



LOP.430.4.2023

Nr ewid. 122/2023/P/23/075/LOP

Informacja o wynikach kontroli

Gospodarowanie nieruchomościami  
Skarbu Państwa

## MISJA

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

Informacja o wynikach kontroli  
Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa

Dyrektor Delegatury NIK w Opolu

Iwona Zyman  
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Miklis  
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś  
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, luty 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## Spis treści

<b>WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ</b> .....	<b>4</b>
<b>1. WPROWADZENIE</b> .....	<b>5</b>
<b>2. OCENA OGÓLNA</b> .....	<b>7</b>
<b>3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI</b> .....	<b>9</b>
3.1. Realizacja przez starostów zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.....	9
3.2. Nadzór nad realizacją zadania.....	18
<b>4. WNIOSKI</b> .....	<b>25</b>
<b>5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI</b> .....	<b>26</b>
5.1. Realizacja przez starostwa dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz podejmowanie działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości w związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań z tego tytułu.....	26
5.2. Realizacja obowiązków w zakresie zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem.....	43
5.3. Realizacja wobec wojewody obowiązków sprawozdawczych i w zakresie przedkładania do zatwierdzania planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz uzyskiwania zgód na zbycie nieruchomości.....	51
5.4. Działania podejmowane w urzędach wojewódzkich w celu kontroli terminowości zapłaty należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i odzyskiwania zaległości z tego tytułu.....	56
5.5. Realizacja przez wojewodów działań nadzorczych nad gospodarowaniem przez starostów nieruchomościami należącymi do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.....	60
<b>6. ZAŁĄCZNIKI</b> .....	<b>67</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	67
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	77
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	82
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	83

Zdjęcie na okładce:

© Misho – [stock.adobe.com](https://stock.adobe.com)

# WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>Kc</b>	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. <i>Kodeks cywilny</i> (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.)
<b>Kpa</b>	ustawa z dnia 4 czerwca 1960 r. <i>Kodeks postępowania administracyjnego</i> (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.)
<b>Nieruchomości</b>	części powierzchni ziemskiej, stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności – art. 46§ 1 <i>Kc</i>
<b>Prawo budowlane</b>	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. <i>Prawo budowlane</i> (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.)
<b>Starostwa</b>	starostwa powiatowe i urzędy miast na prawach powiatu
<b>Starosta</b>	przewodniczący organu wykonawczego powiatu, w przypadku miast na prawach powiatu funkcje organu wykonawczego powiatu pełni prezydent miasta
<b>Ufp</b>	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. <i>o finansach publicznych</i> (Dz. U. 2023 r. poz. 1270, ze zm.)
<b>Ugn</b>	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. <i>o gospodarce nieruchomościami</i> (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.)
<b>Uor</b>	ustawa z dnia 29 września 1994 r. <i>o rachunkowości</i> (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.)
<b>ustawa o dochodach jst</b>	ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. <i>o dochodach jednostek samorządu terytorialnego</i> (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267, ze zm.)
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> (Dz. U. z 2022 r. poz. 623)
<b>ustawa o przekształceniu</b>	ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. <i>o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów</i> (Dz. U. z 2023 r. poz. 904, ze zm.)
<b>zasób nieruchomości Skarbu Państwa</b>	nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo i rzetelnie gospodarowano nieruchomościami Skarbu Państwa?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zadanie gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa było realizowane przez starostów prawidłowo i rzetelnie, w tym zapewniono utrzymanie należytego stanu technicznego budynków i innych obiektów Skarbu Państwa oraz podejmowano działania w celu wyegzekwowania należności z tytułu udostępnienia takich nieruchomości?
2. Czy działania wojewodów podejmowane w ramach nadzoru nad gospodarowaniem przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa były prawidłowe i rzetelne, w tym, czy uzyskiwano należne korzyści majątkowe i prowadzono skuteczną windykację zaległości?

## Jednostki kontrolowane

Starostwa Powiatowe w Bydgoszczy, Kędzierzynie-Koźlu, Kielcach, Kluczborku, Międzyrzeczu, Nowej Soli i Opolu;  
Urzędy Miasta w Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach i Włocławku;  
Urzędy Wojewódzkie: Kujawsko-Pomorski, Lubuski, Opolski i Świętokrzyski.

**Okres objęty kontrolą**  
2020–2023 (I kwartał)

W Sprawozdaniu o stanie mienia Skarbu Państwa za 2020 r.<sup>1</sup> Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wskazał, że własnością Skarbu Państwa, według stanu na 1 stycznia 2020 r., były grunty o łącznej powierzchni 10,3 mln ha. Sprawozdanie to zawierało informacje o stanie prawnym, wartości i strukturze majątku Skarbu Państwa, jednak nie wyszczególniono w nim żadnych danych liczbowych dotyczących nieruchomości, którymi gospodarowali starostowie, w szczególności odnoszących się do wartości takich nieruchomości. Brak uwzględnienia w ww. sprawozdaniu wartości przedmiotowych nieruchomości wynikał z faktu, że obowiązek agregowania danych w tym zakresie nie był realizowany na szczeblu ewidencji podstawowej<sup>2</sup>.

Gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa jest zadaniem z zakresu administracji rządowej zleconym powiatom. Starostowie działający w imieniu Skarbu Państwa są zobowiązani m.in. do ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa, ich wyceny, wykonywania czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu, prowadzenia windykacji tych należności oraz zabezpieczania nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem. Za zgodą właściwego wojewody starostwie zbywają i nabywają nieruchomości do zasobu, a także udostępniają je innym podmiotom w formie dzierżawy, najmu, użyczenia lub oddania w użytkowanie wieczyste<sup>3</sup>. Realizacja tych zadań jest finansowana z dotacji celowych budżetu państwa, których wysokość, zgodnie z art. 49 ust. 1, 5 i 6 ustawy o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, powinna zapewnić pełne i terminowe ich wykonanie. Wojewodowie udzielający tych dotacji są zobowiązani do sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem przekazanych środków, jak i nad realizacją finansowanych z nich działań w zakresie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa. Przedmiotem nadzoru sprawowanego przez wojewodów są podejmowane przez starostów działania, mające na celu dochodzenie zaległości powstałych w związku z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.

Co do zasady 75 % dochodów, uzyskanych przez powiaty z tytułu sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu/użytkowania/dzierżawy/najmu składników majątkowych wchodzących w skład zasobu oraz odsetek za nieterminowe wnoszenie ww. należności, podlega odprowadzeniu na rachunek dochodów budżetu państwa prowadzony przez właściwego wojewodę, będącego dysponentem części budżetu państwa. Pozostałe 25 % wpływów uzyskanych z tych tytułów stanowi dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. Głównym źródłem dochodów pobieranych przez powiaty w związku z realizacją zadań dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, były opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntów. W okresie objętym kontrolą, w województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim i świętokrzyskim opłaty te stanowiły 84,5 % łącznych dochodów uzyskanych przez powiaty z ww. tytułów. Stan zaległości z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa w wymienionych czterech województwach zwiększył się w okresie od 31 grudnia 2020 r. do 31 marca 2023 r. z 97 mln zł do 131,1 mln zł, tj. o 35,1 %.

Dotacje celowe z budżetu państwa przekazywane powiatom na realizację zadań z zakresu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa były przeznaczone na sfinansowanie działań realizowanych w ramach tych zadań oraz na pokrycie kosztów ich obsługi administracyjnej. Rozliczanie dotacji przekazanych każdemu z powiatów przebiegało dwutorowo: podstawą

<sup>1</sup> Przekazanym Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 marca 2022 r.

<sup>2</sup> Jednostką ewidencji podstawowej jest państwowa jednostka organizacyjna lub właściwy minister zobowiązany do prowadzenia ewidencji mienia Skarbu Państwa na zasadach określonych w przepisach o rachunkowości.

<sup>3</sup> Zgoda wojewody jest wymagana w przypadku umów zawieranych na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony oraz w sytuacji, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony nie dłuższy niż trzy lata strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

rozliczenia wydatków poniesionych na realizację konkretnych działań (takich jak: sporządzenie operatu szacunkowego, wykonanie prac remontowych, wypłata odszkodowania) były dokumenty, na podstawie których takie wydatki zostały poniesione, tj. decyzje, faktury itp.; rozliczanie kosztów obsługi administracyjnej następowało natomiast w oparciu o opracowany w Ministerstwie Finansów *Katalog zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiaty w obszarze gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa*. W dokumencie tym uwzględniono czasochłonność poszczególnych czynności oraz stawkę roboczogodziny. Powiatom znajdującym się we właściwości czterech kontrolowanych wojewodów, w okresie objętym kontrolą, przekazano na realizację przedmiotowego zadania dotacje w łącznej wysokości 63,8 mln zł.

## 2. OCENA OGÓLNA

Nie w pełni  
prawidłowe  
i rzetelne  
gospodarowanie  
nieruchomościami  
Skarbu Państwa

**Działania starostów, jako organów reprezentujących Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami nie były w pełni prawidłowe i rzetelne. W wielu przypadkach skutkowało to uzyskiwaniem dochodów z tytułu udostępnienia takiego majątku osobom trzecim na poziomie, który nie odzwierciedlał jego aktualnej wartości, jak również nienależnym zabezpieczeniem nieruchomości przed uszkodzeniem i zniszczeniem.**

We wszystkich skontrolowanych starostwach dopuszczono się naruszeń przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Naruszenia te skutkowały nieprawidłową gospodarką nieruchomościami Skarbu Państwa i polegały m.in. na braku dokonywania aktualizacji wartości nieruchomości Skarbu Państwa, pomimo stale rosnących cen nieruchomości. W konsekwencji opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości była ustalana w oparciu o cenę nieruchomości, która nie odzwierciedlała jej wartości. W  $\frac{3}{4}$  skontrolowanych starostw stwierdzono przypadki nieruchomości, dla których wartość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ustalono po raz ostatni 20 lub więcej lat temu. Ponadto stwierdzono nieprawidłowości dotyczące realizacji obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych.

Nieprawidłowości polegały również na braku zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed ich uszkodzeniem lub zniszczeniem. Stwierdzono bowiem, że w  $\frac{3}{4}$  skontrolowanych jednostek w sposób systemowy nie podejmowano działań planowych w tym zakresie, w tym nie poddawano obiektów budowlanych okresowym kontrolom przewidzianym przepisami prawa budowlanego. Również działania doraźne, będące efektem uzyskania przez starostów informacji o nieruchomościach, których stan techniczny wymagał pilnej interwencji, nie były podejmowane lub były opóźnione.

W co drugiej skontrolowanej jednostce stwierdzono nieprawidłowości polegające na podejmowaniu czynności windykacyjnych ze zwłoką lub braku skuteczności takich czynności. Powyższe miało wpływ na stały wzrost zaległości, które w skontrolowanych 11 starostwach według stanu na koniec marca 2023 r. – w stosunku do ich stanu na koniec 2020 r. – wzrosły o 26 %.

