, Wojewoda poinformował, że taki zakres danych wynikał w szczególności z potrzeby pozyskania jak najbardziej aktualnych, w poszczególnych latach, danych o nieruchomościach w nich wskazanych, które również były wykorzystywane dla potrzeb prowadzenia spraw związanych z nadzorem wojewody nad gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 718-780)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie sporządzano zestawienie nieruchomości zasobu Skarbu Państwa stanowiące załącznik do *Planu na lata 2022 – 2024* oraz *Planu na lata 2025 – 2027* wykazując w nim odpowiednio 856 i 859 nieruchomości Skarbu Państwa, w sytuacji gdy w ewidencji zasobu ujawniono 820 i 826 takich nieruchomości.

(akta kontroli str. 18, 884-900, 915-929)

Przyczyny rozbieżności Starosta wyjaśnił *niedopatrzaniem z uwagi na zawarcie w kilku obrębach większej ilości działek.*

(akta kontroli str. 36-35)

2. Starosta nie naliczył i nie wyegzekwował wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa nr 473 położonej w Gminie Warta, obr. Ostrów Warcki w okresie od 7 września 2024 r. do 10 stycznia 2025 r., tj. za okres pomiędzy obowiązywaniem dwóch umów dzierżawy tej nieruchomości przez tego samego dzierżawcę, naruszając tym samym art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalenia przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Szacunkowa wysokość wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości wyniosła 0,2 tys. zł⁴⁷.

(akta kontroli str. 987-1018)

Brak naliczania tego wynagrodzenia Starosta wyjaśnił *niedopatrzaniem oraz toczącym się postępowaniem w celu przedłużenia ww. umowy dzierżawy.*

(akta kontroli str. 217-244)

⁴⁷ Przyjmując, że wysokość wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości należy ustalać na podstawie stawek czynszu lub dzierżawy za daną nieruchomość, tj. stawki rocznego czynszu za dzierżawę przedmiotowej nieruchomości w wysokości 600 zł.

3. Starosta nie gospodarował częścią nieruchomości Skarbu Państwa w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, dopuszczając do użytkowania 14 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 3,9116 ha ujętych w ewidencji zasobu jako nierozdysponowane przez osoby do tego nieuprawnione. Jednocześnie nie ustalał i nie egzekwował z tego tytułu wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z tych nieruchomości. Dotyczyło to następujących nieruchomości:
- dziewięciu nieruchomości⁴⁸, które w całości lub w części stanowiły pola uprawne, w tym pięć obsianych w całości, a cztery w części,
 - trzech nieruchomości⁴⁹ znajdujących się na terenie ogrodzonych posesji z nasadzeniami i szklarniami na dwóch z nich,
 - nieruchomości⁵⁰ ogrodzonej na której znajdował się budynek mieszkalny,
 - nieruchomości⁵¹ na której znajdowały się reklamy stacji benzynowej i przystani w Warcie.

(akta kontroli str. 1035-1075, 1253-1295)

Zgodnie z art. 12 ugn w zw. z art. 11 ust. 1 ugn starostowie reprezentujący Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, są zobowiązane do gospodarowania nimi w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

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

(akta kontroli str. 60-79)

W ocenie NIK, Starosta 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 sposobu korzystania z nieruchomości, a także nałożyć na te podmioty i wyegzekwować wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z tych nieruchomości. Brak wiedzy o ich użytkowaniu przez podmioty nieuprawnione, stwarza również ryzyko zasiedzenia tych nieruchomości przez osoby korzystające z nich bez tytułu prawnego i utraty majątku Skarbu Państwa.

4. W Starostwie nie przeprowadzono pełnej inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa odstępując od inwentaryzacji 831 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, pomimo wynikającego z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵², zgodnie z którym jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego

⁴⁸ Nieruchomości o numerach 101408_2.0018.75, 101410_2.0002.462/1, 101410_2.0002.464/1, 101410_2.0002.465/1, 101409_5.0043.57, 101409_5.0043.58/2, 101407_2.0003.389/3, 101407_2.0013.38/1, 101409_5.0017.696/1.

⁴⁹ Nieruchomości o numerach 101401_1.0014.5474/1, 101409_4.0011.2/3, 101404_2.0026.116.

⁵⁰ Nieruchomość nr 1011409_5.0027.262/2.

⁵¹ Nieruchomość nr 101409_5.0017.695/1.