Aktualnie obowiązujące przepisy nie wskazują państwowej jednostki organizacyjnej, zobowiązanej do ujmowania w ewidencji bilansowej – jako środków trwałych – nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w gospodarowanie starostom. Zgodnie ze stanowiskiem Ministra Finansów powinny być one ujmowane w ewidencji pozabilansowej prowadzonej w starostwach. Tymczasem do ww. wytycznych zastosowało się jedynie pięć objętych kontrolą starostw (spośród 11 objętych kontrolą).

Nadzór sprawowany przez wojewodów nad gospodarowaniem przez starostów zasobem nieruchomości Skarbu Państwa nie był rzetelny. Pomimo stale wzrastającej kwoty zaległości, zwłaszcza z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów, w urzędach wojewódzkich nie diagnozowano przyczyn takiego stanu, nie monitorowano skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych oraz skali przedawnień. Nadzór nad odzyskiwaniem zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wojewodowie sprawowali głównie poprzez przeprowadzanie kontroli, przy czym wielkość zaległości oraz wartość należności przedawnionych nie stanowiła kryterium doboru podmiotów do kontroli.

Dotacje celowe planowane w budżecie państwa nie były wystarczające dla prawidłowej realizacji przez starostów zadania związanego z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Wprawdzie dotacje te były uzupełniane w trakcie roku budżetowego środkami pochodzącymi z rezerw celowych budżetu państwa, lecz w przypadku części powiatów przekazywane kwoty nadal nie zapewniały pokrycia kosztów pełnej

realizacji zadań. Zmuszało to powiaty do częściowego ich finansowania ze środków własnych albo do rezygnacji z realizacji niektórych działań, w szczególności – ze sporządzania operatów szacunkowych nieruchomości, jak również zadań przewidzianych do wykonania w ostatnich miesiącach roku.

Jednocześnie przyjęty sposób rozliczania kosztów obsługi administracyjnej zadania dotyczącego gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu Skarbu Państwa powodował, że niemożliwe było zamknięcie tego procesu w roku budżetowym. W efekcie, w siedmiu województwach refundowano powiatom poniesione koszty w kolejnym roku.



### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

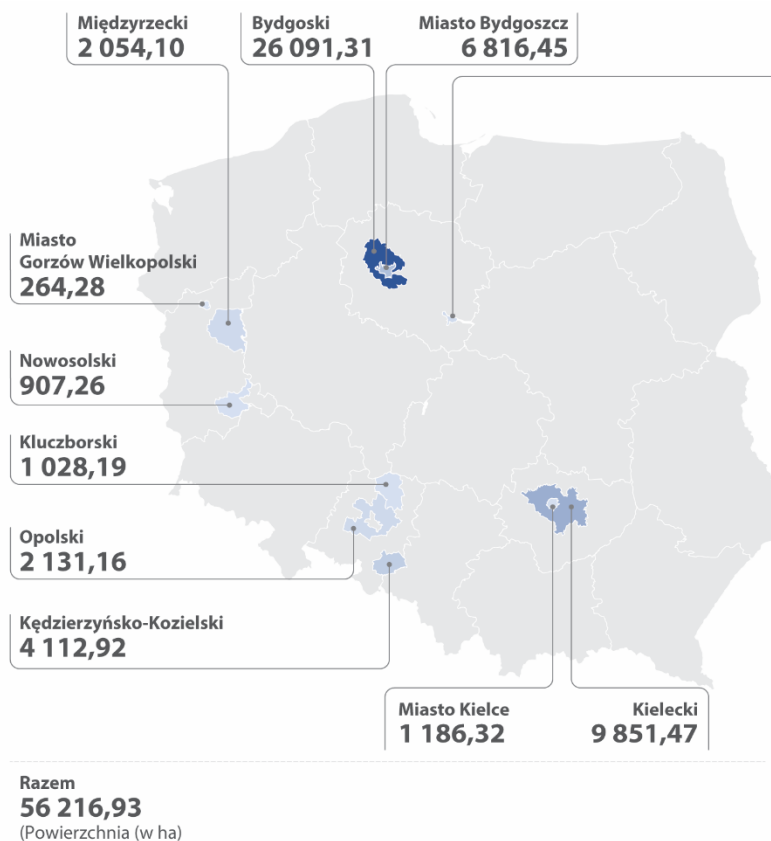
#### 3.1. Realizacja przez starostów zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

**Odpłatnie udostępniano 1/3 powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa**

W 11 objętych kontrolą jednostkach, według stanu na 31 marca 2023 r., gospodarowano nieruchomościami Skarbu Państwa o łącznej powierzchni gruntów 56 216,93 ha. Powierzchnia ta – w stosunku do 2020 r. – wzrosła o 8 001,65 ha, tj. o 17 %.

Infografika nr 1

Powierzchnia gruntów Skarbu Państwa, którymi gospodarowały kontrolowane powiaty (w ha)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w trakcie kontroli.

Powyższe nieruchomości w niemal połowie (26 790,28 ha) zostały udostępnione<sup>4</sup> w trybach określonych przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym w czterech starostwach udział powierzchni udostępnionych w ww. trybie był wysoki i wynosił co najmniej 92 %<sup>5</sup>. W większości przypadków ww. nieruchomości udostępniano nieodpłatnie (66 %), co oznacza, że odpłatnie udostępniana była tylko 1/3 powierzchni nieruchomości oddanych w użytkowanie w trybach określonych ww. ustawą.

Nieruchomości udostępniano w szczególności poprzez oddanie ich w użytkowanie wieczyste (19 406,67 ha, tj. 72 %) i w trwały zarząd (6431,78 ha, tj. 24 %).

<sup>4</sup> Państwowym i samorządowym jednostkom organizacyjnym, osobom prawnym (w tym państwowym i spółkom prawa handlowego) oraz osobom fizycznym.

<sup>5</sup> Starostwa powiatowe: w Opolu, w Kędzierzynie-Koźlu, w Kielcach i w Międzyrzeczu.

**Sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa odbywała się co do zasady w sposób prawidłowy**

W latach 2020–2023 (I kwartał) dziewięć skontrolowanych starostw zbyło łącznie 102 nieruchomości (tj. grunty, budynki oraz lokale) i uzyskało z tytułu sprzedaży dochody w kwocie wynoszącej blisko 12,5 mln zł. [str. 33]

W 2/3 skontrolowanych w tym zakresie jednostek stwierdzono, że sprzedaż nieruchomości została prawidłowo przygotowana i przeprowadzona oraz rzetelnie udokumentowana. Badaniem objęto ogółem 25 % transakcji sprzedaży stwierdzając, że co do zasady ceny nieruchomości ustalano z uwzględnieniem zasad wynikających z przepisów o gospodarce nieruchomościami. Również sposób przeprowadzenia przetargów i rokowań na zbycie był zgodny z tymi przepisami, a podstawą zawarcia umów była rzetelnie sporządzona dokumentacja w postaci protokołów z przeprowadzonego przetargu lub z rokowań.

**W 1/3 skontrolowanych jednostek stwierdzono nieprawidłowości, które polegały w szczególności na braku dopełnienia niektórych obowiązków w zakresie przygotowania postępowań mających na celu sprzedaż nieruchomości.** Nie miały one jednak wpływu na wysokość uzyskiwanych dochodów.

Istotną, choć jednostkową nieprawidłowością, było podjęcie działań w celu sprzedaży nieruchomości, a następnie ich zaniechanie, pomimo sporządzenia operatów szacunkowych. Działanie to oceniono jako niegospodarne<sup>6</sup>.

[str. 34–35]

W jednym starostwie<sup>7</sup> stwierdzono ponadto, że sprzedaż prawa użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa oraz prawa własności posadowionych na nich budynków nastąpiła w celu zapłaty zobowiązań ciężących na tym majątku. Wyniki kontroli wskazywały jednak, że istniała możliwość uchylenia się od zapłaty tych zobowiązań, z której to możliwości starosta kluczborski nie skorzystał, powołując się na wtórnie niekonstytucyjny przepis ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*<sup>8</sup>.

[str. 34]

**Tylko sześć nieruchomości Skarbu Państwa zostało przekazanych w użytkowanie wieczyste, a 63 oddano w trwały zarząd**

Skala przekazywania nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste była w kontrolowanym okresie niewielka, gdyż w latach 2020–2023 (I kwartał) przypadki takie wystąpiły tylko w czterech starostwach, w których przekazano w użytkowanie wieczyste łącznie sześć nieruchomości. Nieprawidłowości stwierdzone w dwóch starostwach, polegały na umieszczeniu niekompletnych informacji w ogłoszeniach o przetargu na oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

W okresie objętym kontrolą ośmiu starostów oddało w trwały zarząd łącznie 63 nieruchomości Skarbu Państwa. W połowie skontrolowanych w tym zakresie jednostek wystąpiły nieprawidłowości w związku z oddawaniem nieruchomości w trwały zarząd. Miały one charakter formalny i polegały na braku pełnych wymaganych danych w decyzjach ustanawiających tą formę władania nieruchomościami. W decyzjach tych brakowało bowiem określenia celu, na jaki nieruchomość została przekazana w trwały zarząd, czasu trwania trwałego zarządu, przeznaczenia nieruchomości i sposobu jej zagospodarowania, terminu zagospodarowania nieruchomości oraz informacji o możliwości aktualizacji opłaty z tytułu trwałego zarządu.

[str. 35–36]

<sup>6</sup> W Starostwie Powiatowym w Kluczborku.

<sup>7</sup> Starostwo Powiatowe w Kluczborku.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 2383.

<p>Nieterminowo potwierdzano przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów</p>	<p>Podstawą ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe – które dotychczas były gruntami Skarbu Państwa oddanymi w użytkowanie wieczyste – było wydane przez starostę/prezydenta miasta na prawach powiatu zaświadczenie, potwierdzające to przekształcenie. W 10 skontrolowanych jednostkach wydano łącznie ponad 4 tys. zaświadczeń, które – zgodnie z przepisami – należało wydać w terminie do 12 miesięcy od daty przekształcenia. Tymczasem <b>w ponad połowie skontrolowanych jednostek zaświadczenia te wydawano ze zwłoką, przy czym w krańcowych przypadkach zwłoka ta wynosiła nawet dwa lata</b><sup>9</sup>. Skala ww. nieprawidłowości była istotna, gdyż w niektórych starostwach nieterminowo wydano wszystkie objęte badaniem zaświadczenia<sup>10</sup>. [str. 36–38]</p>
<p>Wartość opłaty z tytułu przekształcenia była ustalana w oparciu o niezaktualizowaną wysokość opłaty rocznej</p>	<p>Wartość opłaty z tytułu ww. przekształcenia uzależniona była od wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, obowiązującej w dniu przekształcenia danej nieruchomości Skarbu Państwa zabudowanej na cele mieszkaniowe.</p> <p><b>Nieprawidłowości polegające na dokonywaniu ww. przekształceń w oparciu o wysokość opłaty rocznej ustalonej na podstawie wartości nieruchomości oszacowanej przed 2000 r. stwierdzono w dwóch kontrolowanych jednostkach</b><sup>11</sup>.</p> <p>Długotrwały brak aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego miał więc wprost proporcjonalny wpływ na zaniżoną wysokość dochodów uzyskanych z tytułu ww. przekształceń. [str. 38]</p>
<p>Odmowy wydania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie były uzasadnione</p>	<p>Przypadki odmowy wydania zaświadczenia potwierdzającego ww. przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności miały charakter jednostkowy. W skontrolowanych jednostkach wydano w latach 2020–2023 (I kwartał) tylko osiem takich odmów. Nieprawidłowość w zakresie odmowy wydania zaświadczenia o przekształceniu stwierdzono w jednym starostwie i miała ona charakter formalny, polegający na braku wydania ww. odmowy w drodze postanowienia, tj. niezgodnie z przepisami <i>Kodeksu postępowania administracyjnego</i>. [str. 38]</p>
<p>Obowiązek aktualizacji wysokości opłat nie był prawidłowo realizowany</p>	<p>Aktualizacji wysokości opłaty rocznej zgodnie z przepisami ustawy <i>o gospodarce nieruchomościami</i> dokonuje się w przypadku, gdy wartość nieruchomości uległa zmianie, przy czym opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego podlega aktualizacji nie częściej niż raz na trzy lata, a w przypadku trwałego zarządu – nie częściej niż raz w roku.</p> <p><b>Działania starostw podejmowane w celu monitorowania sytuacji na rynku nieruchomości i aktualizacji opłat rocznych w przypadku wzrostu wartości nieruchomości były niewystarczające dla zapewnienia takiego poziomu dochodów z tytułu udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa, który byłby adekwatny do wartości udostępnionych nieruchomości.</b></p> <p>W latach 2020-2023 (I kwartał) w ośmiu na 11 skontrolowanych jednostek stwierdzono bowiem, że dla blisko 3,8 tys. nieruchomości o powierzchni ponad 2 tys. ha opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego ustalono lub zaktualizowano po raz ostatni 20 lub więcej lat temu. Oznacza to, że <b>dla ¼ nieruchomości Skarbu Państwa opłaty te zostały ustalone w oparciu o wartość nieruchomości ustaloną przed 2004 r.</b> – w jednym starostwie<sup>12</sup> opłaty roczne zaktualizowano lub ustalono ponad 20 lat temu dla co drugiej nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. [str. 38–39]</p> <p>Również w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwałe zarząd w ponad połowie kontrolowanych starostw wystąpiły przypadki zaniechania od co najmniej 20 lat działań mających na celu zaktualizowanie opłat rocznych. Łącznie sytuacja taka dotyczyła 17 % nieruchomości oddanych</p>

<sup>9</sup> W Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu.

<sup>10</sup> W Starostwie Powiatowym w Kielcach.

<sup>11</sup> W Urzędzie Miasta Bydgoszczy i w Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu.

<sup>12</sup> Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu.

w trwały zarząd w tych sześciu starostwach. W krańcowym przypadku w starostwie<sup>13</sup> nigdy nie zaktualizowano opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu, co oznaczało, że od co najmniej 20 lat nie zaktualizowano opłaty rocznej 82 % nieruchomości oddanych w trwały zarząd. [str. 39–40]

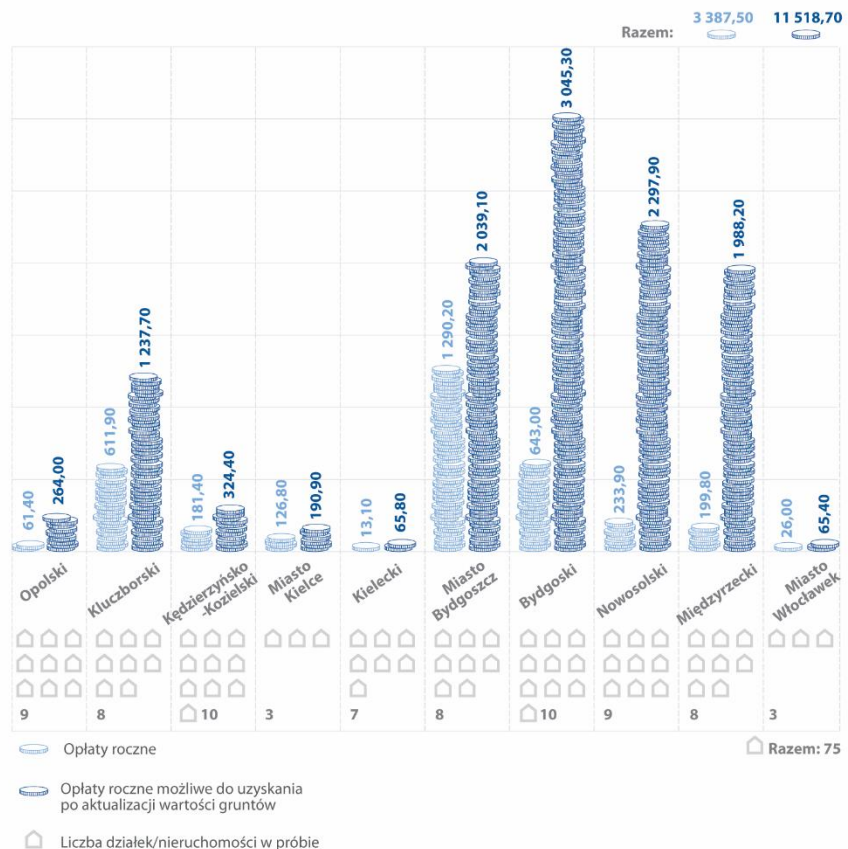
**Stwierdzono negatywny wpływ odległych terminów aktualizacji opłat rocznych na wysokość dochodów z tego tytułu**

**W wyniku porównania wartości rynkowych nieruchomości z wartościami będącymi podstawą ustalenia opłat za użytkowanie wieczyste stwierdzono, że dla ponad połowy nieruchomości Skarbu Państwa wartość, przyjmowana jako podstawa naliczenia opłaty rocznej, była znacząco niższa od cen transakcyjnych nieruchomości o podobnym przeznaczeniu i lokalizacji<sup>14</sup>.**

Oszacowana na tej podstawie wysokość opłat rocznych dla objętych badaniem nieruchomości mogła być wyższa ponad trzykrotnie od opłat rocznych dotyczących ww. nieruchomości ustalonych przez starostwa, tj. mogła wynieść o ponad 8 mln zł rocznie więcej<sup>15</sup>. W niektórych objętych kontrolą starostwach ujawniono jednak przypadki, gdzie oszacowana w wyżej wskazany sposób wartość opłaty rocznej oznaczałaby nawet dziesięciokrotny przyrost jej wartości w stosunku do stanu aktualnego<sup>16</sup>. [str. 40–41]

Infografika nr 2

Potencjalnie utracone dochody (w tys. zł) z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w trakcie kontroli.

We wszystkich starostwach jako przyczynę dokonywania aktualizacji opłat w długich odstępach czasowych wskazywano przede wszystkim względy

<sup>13</sup> Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu.

<sup>14</sup> Do porównania przyjęto informacje o wartości 1 m<sup>2</sup> nieruchomości o podobnym przeznaczeniu i lokalizacji, uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 lit. f ustawy o NIK od naczelników urzędów skarbowych.

<sup>15</sup> Dotychczasowe opłaty roczne ww. nieruchomości wynosiły 3,4 mln zł, a oszacowane na podstawie danych z urzędów skarbowych 11,5 mln zł.

<sup>16</sup> Starostwo Powiatowe w Nowej Soli.

finansowe wynikające z ograniczonych środków dotacji otrzymywanych na ten cel. Długie odstępy czasowe pomiędzy kolejnymi wycenami nieruchomości powodowały również skokowy wzrost opłat rocznych. W wielu przypadkach wpływało to na składanie odwołań do Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (161 przypadków w kontrolowanym okresie) i niejednokrotnie skutkowało obniżeniem opłat. [str. 41]

**Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa były prawidłowo odprowadzane do budżetu państwa**

Kwota uzyskanych w latach 2020–2023 (I kwartał) dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wyniosła w objętych kontrolą jednostkach 278,7 mln zł, przy czym najwyższe dochody uzyskano w 2020 r. (80,8 mln zł). **Najwyższe dochody uzyskano w ww. okresie z tytułu użytkowania wieczystego (230,1 mln zł, tj. 83 %).** [str. 28]

Analiza prawidłowości odprowadzania ww. dochodów do dysponentów części budżetu państwa wykazała, że co do zasady były one odprowadzane terminowo i w wysokościach wynikających z prawidłowych obliczeń. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły wyłącznie w jednej skontrolowanej jednostce<sup>17</sup> i z uwagi na ich skalę nie miały istotnego znaczenia dla oceny prawidłowości realizacji tego obowiązku. [str. 28–29]

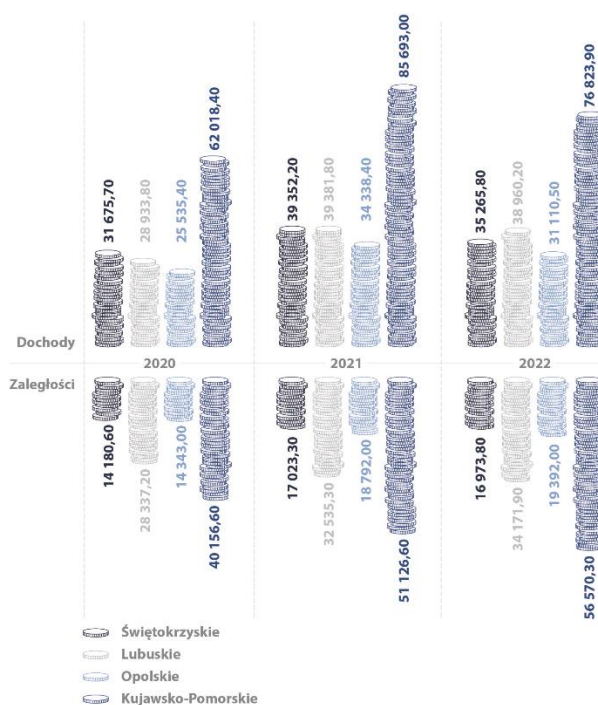
**Wzrost stanu należności pozostałych do zapłaty i zaległości**

Na 31 marca 2023 r. należności pozostałe do zapłaty z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w skontrolowanych jednostkach wynosiły 68,9 mln zł i wzrosły w stosunku do stanu na koniec 2020 r. o 42 %<sup>18</sup>. [str. 28]

Zaległości z ww. tytułu wynosiły na 31 marca 2023 r. **53,8 mln zł, co oznacza, że ponad ¾ należności stanowiły te, których termin płatności już upłynął.** W stosunku do stanu na koniec 2020 r. **nastąpił wzrost zaległości w kontrolowanych jednostkach o 26 %<sup>19</sup>.** [str. 30]

Infografika nr 3

Dochody zrealizowane w latach 2020–2022 przez kontrolowane powiaty oraz stan zaległości na koniec 2022 r. (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań Rb-27ZZ.