⁵² Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.

inwentaryzację gruntów drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

(akta kontroli str. 18, 60-79, 260, 424)

Starosta wyjaśnił, że nie zostały zinwentaryzowane z uwagi na brak określonej wartości przedmiotowych nieruchomości.

(akta kontroli str. 60-79)

W ocenie NIK, Starosta realizując wynikający z art. 12 ugn obowiązek gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, powinien zapewnić wycenę tych nieruchomości, a następnie dokonać pełnej inwentaryzacji tych nieruchomości w oparciu o przepisy ustawy o rachunkowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie gospodarowanie przez Starostę Sieradzkiego nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym niezagospodarowanymi. Starosta nie zapewnił właściwego nadzoru nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, dopuszczając do użytkowania części z nich przez nieuprawnione podmioty, co znalazło potwierdzenie w wynikach przeprowadzonych oględzin. Niewłaściwy nadzór doprowadził ponadto do niedochodzenia należności za bezumowne korzystanie z jednej nieruchomości przez nieuprawniony podmiot podczas przerwy w obowiązywaniu umów dzierżawy. W Starostwie prawidłowo sporządzano i terminowo przedkładano Wojewodzie Łódzkiemu plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Starosta podejmował działania na rzecz uregulowania stanu prawnego nierozdysponowanych nieruchomości kierując do sądu stosowne wnioski o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych, jednakże dotyczyły one niewielkiej części nieruchomości. Nieprawidłowo przeprowadzano inwentaryzację nieruchomości Skarbu Państwa obejmując nią tylko część nierozdysponowanych nieruchomości.

OBSZAR

3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Opis stanu faktycznego

3.1. Starosta Sieradzki deklarował i opłacał podatki lokalne zarówno od nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarował jak i od nieruchomości stanowiących własność Powiatu.

W okresie objętym kontrolą zapłacono następujące kwoty podatków:

- w 2022 r. podatek od 42 nieruchomości w łącznej kwocie 30,6 tys. zł, w tym od: budynków mieszkalnych – 9,6 tys. zł, budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej – 3,2 tys. zł, budynków pozostałych – 10,3 tys. zł, gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – 0,2 tys. zł, gruntów pozostałych – 7,3 tys. zł,
- w 2023 r. podatek od 41 nieruchomości w łącznej kwocie 37,5 tys. zł, w tym od: budynków mieszkalnych – 11,3 tys. zł, budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej – 2,8 tys. zł, budynków pozostałych – 11,9 tys. zł, gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – 0,2 tys. zł, gruntów pozostałych – 11,3 tys. zł,
- w 2024 r. podatek od 42 nieruchomości w łącznej wysokości 37,4 tys. zł, z tego od: budynków mieszkalnych – 11,3 tys. zł, budynków zajętych na

- prorowadzenie działalności gospodarczej – 2,8 tys. zł, budynków pozostałych – 11,7 tys. zł, gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – 0,2 tys. zł, gruntów pozostałych – 11,4 tys. zł,,
- w 2025 r. podatek od 42 nieruchomości w łącznej kwocie 36,1 tys. zł, w tym od: budynków mieszkalnych – 11,3 tys. zł, budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej – 2,8 tys. zł, budynków pozostałych – 10,4 tys. zł, gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – 0,2 tys. zł, gruntów pozostałych – 11,4 tys. zł.

W 2022 r. Starosta Sieradzki zapłacił również podatek leśny w wysokości 0,02 tys. zł. W kontrolowanym okresie Starosta składał deklaracje podatkowe do dwóch organów podatkowych: Urzędu Miejskiego w Warcie⁵³ oraz Urzędu Miasta Sieradz⁵⁴.

(akta kontroli str. 1535-1538)

Badanie prawidłowości opodatkowania nieruchomości ujętych w pięciu deklaracjach na podatek od nieruchomości wykazało, że przyjęto stawki zgodne z uchwałami organu podatkowego.

(akta kontroli str. 1297-1532)

- 3.2.** Korektę deklaracji na podatek od nieruchomości za 2022 r. złożoną w związku z nabyciem przez Skarb Państwa nieruchomości gruntowej zabudowanej nr 5585/20 na podstawie decyzji Starosty Sieradzkiego z dnia 11 stycznia 2022 r.⁵⁵, złożono do organu podatkowego w dniu 7 marca 2022 r., tj. po upływie terminu określonego w art. 6 ust. 9 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁵⁶, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1319-1326, 1533-1534)

Wpłaty podatków od nieruchomości oraz podatku leśnego dokonywano w terminie wynikającym z art. 6 ust. 9 pkt 3 opioł oraz art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym⁵⁷.