<sup>17</sup> W Starostwie Powiatowym w Kluczborku.

<sup>18</sup> Stan należności na 31 grudnia 2020 r. wynosił w skontrolowanych jednostkach 48,7 mln zł.

<sup>19</sup> Stan zaległości na 31 grudnia 2020 r. wynosił w skontrolowanych jednostkach 42,8 mln zł.



<p><b>Występowały nieprawidłowości w podejmowaniu czynności windykacyjnych</b></p>	<p>Badanie 55 spraw na ogólną kwotę 11,8 mln zł zaległości (tj. 21,9 % zaległości z tego tytułu w skontrolowanych jednostkach według stanu na 31 marca 2023 r.) wykazało, że <b>w blisko połowie skontrolowanych jednostek stwierdzono nieprawidłowości w obszarze podejmowania działań w celu odzyskania zaległych kwot należnych budżetowi państwa</b> z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Nieprawidłowości te polegały w szczególności na podejmowaniu kolejnych czynności mających na celu odzyskanie zaległości z opóźnieniami lub na braku podjęcia kolejnych wymaganych działań (np. wobec członków zarządu spółki będącej dłużnikiem). <b>Nieprawidłowości te wraz z uporczywymi praktykami unikania regulowania przez dłużników zobowiązań powodowały wzrost zaległości w tych starostwach.</b> [str. 30–32]</p>
<p><b>Ulgi w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa były udzielane prawidłowo</b></p>	<p>Do wszystkich skontrolowanych jednostek wpłynęło w latach 2020–2023 (I kwartał) 286 wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności<sup>20</sup>, z których blisko <math>\frac{3}{4}</math> rozpatrzono pozytywnie<sup>21</sup>. Najwięcej pozytywnie rozpatrzonych spraw (83 %) dotyczyło wniosków o odroczenie spłaty należności lub rozłożenia płatności na raty.</p> <p>Analiza postępowań prowadzonych na podstawie wniosków o udzielenie ulg, przeprowadzona na próbie 38 spraw (tj. 18 % złożonych wniosków) nie wykazała nieprawidłowości. W przypadku wniosków rozpatrzonych pozytywnie zwierały one uzasadnienie mające oparcie dokumentacji załączonej do wniosku o udzielenie ulgi. [str. 32]</p> <p>Nieprawidłowości w zakresie udzielania ulg stwierdzono w jednej jednostce<sup>22</sup> i polegały one na udzielaniu ulg w trybie określonym w art. 71 ust. 4 ustawy <i>o gospodarce nieruchomościami</i> dotyczącym ustalenia innego terminu zapłaty, pomimo że w istocie udzielono ulg polegających na rozłożeniu płatności na raty. [str. 33]</p>
<p><b>Nieprawidłowości w zakresie spisania z ksiąg rachunkowych należności przedawnionych i tworzenia odpisów aktualizujących należności</b></p>	<p>W związku z wysokim stanem zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa jednostki kontrolowane dokonywały odpisów aktualizacyjnych oraz spisywały z ksiąg rachunkowych należności przedawnione. Tylko w trzech skontrolowanych jednostkach odbywało się to jednak w oparciu o zasady uregulowane polityką (zasadami) rachunkowości danej jednostki.</p> <p>W latach 2020–2023 (I kwartał) <b>z powodu przedawnienia spisano w kontrolowanych jednostkach należności w kwocie 0,9 mln zł</b> i dokonano odpisów aktualizujących w kwocie należności głównej 42,3 mln zł.</p> <p>Nieprawidłowości w ww. zakresie stwierdzono w trzech kontrolowanych jednostkach<sup>23</sup>. Polegały one na braku utworzenia odpisów aktualizujących należności, pomimo bezskuteczności prowadzonej w tych sprawach egzekucji i na braku spisania z ksiąg rachunkowych należności przedawnionych w latach 2013-2019, wbrew przepisom art. 35b ustawy <i>o rachunkowości</i>. [str. 29–30]</p> <p>Ewidencja, o której mowa w art. 23 ust. 1c pkt 1–7 ustawy <i>o gospodarce nieruchomościami</i> była prowadzona we wszystkich skontrolowanych jednostkach elektronicznie, z wyjątkiem starostwa nowosolskiego, w którym prowadzona była częściowo elektronicznie. [str. 26]</p>

<sup>20</sup> Z tego 173 wnioski (60 %) dotyczyły odroczenia płatności lub rozłożenia płatności na raty.

<sup>21</sup> Pozytywnie rozpatrzono 208 wniosków.

<sup>22</sup> W Urzędzie Miasta Kielce.

<sup>23</sup> W Urzędzie Miasta Gorzowa Wielkopolskiego i w starostwach powiatowych w Nowej Soli i Kluczborku.

W ponad połowie jednostek ewidencja nieruchomości była nierzetelna

W sześciu z 11 skontrolowanych jednostek stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu ww. ewidencji. Polegały one na braku ujęcia w ewidencji wszystkich działek, podwójnego ujmowania działek w tej ewidencji, czy też ujmowania w niej działek niebędących we władaniu starostów. Ponadto w ewidencji nie ujmowano części wymaganych przepisami informacji, w szczególności dotyczących oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej, zgłoszonych roszczeń, toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych, a także daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej. [str. 26–27]

W ewidencji pozabilansowej pomijano wartość gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste

W celu dostarczania pełnej i rzetelnej informacji dla celów sprawozdawczych i kontrolnych o nieruchomościach Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste (w ujęciu nie tylko ilościowym, ale i wartościowym) Minister Finansów<sup>24</sup> zalecił ich ujmowanie w ewidencji pozabilansowej starostw. W świetle obowiązujących przepisów ustawy o rachunkowości nie można bowiem uznać nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje starosta, za środki trwałe starostwa. Co więc za tym idzie, nieruchomości tych nie należało ujmować w ewidencji bilansowej starostw.

W pięciu skontrolowanych starostwach zastosowano się do ww. wytycznych i implementowano je poprzez ujęcie zasad ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa na kontach pozabilansowych w zasadach (politykach) rachunkowości i w planach kont (pozabilansowych) starostw. Jednakże **wyłącznie w dwóch kontrolowanych jednostkach<sup>25</sup> stwierdzono, że ewidencję pozabilansową nieruchomości Skarbu Państwa prowadzono na kontach pozabilansowych w sposób rzetelny.** Nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji pozabilansowej nieruchomości Skarbu Państwa stwierdzono w trzech pozostałych starostwach i polegały one w szczególności na niekompletności lub nierzetelności zawartych w niej danych. [str. 27]

Nieprawidłowości polegające na ujmowaniu w księgach rachunkowych starostw nieruchomości Skarbu Państwa

Z kolei w sześciu starostwach ewidencji pozabilansowej nieruchomości Skarbu Państwa nie prowadzono, przy czym w dwóch z nich – wbrew przepisom ustawy o rachunkowości – nieruchomości Skarbu Państwa ujmowano w ewidencji bilansowej starostwa. W starostwach tych jako przyczynę ujęcia ww. nieruchomości w ewidencji bilansowej, zamiast – jak wskazywały wytyczne Ministra Finansów – w ewidencji pozabilansowej, wskazywano niejednoznaczność przepisów oraz rozbieżne stanowiska prezentowane w tej sprawie przez regionalne izby obrachunkowe. [str. 27–28]

Do zadań starostów należało – stosownie do treści art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami – zabezpieczenie nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem i zniszczeniem.

W skontrolowanych jednostkach **podejmowane działania w celu realizacji obowiązku** wyrażonego treścią ww. przepisu najczęściej nie miały jednak charakteru planowego, a **polegały przeważnie na podejmowaniu doraźnych działań w celu m.in. usunięcia uszkodzonych elementów** (np. wiatrołomów, siatki ogrodzeniowej, ale również obumarłych drzew rosnących na terenie nieruchomości). Z kolei w przypadku nieruchomości zabudowanych i zamieszkałych działania te polegały na doraźnym przeprowadzaniu drobnych prac remontowych i zabezpieczeniu otworów okiennych i drzwiowych przed wejściem osób postronnych. [str. 42–45]

Nieprawidłowości w realizacji ww. obowiązków zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa stwierdzono zarówno w zakresie podejmowania ww. działań doraźnych, jak i w podejmowania działań planowych, w szczególności poprzez poddawanie obiektów budowlanych – dla których nie został ustalony ich

<sup>24</sup> Komunikat Ministra Finansów z dnia 11 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia stanowiska Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie ujęcia, wyceny i prezentacji gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste w sprawozdaniach finansowych jednostek samorządu terytorialnego, a także w sprawie przekształcenia prawa wieczystego użytkowania tych gruntów w prawo własności.

<sup>25</sup> W Urzędzie Miasta Bydgoszczy i w Urzędzie Miasta Kielce.

<p><b>W ograniczonym zakresie podejmowano działania w celu zabezpieczenia nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem</b></p>	<p>użytkownik – okresowym kontrolom stanu technicznego i przydatności do użytkowania.</p> <p>Zaniechania w podejmowaniu działań doraźnych w celu zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed zniszczeniem lub uszkodzeniem miały charakter jednostkowy i polegały na <b>braku podjęcia stosownych działań, pomimo posiadanych informacji, zgodnie z którymi obiekt nie był zabezpieczony przed dostępem osób postronnych. Stwierdzono również przypadki opieszałego podejmowania takich działań</b>, które w krańcowym przypadku skutkowały tym, że <b>wizję lokalną nieruchomości nabytej z mocy prawa przez Skarb Państwa przeprowadzono po raz pierwszy dopiero po 15 miesiącach od ww. nabycia, a działania w celu jej zabezpieczenia</b> (poprzez oznakowanie nieruchomości i wywieszenie tablic informujących o zakazie wstępu oraz istniejącym zagrożeniu) <b>podjęto po blisko dwóch latach</b><sup>26</sup>. [str. 44–46]</p>
<p><b>Nieprawidłowości polegające na braku poddawania obiektów budowlanych okresowym kontrolom stanu technicznego</b></p>	<p><b>W większości przypadków, w kontrolowanych jednostkach nie poddawano obiektów budowlanych – dla których nie został ustalony ich użytkownik – okresowym kontrolom stanu technicznego i przydatności do użytkowania.</b> Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w ośmiu na 11 skontrolowanych jednostek.</p> <p>Pomimo obowiązku wynikającego z art. 62 ust. 1 ustawy <i>Prawo budowlane</i> starostowie nie poddawali budynków i budowli – dla których nie został ustanowiony ich użytkownik – okresowym kontrolom odpowiednio co najmniej raz w roku i/lub co najmniej raz na pięć lat, pomimo braku wyłączenia budynków z użytkowania przez organ nadzoru budowlanego. Jednocześnie nie podejmowano w tym zakresie współpracy z organami nadzoru budowlanego i nie widziano potrzeby takiej współpracy. Współpracę taką podjęły bowiem jedynie dwie jednostki kontrolowane<sup>27</sup>. [str. 45–46]</p> <p>Zlecone organom nadzoru budowlanego przez NIK kontrole stanu technicznego nieruchomości Skarbu Państwa wykazały, że stan skontrolowanych budynków zagrażał bezpieczeństwu ludzi i/lub prowadził do dalszej degradacji mienia<sup>28</sup>. [str. 47]</p>
<p><b>Ryzyko braku nadzoru wynikające z nieprzypisania zadań komórkom organizacyjnym oraz braku pisemnych procedur</b></p>	<p>Jedną z przyczyn występowania licznych nieprawidłowości w ww. obszarze był <b>brak przypisania konkretnym komórkom organizacyjnym i ich pracownikom obowiązków w zakresie zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed zniszczeniem i uszkodzeniem.</b> Z wyjątkiem urzędów miast, które powierzyły zadania zarządzania zabudowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa podmiotom trzecim<sup>29</sup> tylko w jednym starostwie nadzór nad zarządzaniem budynkami Skarbu Państwa przypisano pracownikowi w zakresie jego czynności<sup>30</sup>.</p> <p>W żadnym z kontrolowanych starostw nie obowiązywały pisemne procedury sprawowania nadzoru nad stanem technicznym zabudowanych nieruchomości Skarbu Państwa. W konsekwencji działania w ramach tego nadzoru – jeżeli były podejmowane – to najczęściej w wyniku analizy sygnałów otrzymywanych od osób trzecich (zarówno zainteresowanych, jak i postronnych). [str. 42–44]</p>

<sup>26</sup> W Urzędzie Miasta Gorzowa Wielkopolskiego.

<sup>27</sup> Współpracę w sprawach stanu technicznego budynków/budowli/lokali należących do Skarbu Państwa podjął Urząd Miasta Bydgoszczy i Starostwo Powiatowe w Nowej Soli.

<sup>28</sup> Ustaleń takich dokonano w ¾ zleconych organom nadzoru budowlanego kontroli.

<sup>29</sup> Urząd Miasta Kielce, Urząd Miasta Bydgoszczy i Urząd Miasta Włocławka.

<sup>30</sup> W Starostwie Powiatowym w Bydgoszczy.



**Zaniechano monitorowania, czy podmioty, którym udostępniono nieruchomości, realizowały obowiązki ich zabezpieczenia przed zniszczeniem i uszkodzeniem**

W pierwszej kolejności obowiązek utrzymania nieruchomości Skarbu Państwa w należytym stanie, przeciwdziałanie ich zniszczeniu lub uszkodzeniu, w tym obowiązek przeprowadzania kontroli stanu technicznego budynków ciążył na właścicielu nieruchomości – tj. Skarbie Państwa – lub na zarządcy – tj. na starostach lub prezydentach miast na prawach powiatu. Dopiero w dalszej kolejności ww. obowiązkiem można było obciążyć inne podmioty (np. użytkowników, najemców, dzierżawców) poprzez zawarcie w stosownych umowach precyzyjnych zapisów, przenoszących ww. obowiązki na podmioty trzecie. Również w przypadku prawidłowego przeniesienia obowiązków w tym zakresie, w dalszym ciągu wyrazem rzetelnego działania było weryfikowanie przez pracowników kontrolowanych jednostek, czy ustalony użytkownik nieruchomości Skarbu Państwa podjął działania w celu utrzymania nieruchomości Skarbu Państwa w należytym stanie i wypełniał wynikające z przepisów obowiązki.

**Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa nie było realizowane prawidłowo, gdyż nie zapewniono utrzymania należytego stanu technicznego budynków i innych obiektów**

**W co drugim skontrolowanym starostwie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. Polegały one w szczególności na braku podejmowania działań zmierzających do ustalenia, czy np. obiekty budowlane poddawane były przez ich użytkowników okresowym kontrolom stanu technicznego, a tym samym czy były one zabezpieczone przed uszkodzeniem lub zniszczeniem.** [str. 47–49]

Istotność przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego budynków, instalacji i przewodów w budynkach wynikała z tego, że kontrole te powinny służyć ewentualnemu podejmowaniu we właściwym czasie działań zabezpieczających nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, ale również przyczyniać się do zapewnienia bezpieczeństwa osób, w szczególności w przypadku budynków zamieszkałych. Starostowie nie tylko nie posiadali informacji o poddawaniu oddanych w użytkowanie budynków Skarbu Państwa okresowym kontrolom stanu technicznego, ale w zawartych umowach często nie precyzowali, czy obowiązki w tym zakresie ciążyą np. na najemcy/użytkowniku nieruchomości czy na staroście. [str. 49]

W efekcie stwierdzono, że tylko w czterech skontrolowanych jednostkach<sup>31</sup> prawidłowo monitorowano realizację – przez podmioty, którym udostępniono nieruchomości Skarbu Państwa – obowiązków w tym zakresie. W jednostkach tych przeniesiono obowiązki utrzymania nieruchomości w należytym stanie na ww. podmioty oraz posiadano informacje o przeprowadzonych przez te podmioty kontrolach okresowych, o których mowa w przepisach prawa budowlanego. [str. 50]

**Obowiązki dotyczące sporządzania sprawozdań budżetowych były realizowane prawidłowo**

Kontrolowane jednostki terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym sporządzały i przekazywały wojewodom kwartalne sprawozdania budżetowe Rb-27ZZ z wykonania dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami jednostkom samorządu terytorialnego.

Badaniem objęto łącznie 77 ww. sprawozdań, tj. co drugie sprawozdanie z lat 2020–2023 (I kwartał) i stwierdzono, że dane w nich zawarte odnoszące się do gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Nieprawidłowości stwierdzono wyłącznie w jednej jednostce kontrolowanej<sup>32</sup>, gdzie wprowadzić dane wykazane w sprawozdaniach (na dzień ich sporządzenia) były zgodne z ewidencją księgową, jednak stwierdzono błędne działanie podsystemu księgowego dokonującego automatycznego wyliczenia kwot odsetek na dany dzień. Spowodowało to rozbieżności pomiędzy stanem należności wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 ZZ, a stanem faktycznym w kwocie wynoszącej około 0,01 mln zł<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Urzędy Miast: Kielce, Gorzów Wielkopolski i Bydgoszcz oraz Starostwo Powiatowe w Nowej Soli.

<sup>32</sup> W Urzędzie Miasta Kielce.

<sup>33</sup> 9,9 tys. zł.

<p>Wystąpiły liczne nieprawidłowości w sporządzaniu rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa</p>	<p>W latach 2020–2022 wszystkie skontrolowane jednostki terminowo wypełniły wynikający z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązek przekazania wojewodom rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. [str. 49]</p> <p><b>W co drugiej jednostce kontrolowanej obowiązki w zakresie przygotowania ww. sprawozdań były realizowane niewłaściwie</b>, co skutkowało zamieszczaniem nierzetelnych danych w sprawozdaniach przekazywanych wojewodom. Nieprawidłowości te dotyczyły m.in. zaniżenia i/lub zawyżenia liczby działek i ich powierzchni, braku ujęcia w ww. sprawozdaniach nieruchomości oddanych w trwały zarząd oraz podania nieprawdziwych informacji o braku przypadków przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.</p>
<p>Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa były sporządzane we wszystkich jednostkach</p>	<p>W skontrolowanych starostwach przygotowywano ww. sprawozdania uwzględniając wytyczne wojewodów co do ich formy i treści. Jedynie starostwa w województwie opolskim nie otrzymywały od Wojewody Opolskiego wytycznych odnośnie zalecanych treści lub zakresu informacji, które należy prezentować w ww. rocznych sprawozdaniach. [str. 50]</p> <p>W starostwach opracowano i terminowo przekazywano do akceptacji wojewodom plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, sporządzone na podstawie obowiązującego od 9 września 2021 r. przepisu art. 23 ust. 1db ustawy o gospodarce nieruchomościami. Plany te obejmowały minimalny zakres informacji, które należało w nich ująć. Wyjątkiem w tym względzie były <b>niekompletne zestawienia nieruchomości wchodzących w skład zasobu, którą to nieprawidłowość stwierdzono w trzech jednostkach</b><sup>34</sup>. [str. 51–52]</p>
<p>Starostowie składali do wojewodów wymagane wnioski i informacje dotyczące czynności prawnych związanych z obrotem nieruchomościami</p>	<p>W latach 2020–2023 (I kwartał) starostowie złożyli do wojewodów łącznie 256 wniosków, o których mowa w art. 23a ustawy o gospodarce nieruchomościami, z których badaniem objęto 110 wniosków (43 %). W większości przypadków wnioski były kompletne i zawierały rzetelne uzasadnienia czynności prawnych, których miały dotyczyć zgody, a stwierdzone nieprawidłowości najczęściej dotyczyły braku wskazania w ww. wnioskach wartości i ceny nieruchomości.</p> <p>Objęte kontrolą jednostki przekazywały również wojewodom informacje związane z obrotem nieruchomości Skarbu Państwa. Wyjątkiem w tym względzie był Urząd Miasta Kielce, który nie przekazywał Wojewodzie Świętokrzyskiemu informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomości Skarbu Państwa, pomimo że w okresie objętym kontrolą przekazał w dzierżawę grunty Skarbu Państwa oraz zawarł dwie umowy darowizny. [str. 52–53]</p>

### 3.2. Nadzór nad realizacją zadania

<p>W latach 2020–2022 zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w kontrolowanych województwach wzrosły średnio o 32 %</p>	<p>Łączne dochody z tytułu gospodarowania przez powiaty zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, osiągnięte w kontrolowanych województwach, zwiększyły się z 150,2 mln zł w 2020 r. do 184,2 mln zł w 2022 r., przy czym największa wartość zrealizowanych dochodów przypadała na 2021 r. (200,8 mln zł). [str. 54–55]</p> <p>Opłaty za użytkowanie wieczyste stanowiły główne źródło wpływów z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa i w kontrolowanych województwach stanowiły od 63,4 % do 89,8 % ogółu dochodów zrealizowanych w poszczególnych latach w rozdziale 70005 <i>Gospodarka gruntami i nieruchomościami</i>. [str. 55]</p> <p>Zaległości z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa we wskazanych wyżej województwach na koniec marca 2023 r. wynosiły łącznie</p>
--	---

<sup>34</sup> W Urzędzie Miasta Kielce oraz w starostwach powiatowych w Bydgoszczy i Nowej Soli.