(akta kontroli str. 1477-1532)

- 3.3.** W badanym okresie Starosta nie realizował obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości w odniesieniu do części nieużytkowanych przez inne podmioty nieruchomości, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1541-1563, 1567-1577)

- 3.4.** W badanym okresie nie było przypadków wydawania przez właściwe miejscowo organy podatkowe ulg w odniesieniu do należności z tytułu podatków od nieruchomości Skarbu Państwa czy podatku leśnego, których

⁵³ Deklaracje na podatek od nieruchomości i podatek leśny na 2022 r.

⁵⁴ Deklaracje na podatek od nieruchomości na lata 2022 – 2025.

⁵⁵ Nr GK.6820.30.2021

⁵⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 707, dalej „upioł”.

⁵⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 176.

obowiązek uiszczenia nałożony został na Starostę bądź odmowy udzielania ulgi na wniosek Starosty.

(akta kontroli str. 36-53)

3.5. Nadzór Wojewody Łódzkiego nad realizacją przez Starostę zadań związanych z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, zgodnie z informacją uzyskaną w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK *był realizowany na etapie rozpatrywania wniosków starostów (...) wykonujących zasadnie z zakresu administracji rządowej, o uruchomienie środków budżetowych na opodatkowanie nieruchomości, przeznaczonych na wydatki bieżące z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa lub o przyznanie dodatkowych środków finansowych na ten cel. Nadzór ten realizowany jest poprzez analizę przedstawionych dokumentów, m.in.: potwierdzających prawo własności bądź władania Skarbu Państwa, określających sposób zagospodarowania nieruchomości, potwierdzających wysokość należności podatkowej (kopie złożonych deklaracji podatkowych). Ustalono, że w okresie ostatnich 3 lat Starosta Sieradzki, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, nie występował o uruchomienie przyznanych mu środków budżetowych na wydatki bieżące z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa z przeznaczeniem na opodatkowanie nieruchomości. Do Wojewody Łódzkiego nie były również składane wnioski o przyznanie dodatkowych środków finansowych na ten cel.*

(akta kontroli str. 1564-1566)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta złożył korektę deklaracji na podatek od nieruchomości na rok 2022 r. po upływie terminu określonego w art. 6 ust. 9 pkt 2 upiol, w sytuacji gdy podstawą złożenia korekty była ostateczna decyzja Starosty Sieradzkiego z dnia 11 stycznia 2022 r., a korektę złożono w Urzędzie Miasta w Sieradzu w dniu 7 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 1319-1326, 1533-1534)

Zgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 2 upiol osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a także jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe są obowiązane odpowiednio skorygować deklaracje w razie zaistnienia zdarzenia mającego wpływ na wysokość opodatkowania, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia.

Starosta wyjaśnił, że korekta została zgłoszona po terminie, gdyż konieczne były oględziny nieruchomości w celu dokonania pomiaru budynku. Natomiast Starostwo Powiatowe w Sieradzu nie było w posiadaniu kluczy, gdyż osoba fizyczna zajmowała budynek bez tytułu prawnego.

(akta kontroli str. 36-53)

2. W latach 2022 - 2025 Starosta nie podejmował skutecznych czynności weryfikacyjnych celem ustalenia wszystkich nieruchomości objętych

obowiązkiem podatkowym, wskutek czego nie realizował obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości oraz w podatku leśnym, w odniesieniu do części nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarował. W przypadku braku realizacji obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości, Starosta naruszył art. 3 ustawy upiś, zgodnie z którym 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. Powyższe stwierdzono w następujących przypadkach:

- a) nie opodatkowano nieruchomości ujętych w EGiB jako nieruchomości Skarbu Państwa, którymi władał/gospodarował Starosta lub bez oznaczenia innego podmiotu gospodarującego, tj. 51 nieruchomości w 2022 r.⁵⁸, 20 w 2023 r.⁵⁹ i 21 w 2024 r.⁶⁰ oraz w 2025 r.⁶⁰. Wyliczona szacunkowo⁶¹ wartość zaległego podatku od nieruchomości wyniosła 21,8 tys. zł.
- b) nie opodatkowano części nieruchomości gruntowych zabudowanych i zurbanizowanych, wobec których wszczęto postępowania komunalizacyjne, a które nie były objęte zwolnieniem podatkowym. Wyliczona szacunkowo⁶² wartość zaległego podatku od nieruchomości wyniosła w 2022 r. 0,6 tys. zł, w 2023 r. 0,3 tys. zł, w 2024 r. i w 2025 r. po 0,08 tys. zł⁶³.
- c) nie realizowano obowiązku podatkowego w podatku leśnym w odniesieniu do części nieruchomości oznaczonych jako grunty leśne lub grunty częściowo zalesione, ujętych w EGiB jako nieruchomości Skarbu Państwa, którymi władał/gospodarował Starosta lub bez określenia podmiotu władającego, tj.

⁵⁸ 31 nieruchomości Skarbu Państwa o pow. 1.521 m² o uregulowanym stanie prawnym i 20 nieruchomości o pow. 13.212 m² bez uregulowanego stanu prawnego.

⁵⁹ dwie nieruchomości Skarbu Państwa o pow. 368 m² o uregulowanym stanie prawnym oraz 18 nieruchomości o pow. 10.535 m² bez uregulowanego stanu prawnego.

⁶⁰ jedna nieruchomość Skarbu Państwa o pow. 100 m² o uregulowanym stanie prawnym i 19 nieruchomości o pow. 10.835 m² bez uregulowanego stanu prawnego.

⁶¹ Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać opłacona po ustaleniu wysokości zobowiązania w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i wyłączeń przewidzianych upiś.

⁶² Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać opłacona po ustaleniu wysokości zobowiązania w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i wyłączeń przewidzianych upiś.

⁶³ W 2022 r. 43 nieruchomości o pow. 2.029 m²; w 2023 r. trzy nieruchomości o pow. 1.297 m², a w 2024 r. i 2025 r. dwie nieruchomości o powierzchni 643 m².

do 57 nieruchomości w 2022 r.⁶⁴, 55 w 2023 r.⁶⁵ i w 2024 r.⁶⁶ oraz 56 w 2025 r.⁶⁷. Szacunkowa⁶⁸ wartość zaległego podatku leśnego wyniosła 4,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1567-1578)

W odniesieniu do braku realizacji obowiązku podatkowego w podatku leśnym Starosta naruszył art. 2 ust.1 pkt 4 ustawy o podatku leśnym, zgodnie z którym opodatkowaniem tym podatkiem podlegają jednostki organizacyjne będące posiadaczami lasów stanowiących własność Skarbu Państwa.

Wyjaśniając przyczyny nieopodatkowania części nieruchomości podatkiem od nieruchomości Starosta wskazał, że *nie posiadają one uregulowanego stanu prawnego lub z mocy prawa stanowią własność odpowiednich gmin lub stanowiły część pasa drogowego*. W odniesieniu do przyczyn nieopodatkowania podatkiem od nieruchomości części nieruchomości objętych postępowaniami komunalizacyjnymi, przed faktycznym przeniesieniem własności nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz danej gminy w drodze prawomocnej decyzji komunalizacyjnej, Starosta wyjaśnił, że nieruchomości te *z mocy samego prawa stanowią własność odpowiednich gmin już od dnia 27 maja 1990 roku. W tym przypadku decyzje komunalizacyjne nie stanowią źródła prawa ich własności*.

Zapytany o przyczyny nieopodatkowania części nieruchomości podatkiem leśnym Starosta wyjaśnił, że działki te *nie posiadają uregulowanego stanu prawnego lub z mocy samego prawa podmiotem gospodarującym są Lasy Państwowe*.

(akta kontroli str. 36-53)

W ocenie NIK, zgodnie z EGiB nieruchomości te stanowią własność Skarbu Państwa reprezentowanego przez Starostę, a zgodnie z art. 21 pgik dane z EGiB stanowią podstawę wymiaru podatku.

Zdaniem NIK, nie stanowi również podstawy do odstąpienia od opodatkowania nieruchomości, które na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej stały się własnością gmin, ale co do których Wojewoda Łódzki nie wydał decyzji stwierdzającej ich nabycie z mocy prawa. W EGiB jako właściciela tych nieruchomości wskazano Skarb Państwa, a jako podmiot władający Starostę Sieradzkiego. Nie udowodniono także, by Starosta podejmował działania celem wprowadzenia zmian w EGiB w zakresie wprowadzenia innego podmiotu władającego tymi nieruchomościami

⁶⁴ 39 nieruchomości Skarbu Państwa o pow. 20,3609 ha o uregulowanym stanie prawnym i 18 nieruchomości o pow. 3,7760 ha bez uregulowanego stanu prawnego.