131,1 mln zł i w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2020 r. zwiększyły się o 34 mln zł (tj. o 35,1 %). Wzrost zaległości dotyczył głównie opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz odsetek naliczanych w związku z nieuiszczeniem należności w wymaganym terminie. Zaległości z ww. dwóch tytułów na koniec marca 2023 r. wzrosły w stosunku do 2020 r. o 30,4 mln zł (tj. o 32,5 %).

[str. 55–56]

**Wojewodowie nie diagnozowali przyczyn wzrostu zaległości**

**Pomimo dysponowania wiedzą na temat wartości zaległości oraz ich wzrostu, nie diagnozowano przyczyn takiego stanu.** W niektórych przypadkach spowodowane to było niejasnym podziałem obowiązków pomiędzy komórkami organizacyjnymi kontrolowanych jednostek. I tak np. w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim pracownicy wydziału właściwego w sprawach nadzoru nad gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa wskazywali, że to służby finansowe tego Urzędu otrzymują dane o stanie zaległości, natomiast Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego wskazał, że zadania nadzoru merytorycznego i zadania z zakresu pozyskiwania dochodów budżetu państwa pozostają w gestii dyrektorów komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań. Nieznajomość przyczyn wzrostu stanu zaległości, zdaniem NIK, uniemożliwiła sprawowanie skutecznego nadzoru w badanym obszarze, w tym podejmowanie właściwych działań zaradczych na rzecz zmniejszenia wartości zaległości w rozdziale 70005 klasyfikacji budżetowej.

[str. 56]

**Problematyka należności przedawnionych była marginalizowana**

**Pracownicy urzędów wojewódzkich odpowiedzialni za nadzór nad gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, w okresie objętym kontrolą nie posiadali informacji dotyczących wysokości należności, które uległy przedawnieniu.** W dwóch urzędach wojewódzkich dane takie ww. pracownicy pozyskali dopiero w trakcie kontroli NIK. **Brak wiedzy na temat skali i przyczyn przedawnienia należności świadczył o marginalizowaniu przez wojewodów problematyki bezpowrotnej utraty dochodów należnych budżetowi państwa oraz przeciwdziałaniem takiemu zjawisku.**

Na podstawie informacji przekazanych przez starostów, gospodarujących zasobem nieruchomości Skarbu Państwa w województwach lubuskim, kujawsko-pomorskim, opolskim i świętokrzyskim, ustalono, że w latach 2020–2023 (I kwartał) w województwach tych przedawnieniu uległy należności w łącznej kwocie wynoszącej odpowiednio: 0,9 mln zł, 0,7 mln zł, 0,1 mln zł i 0,4 mln zł. Główne przyczyny przedawnienia należności, wskazywane przez starostów, obejmowały: a/ bezskuteczną egzekucję tych należności, b/ śmierć dłużników, c/ upadłość przedsiębiorców, d/ brak możliwości ustalenia miejsca zamieszkania dłużników, e/ utrudnienia w dostarczaniu korespondencji spowodowane pandemią COVID-19, jak również f/ znikomą wartość należności, w przypadku których koszty egzekucji przekraczały wartość dochodzonych świadczeń, przy jednoczesnym znikomym prawdopodobieństwie ich odzyskania. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku części z ww. okoliczności istniało ryzyko niezasadnego uznania ich za przesłanki przedawnienia należności. Obowiązujące regulacje prawne dopuszczają bowiem możliwość egzekwowania należności od następców prawnych, jak też przykładowo od członków zarządów spółek prawa handlowego.

[str. 56–57]

Dodatkowo, wyniki kontroli w niektórych starostwach wskazują na przedawnienie innych należności niż te, których dotyczyły informacje przekazane NIK przez starostów.

**Kontrole stanowiły główny instrument nadzoru nad dochodzeniem należności**

Nadzór nad odzyskiwaniem zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wojewodowie sprawowali głównie w ramach przeprowadzanych kontroli, przy czym wielkość zaległości nie stanowiła kryterium doboru podmiotów do kontroli. Pracownicy trzech kontrolowanych urzędów wojewódzkich w latach 2020-2022 przeprowadzili łącznie 28 kontroli w tym zakresie, natomiast w starostwach na terenie województwa opolskiego kontroli takich w ogóle nie prowadzono. Oznacza to, że kontrolami objęto 44,4 % starostw położonych w granicach administracyjnych ww. czterech województw. Pozostałe działania nadzorcze wojewodów obejmowały: a/ wystąpienie do starostów w województwie lubuskim m.in. o opracowanie procedur windykacji należności cywilnoprawnych oraz o podejmowanie wszelkich działań w celu zwiększenia skuteczności egzekucji, b/ kierowanie do starostów w województwie świętokrzyskim pism z zaleceniem podejmowania odpowiednich działań w celu zwiększenia skuteczności egzekwowania spłaty należności oraz analizę odpowiedzi na ww. pisma. [str. 57]

**Nadzór wojewodów nad dochodzeniem należności był ograniczony, w szczególności w województwie opolskim**

**W przypadku województwa opolskiego nadzór nad dochodzeniem należności ograniczał się do analizy przekazywanych przez powiaty sprawozdań** z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, przy czym nie wszystkie sprawozdania zawierały informacje na temat należności zaległych oraz o podejmowanych działaniach windykacyjnych. W szczególności informacji takich nie uwzględniano w sprawozdaniach miasta Opola, w którym wystąpiły największe zaległości z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Jednocześnie informacje dotyczące działań podejmowanych w celu dochodzenia należności, zawarte w sprawozdaniach przekazywanych przez pozostałych starostów, były zróżnicowane pod względem szczegółowości, a w niektórych przypadkach ograniczone były do jednego zdania powtarzanego corocznie. Przekazywanie w sprawozdaniach starostów niejednorodnych informacji było skutkiem zaniechania służb Wojewody Opolskiego, gdyż nie określono jednolitego zakresu informacji, których ujęcie w sprawozdaniach sprawiłoby, że sprawozdania te stałyby się w pełni użyteczne. W związku z powyższym pracownicy Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego nie dysponowali pełnymi informacjami na temat zaległości i podejmowanych działań egzekucyjnych, co uniemożliwiało sprawowanie dostatecznego nadzoru w tym zakresie. [str. 63–64]

Osoby odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru nad dochodzeniem należności z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa w województwach lubuskim, opolskim i świętokrzyskim, wyjaśniając przyczyny nierzetelnego wywiązywania się z tego zadania, wskazywały, że odzyskiwanie należności pozostaje w gestii starostów, którzy są wierzycielami. W kontekście nadzoru nad terminowością zapłaty należności Wojewoda Świętokrzyski powołał się również na art. 53 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*, zgodnie z którym kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Nie kwestionując obowiązku starostów w zakresie dochodzenia należności powstałych w wyniku gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, NIK zauważa, że odzyskiwane kwoty stanowią w znacznej części dochody budżetu państwa, zaś przepisy wskazanej ustawy zobowiązują wojewodów do sprawowania nadzoru nad realizacją zadań finansowanych z budżetu państwa, w tym nad prawidłowością i terminowością pobierania dochodów.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w literaturze przyjęto, że nadzór, o którym mowa w art. 175 ustawy *o finansach publicznych* oznacza nie tylko sprawowanie kontroli, *lecz jest pojęciem szerszym, łączy czynności kontrolne, ale obejmuje także prawo władczego oddziaływania na nadzorowaną jednostkę. Kontrola kończy się zazwyczaj dokonaniem ustaleń, wskazaniem uchybień i rozbieżności oraz skierowaniem do podmiotu kontrolowanego zaleceń pokontrolnych. Nadzór natomiast oznacza także podjęcie dalszych działań przez podmiot kontrolujący, które obejmują ingerencję w działalność podmiotu kontrolowanego, z możliwością władczego oddziaływania na ten podmiot. (...) Czynności nadzorcze i kontrolne podejmowane w trybie art. 175 ufp. powinny zapewnić realizację budżetu państwa*



zgodnie z zasadami legalności, terminowości, efektywności, oszczędności, celowości, planowości<sup>35</sup>.

**Wojewodowie przekazywali powiatom środki na wykonywanie zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa**

Źródłem finansowania zadania dotyczącego gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa co do zasady są dotacje celowe z budżetu państwa przekazywane powiatom przez wojewodów jako dysponentów części budżetowych. W okresie objętym kontrolą dotacje te były udzielane w dwóch częściach, tj. w części przeznaczony na realizację poszczególnych działań z zakresu gospodarowania nieruchomościami oraz w części związanej z obsługą administracyjną tego zadania (dotacje w tej części przeznaczane były w szczególności na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników wykonujących zadania). Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* jednostka wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami powinna otrzymać z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. W latach 2020–2023 (I kwartał) kontrolowani wojewodowie przekazali nadzorowanym przez siebie powiatom dotacje w łącznej wysokości 63,8 mln zł. Kwota ta obejmowała zarówno część dotacji przeznaczoną na sfinansowanie kosztów obsługi administracyjnej zadania, rozliczanych w oparciu o katalog zadań opracowany w Ministerstwie Finansów<sup>36</sup>, jak i część przeznaczoną na sfinansowanie konkretnych działań (np. wykonanie prac remontowych, opracowanie operatów szacunkowych), rozliczanych na podstawie przedkładanych przez powiaty faktur lub innych dokumentów. We wszystkich skontrolowanych województwach wypłacone środki okazały się jednak niewystarczające dla prawidłowej realizacji zadania związanego z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, co skutkowało koniecznością częściowego finansowania tego zadania ze środków własnych powiatów. [str. 58–59]

**Starostowie wnioskowali o zwiększenie dotacji**

Dodatkowe środki dotacji na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami przekazywane były na podstawie pisemnych wniosków składanych przez starostów. W okresie objętym kontrolą, po otrzymaniu takich wniosków, czterej wojewodowie zwiększyli dotacje łącznie o 26,5 mln zł<sup>37</sup>. Środki te przeznaczono w szczególności na utrzymanie nieruchomości, sporządzanie operatów szacunkowych i opinii geodezyjnych oraz wypłata odszkodowań. Ponadto Prezydent Bydgoszczy oraz starosta toruński, starosta włoszczowski i starosta krośnieński wystąpili do właściwych wojewodów o zwiększenie dotacji z przeznaczeniem na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz na wypłatę dodatkowych wynagrodzeń dla radców prawnych prowadzących sprawy sądowe w tym zakresie. Osoby te wskazywały, że przyznane kwoty dotacji w części obsługi administracyjnej zadania, obliczone w oparciu o opracowany katalog zadań, nie pokrywały w całości poniesionych kosztów. Ww. wnioski zostały rozpatrzone negatywnie, co uzasadniono trudną sytuacją finansową budżetu państwa spowodowaną pandemią COVID-19 oraz brakiem możliwości pozyskania dodatkowych środków. [str. 59–61]

Opisana praktyka wnioskowania przez starostów o zwiększenie kwot dotacji na obsługę administracyjną wskazuje, że przyjęty sposób jej kalkulacji nie zapewniał pełnej realizacji zadania związanego z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa<sup>38</sup>, na co wskazywali również inni starostowie,

<sup>35</sup> Ofiarski Z. (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, 2021 r.

<sup>36</sup> Według określonych w nim czynności oraz z uwzględnieniem przyjętej czasochłonności zadań i obowiązującej na dany rok budżetowy stawki roboczogodziny. Katalog ten obejmował m.in. następujące zadania: a/ przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, b/ regulację stanu prawnego nieruchomości, c/ obsługę spraw związanych z użytkowaniem wieczystym, trwałym zarządem, dzierżawą, najmem i użyczeniem, zbyciem i nabyciem do zasobu nieruchomości lub ich darowizną czy zamianą, d/ zapewnienie wyceny nieruchomości, e/ wydawanie decyzji o odszkodowaniu, f/ wywłaszczenie/ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.

<sup>37</sup> W tym 8,5 mln zł przyznano miastu Kielce w okresie objętym kontrolą, a wypłata tej kwoty nastąpiła w kwietniu 2023 r.

<sup>38</sup> Problem niewystarczającej wysokości dotacji przekazywanych przez wojewodów na realizację zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego został szczegółowo opisany przez NIK

którzy w badanym okresie nie wnioskowali o dodatkowe środki. Należy przy tym wskazać, że część starostów wnioskowała także o zwiększenie dotacji na realizację działań i w takich przypadkach wojewodowie wydawali decyzje odmowne. [str. 60–61]

**W trakcie roku budżetowego starostowie nie znali ostatecznych kwot dotacji**

Odmowy zwiększenia dotacji na realizację działań w ramach procesu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa niejednokrotnie wynikały z błędów formalnych popełnianych przez starostów w przedkładanych wnioskach, przy czym każdy z wojewodów samodzielnie określał kryteria poprawności i kompletności. I tak np. Wojewoda Świętokrzyski wymagał, aby we wnioskach o zwiększenie dotacji starostowie szczegółowo przedstawiali zaangażowanie dotychczas przyznanych środków, a niespełnienie tego warunku było podstawą odrzucenia wniosku. W żadnym z pozostałych objętych kontrolą urzędów wojewódzkich starostom nie stawiano takiego wymogu. Przyjęty sposób finansowania działań (z rezerw celowych budżetu państwa i na wniosek starosty) oraz uznaniowość w zakresie przyznawania dodatkowych środków powodowały, że powiaty przez większość roku budżetowego nie znały ostatecznej kwoty dotacji, jaką będą dysponować, co utrudniało planowanie realizacji zadania. [str. 59–61]

**Sposób finansowania zadania powodował, że część wojewodów naruszała regulacje prawne**

Przyjęty sposób finansowania zadania związanego z gospodarowaniem nieruchomościami należącymi do zasobu Skarbu Państwa i rozliczania przekazanych dotacji, przy jednoczesnym planowaniu w budżecie państwa zbyt niskiej kwoty wydatków na ten cel, stawiał wojewodów w sytuacji, w której każde podjęte działanie powodowało naruszenie regulacji prawnych zawartych w przepisach ustawy *o finansach publicznych* lub w przepisach ustawy *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. Rozliczenie całości kosztów obsługi administracyjnej poniesionych w danym roku budżetowym wymagało bowiem od starostów określenia liczby poszczególnych czynności wykonanych do końca roku budżetowego, a to skutkowało koniecznością rozliczania tych kosztów w kolejnym roku. Jeżeli w wyniku rozliczenia dotacji za IV kwartał kwota środków przekazanych poszczególnym powiatom na obsługę administracyjną zadania okazywała się zbyt niska w stosunku do kwoty wynikającej z przedstawionych rozliczeń, wojewodowie w następnym roku budżetowym mogli postąpić w dwojaki sposób: 1/ przekazać powiatom z budżetu bieżącego roku środki w wysokości stanowiącej różnicę pomiędzy kwotą wynikającą z rozliczenia dotacji a kwotą dotychczas wypłaconą lub 2/ nie podejmować żadnych działań w tym zakresie, co oznaczało dopuszczenie do finansowania zadania ze środków własnych powiatów. Ustalenia kontroli przeprowadzonych w czterech urzędach wojewódzkich, jak też informacje uzyskane od pozostałych 12 wojewodów wskazywały, że w siedmiu województwach<sup>39</sup> na realizację zadania gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa powiatom przekazywano środki tytułem **refundacji wydatków poniesionych w poprzednim roku budżetowym**. Powyższe stanowiło naruszenie art. 149 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*, zgodnie z którym dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej powinny być przekazywane przez wojewodę w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań. Analogiczna regulacja została zawarta również w przywołanym wyżej art. 49 ust. 5 ustawy *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. Z kolei w trzech województwach wojewodowie nie przekazywali należnych powiatom środków, czym naruszali art. 49 ust. 1 ww. ustawy. Zgodnie z tym przepisem jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. W pozostałych województwach nie wystąpiły przypadki,

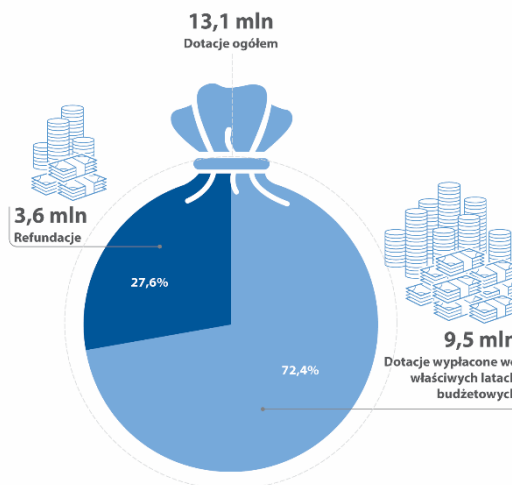
w informacji o wynikach kontroli *Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami* (P/16/009).

<sup>39</sup> Przy czym Wojewoda Śląski refundował koszty obsługi administracyjnej wyłącznie dla tych powiatów, które po zakończeniu roku budżetowego wystąpiły z wnioskiem w tym zakresie.

w których przyznana powiatom kwota dotacji okazywała się niewystarczająca do pełnego i terminowego wykonania zleconego zadania. [str. 61]

**Infografika nr 4**

Dotacje na zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa wypłacone w województwie opolskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze zbiorczych sprawozdań budżetowych Rb-28 Wojewody Opolskiego.

Refundowanie kosztów obsługi administracyjnej poniesionych w poszczególnych województwach następowało w terminie od dwóch do 10 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, w którym te koszty były faktycznie ponoszone. Najpóźniej środki z tego tytułu przekazywał powiatom Wojewoda Opolski (w październiku i w listopadzie roku następującego po roku, za który te środki przysługiwały), co NIK oceniła jako działanie nierzetelne. Informacje o całkowitej liczbie czynności z zakresu obsługi administracyjnej zadania powiaty przekazywały bowiem do Urzędu Wojewódzkiego do 10 stycznia następnego roku. [str. 61]

**Wojewodowie  
oceniaли  
prawidłowość  
wykorzystania  
środków dotacji**

Prawidłowość wydatkowania środków dotacji była przedmiotem kontroli przeprowadzonych przez pracowników urzędów wojewódzkich. W latach 2022–2023 (I kwartał) pracownicy kontrolowanych urzędów wojewódzkich przeprowadzili łącznie 19 kontroli w tym zakresie, nie stwierdzając istotnych nieprawidłowości. Kontroli takich nie przeprowadzili jedynie pracownicy Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego. Ponadto uruchomienie środków dotacji przeznaczonych na finansowanie konkretnych działań w ramach zadania związanego z gospodarką nieruchomościami Skarbu Państwa poprzedzała analiza przesłanych ze starostw dokumentów źródłowych: faktur, rachunków, umów, ugód, wyroków itp. Tym samym wojewodowie oceniali celowość wydatków ponoszonych przez starostów i finansowanych z tej części dotacji. [str. 62–63]

Większość wojewodów określiła wzór sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu

Art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami obliguje starostów do sporządzania i przekazywania wojewodom rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu. Obowiązujące regulacje prawne nie określają jednak zawartości merytorycznej takiego sprawozdania ani stopnia szczegółowości zawartych w nim informacji. Dlatego też, zdaniem NIK, celowym było ustalenie przez wojewodów zakresu niezbędnych oczekiwanych informacji, które starostowie powinni byli uwzględnić w przedkładanych sprawozdaniach i które ułatwiłyby sprawowanie skutecznego nadzoru. Jak ustalono, w trzech z czterech kontrolowanych urzędów wojewódzkich podejmowano działania służące ujednoczeniu zasad i formy sporządzania sprawozdań oraz minimalnego zakresu informacji, które winny być w ww. sprawozdaniach ujęte. **Działań takich nie podejmowano w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim, a w efekcie otrzymywane sprawozdania zawierały niejednolite informacje.** Powyższe ograniczało przydatność sprawozdań w procesie nadzoru nad realizacją ww. zadań przez starostów. [str. 63]

Wojewodowie rzetelnie rozpatrywali skargi dotyczące zagadnień związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa

W okresie objętym kontrolą do trzech objętych kontrolą urzędów wojewódzkich wpłynęło łącznie sześć skarg dotyczących niewłaściwego gospodarowania przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa<sup>40</sup>. Przedmiotem tych skarg były: a/ niedostateczna dbałość o stan techniczny budynku, b/ bezczynność w sprawach regulowania stanu prawnego nieruchomości, zwrotu nieruchomości przejętej z mocy prawa, c/ brak rozstrzygnięcia w sprawie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów oraz d/ unikanie przez starostę nyskiego spłaty zobowiązań w związku ze sprzedażą nieruchomości Skarbu Państwa, na której ciążyły zobowiązania z tytułu podatku od nieruchomości.

Wojewodowie, będący organami właściwymi do rozpatrzenia ww. skarg, rozpatrzyli je oraz powiadomili skarżących o sposobie ich załatwienia. W rezultacie tylko jedną ze złożonych skarg uznano za zasadną. W przypadku, gdy rozpatrzenie skargi nie nastąpiło w ustawowym terminie (tj. nastąpiło później niż w ciągu miesiąca) strony zostały poinformowane o przyczynie zwłoki oraz o wskazaniu nowego terminu załatwienia sprawy w sposób przewidziany w art. 36 *Kpa*. [str. 64]

<sup>40</sup> Do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego skargi w ww. zakresie nie wpłynęły.