⁶⁵ 37 nieruchomości Skarbu Państwa o pow. 20,2005 ha o uregulowanym stanie prawnym i 18 nieruchomości o pow. 3,7760 ha bez uregulowanego stanu prawnego.

⁶⁶ 38 nieruchomości Skarbu Państwa o pow. 20,3159 ha o uregulowanym stanie prawnym i 17 nieruchomości o pow. 3,4402 ha bez uregulowanego stanu prawnego.

⁶⁷ 39 nieruchomości Skarbu Państwa o pow. 20,3605 ha o uregulowanym stanie prawnym i 17 nieruchomości o pow. 3,4402 ha bez uregulowanego stanu prawnego.

⁶⁸ Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać opłacona po ustaleniu wysokości zobowiązania w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i włączy przewidzianych uopl.

w poszczególnych latach, co potwierdzałoby posiadanie przez niego takiej wiedzy i uzasadniało brak obowiązku podatkowego.

Nie znajdują również uzasadnienia wyjaśnienia Starosty dotyczące nie opodatkowania nieruchomości podatkiem leśnym z uwagi na to, że podmiotem gospodarującym tymi nieruchomościami są z mocy prawa Lasy Państwowe. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o lasach lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe⁶⁹. Jednocześnie w art. 2 ustawy o podatku leśnym ustawodawca wymienia podatników tego podatku, w tym właścicieli lasów, posiadaczy samoistnych, użytkowników wieczystych oraz posiadaczy lasów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Treść przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o lasach nie przesądza, że każdy grunt leśny obciąża obowiązkiem podatkowym PGL Lasy Państwowe. W przeciwnym razie ustawodawca nie określiłby katalogu podatników podatku leśnego w art. 2 ustawy o podatku leśnym. Starosta w trakcie kontroli nie wykazał, że przedmiotowe nieruchomości przeszły w zarząd PGL Lasy Państwowe, natomiast jako podmiot władający tymi nieruchomościami w EGiB figuruje on sam, co dodatkowo znalazło potwierdzenie w księgach wieczystych.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Starosty w zakresie opodatkowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, nie zidentyfikował on bowiem większości nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym i tym samym nie naliczył i nie opłacił należności podatkowych w prawidłowej wysokości. Niemniej jednak, sporządził i złożył w wymaganym terminie deklaracje podatkowe z wyjątkiem jednej korekty, obejmując nimi jednak niewielką część nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Należne podatki ujęte w złożonych deklaracjach został ustalony w oparciu o prawidłowe stawki podatkowe, kategorie nieruchomości i powierzchnie ujęte w EGiB, a zobowiązania podatkowe zostały terminowo opłacone

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zaktualizowanie i uzupełnienie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o wszystkie nieruchomości, którymi w imieniu Skarbu Państwa gospodarować powinien Starosta, oraz usunięcie z zasobu nieruchomości podlegających wyłączeniu na mocy ugn.
2. Oznaczanie nieruchomości w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zgodnie z katastrzem nieruchomości.
3. 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.
4. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających sporządzanie rzetelnych i wiarygodnych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu.

⁶⁹ Dalej: „PGL Lasy Państwowe”

5. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających rzetelne prowadzenie ewidencji pozabilansowej wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.
6. Rzetelne i bieżące ewidencjonowanie poza zasobem nieruchomości podlegających komunalizacji z mocy prawa na podstawie ustawy komunalizacyjnej.
7. Wzmocnienie nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym podjęcie skutecznych działań zapewniających wyeliminowanie przypadków nieuprawnionego korzystania z tych nieruchomości.
8. 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.
9. Coroczne inwentaryzowanie wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Starosta.

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 *prawo zgłoszenia* 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
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

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

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

Łódź, 31 października 2025 r.

Kontroler
Maciej Kończalik
gł. specjalista k.p.
/-/

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

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Piotr Walczak
p.o. Dyrektor
Łódzkiej Delegatury w Łodzi⁷⁰
/podpisano elektronicznie/

⁷⁰ Z dniem 1 stycznia 2026 r. zadania realizowane przez Delegaturę w Łodzi przejęła Łódzka Delegatura w Łodzi.