## 4. WNIOSKI

### Minister Finansów

W związku z ustaleniami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Finansów o:

- 1) weryfikację potrzeb związanych z finansowaniem w poszczególnych województwach zadania zleconego z zakresu administracji rządowej dotyczącego gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa oraz uwzględnianie w planie wydatków budżetu państwa, w dziale 700 *Gospodarka mieszkaniowa*, rozdziale 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, § 211 *Dotacja celowa przekazana z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat*, całkowitej kwoty dotacji przeznaczonych w danym roku budżetowym na realizację ww. zadania; powyższe ma na celu wyeliminowanie konieczności finansowania zadań ze środków własnych powiatów lub praktyki refundowania w następnym roku budżetowym takich wydatków;
- 2) podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie wyeliminowania z przepisów ustawy *Ordynacja podatkowa* uregulowań dotyczących nieprzedawniania się zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym (zawartych w art. 70 § 8), gdyż ich aktualna treść stanowi w istocie powtórzenie przepisu art. 70 § 6 ustawy *Ordynacja podatkowa* obowiązującego w okresie od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., który to przepis został przez Trybunał Konstytucyjny uznany<sup>41</sup> za niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>42</sup>;
- 3) podjęcie działań zmierzających do wskazania w przepisach ustawy *o gospodarce nieruchomościami* państwowej jednostki organizacyjnej, która miałaby obowiązek ujmowania w księgach rachunkowych nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostowie lub prezydenci miast na prawach powiatu.

### Wojewodowie

W związku z ustaleniami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do wojewodów o:

- 1) podjęcie skuteczniejszych działań nadzorczych nad procesem odzyskiwania należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu Skarbu Państwa;
- 2) przekazywanie powiatom oraz miastom na prawach powiatu środków dotacji na realizację zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, dotyczącego gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, w terminach i w wysokości umożliwiającej pełne i terminowe wykonanie tego zadania.

### Starostowie i prezydenci miast

W związku z ustaleniami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do starostów i prezydentów miast na prawach powiatu o:

- 1) podjęcie działań mających na celu ustalenie nieruchomości należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, których wartość znacząco odbiega od cen rynkowych, a następnie zaktualizowanie dla nich opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego lub trwałego zarządu;
- 2) planowe i systematyczne podejmowanie działań w celu zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed zniszczeniem lub uszkodzeniem.

<sup>41</sup> Sygn. akt SK 40/12 (Dz. U. poz. 1313; OTK-A 2013/7, poz. 97).

<sup>42</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Realizacja przez starostwa dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz podejmowanie działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości w związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań z tego tytułu

**Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa, o której mowa w przepisach *ugn***

**Działania starostów, jako organów reprezentujących Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami nie były w pełni prawidłowe i rzetelne raz nie zapewniały uzyskiwania dochodów adekwatnych do wartości udostępnianych nieruchomości.**

Starostwa miały obowiązek prowadzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa w szczególności określonej w art. 23 ust. 1c pkt 1–7 *ugn*. Zgodnie z ww. przepisami ewidencja ta powinna być obejmować m.in. oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię nieruchomości, jej przeznaczenie w planie miejscowym (a w przypadku jego braku – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), wskazanie dat ostatniej aktualizacji opłaty rocznej, informację o roszczeniach wobec nieruchomości oraz o toczących się postępowaniach sądowych i/lub administracyjnych.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach ewidencja ta była prowadzona elektronicznie<sup>43</sup>, za wyjątkiem starostwa nowosolskiego, w którym ewidencję taką prowadzono w części elektronicznie. Ewidencję nieruchomości oddanych w trwały zarząd prowadzono bowiem w ww. jednostce w formie papierowych brulionów, do których wprowadzono osobno dane odpowiednio dla nieruchomości położonych na terenie Nowej Soli i dla nieruchomości na terenie pozostałych miejscowości na terenie powiatu.

W pięciu skontrolowanych jednostkach stwierdzono, że ewidencja ta była prowadzona zgodnie z zasadami określonymi w art. 23 ust. 1c pkt 1–7 *ugn*. Analiza objętych badaniem spraw wykazała również, że była ona prowadzona rzetelnie, gdyż umowy i decyzje o udostępnieniu nieruchomości Skarbu Państwa znajdowały swoje odzwierciedlenie w ww. ewidencji, dane w niej ujęte były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji geodezyjnej, a zmiany w ewidencji dokonywane były na bieżąco.

Natomiast w sześciu skontrolowanych jednostkach<sup>44</sup> (55 %) stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu ww. ewidencji, polegające na jej nierzetelności i niekompletności. W szczególności stwierdzono przypadki braku ujęcia ww. ewidencji wszystkich działek i jednocześnie przypadki ujęcia działek podwójnie lub ujęcia działek niepozostających we władaniu starosty, braku ujawnienia w ww. ewidencji informacji o wygaszeniu trwałego zarządu, braku wymaganego oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej, braku informacji o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, braku informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i/lub sądowych, braku podania daty ostatniej aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego lub podanie ww. daty niezgodnej ze stanem faktycznym.

<sup>43</sup> Tj. w systemach informatycznych, w arkuszach kalkulacyjnych, w plikach tekstowych.

<sup>44</sup> Starostwa powiatowe w Opolu, Kędzierzynie-Koźlu, Bydgoszczy, Międzyrzeczu i Nowej Soli oraz Urząd Miasta w Kielcach.

**Przykład**

W **Starostwie Powiatowym w Międzyrzeczu** ewidencja, o której mowa art. 23 ust. 1c *ugn* nie była prowadzona rzetelnie, gdyż ustalono że nie zawierała ona wszystkich działek gruntu (brakowało 19 z nich), zawierała natomiast działki wykazane podwójnie lub nie pozostające we władaniu starosty międzyrzeckiego (łącznie 47 działek).

Pracownik pełniący obowiązki naczelnika Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami ww. Starostwa wyjaśnił, że ewidencja ta prowadzona była w arkuszu Excel, brak było wytycznych odnośnie stosowania konkretnych systemów do prowadzenia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, stąd – jego zdaniem – mogły pojawiać się błędy w ww. ewidencji, które są na bieżąco korygowane.

**Ewidencja  
nieruchomości  
Skarbu Państwa  
dla celów księgowych**

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów<sup>45</sup> oraz stanowiskiem Komitetu Standardów Rachunkowości ogłoszonym w komunikacie Ministra Finansów z dnia 11 lutego 2019 r. w *sprawie przyjęcia stanowiska Komitetu Standardów Rachunkowości dotyczących ujęcia, wyceny i prezentacji gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste w sprawozdaniach finansowych jednostek samorządu terytorialnego, a także w sprawie przekształcenia prawa wieczystego użytkowania tych gruntów w prawo własności*<sup>46</sup>, grunty stanowiące własność Skarbu Państwa przekazane w użytkowanie wieczyste przez jednostkę wykonującą uprawnienia właścicielskie w odniesieniu do tych gruntów, nie stanowią składnika aktywów jednostki samorządu terytorialnego. Ujmuje się je w ewidencji pozabilansowej prowadzonej ilościowo i wartościowo.

Z uwagi na pełnienie przez ewidencję pozabilansową ważnych funkcji informacyjnych i kontrolnych uznano – jako wyraz rzetelnego działania – ujmowanie w ewidencji pozabilansowej wszystkich zdarzeń gospodarczych dotyczących nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa.

Ewidencję w wyżej wskazany sposób prowadzono rzetelnie wyłącznie w dwóch jednostkach – w Urzędzie Miasta Bydgoszczy i w Urzędzie Miasta Kielce.

**Przykład**

W **Urzędzie Miasta Bydgoszczy** – zgodnie z zasadami (polityką) rachunkowości obowiązującą w badanym okresie w ww. urzędzie – nieruchomości wchodzące w skład zasobu Skarbu Państwa ujmowane były w pozabilansowej ewidencji księgowej na koncie 921 *Obce środki trwałe*. Na podstawie skontrolowanych umów sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa ustalono, że nieruchomości te zostały wyksięgowane z ewidencji księgowej konta 921 w miesiącu sprzedaży. Ewidencja ta aktualizowana była na bieżąco i dostarczała pełnych oraz rzetelnych danych o nieruchomościach Skarbu Państwa.

W pozostałych dziewięciu skontrolowanych jednostkach (82 %) stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości, gdyż:

- sześć skontrolowanych jednostek nie zastosowało się do ww. wytycznych oraz ogłoszonych standardów rachunkowości i nie prowadziło ewidencji pozabilansowej nieruchomości Skarbu Państwa, przy czym w dwóch z nich ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona na kontach księgowych<sup>47</sup>; ujęcie w tych dwóch jednostkach nieruchomości Skarbu Państwa na kontach bilansowych było nieprawidłowe, gdyż nieruchomości te nie były przeznaczone na potrzeby jednostki, a więc nie spełniały definicji środka trwałego wyrażonej w art. 3 ust. 1 pkt 15 *uor*;
- trzy skontrolowane jednostki wprawdzie prowadziły ewidencję pozabilansową ww. nieruchomości, ale w jednym przypadku była to

<sup>45</sup> Pismo Ministerstwa Finansów ST1-4834-1044/06 z dnia 29 września 2006 r.

<sup>46</sup> Dz. Urz. Min. Finansów poz. 19.

<sup>47</sup> Starostwa powiatowe w Opolu i w Bydgoszczy.

wyłącznie ewidencja ilościowa<sup>48</sup>, a nie ilościowo-wartościowa, natomiast w kolejnych dwóch jednostkach ewidencję pozabilansową prowadzono w sposób nierzetelny<sup>49</sup>.

### Przykład

W **Urzędzie Miasta Włocławka** nie ewidencjonowano nieruchomości Skarbu Państwa na koncie pozabilansowym i w konsekwencji nie dokonywano całościowej inwentaryzacji ww. składników. W polityce (zasadach) rachunkowości tego Urzędu nie wprowadzono pozabilansowego konta księgowego, służącego ewidencjonowaniu nieruchomości Skarbu Państwa.

W **Starostwie Powiatowym w Nowej Soli** w ewidencji pozabilansowej nieruchomości Skarbu Państwa za lata 2020–2022 ujęto nierzetelne dane, bowiem przekazywane przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami ww. starostwa wykazy nieruchomości – celem ujęcia ich w ewidencji pozabilansowej – były niezgodne w zakresie ilości i powierzchni działek z danymi wynikającymi z ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa. Również nierzetelnie przeprowadzono inwentaryzację na ostatni dzień każdego z objętych kontrolą lat, gdyż w jej wyniku nie ujawniono różnic ilościowych pomiędzy zapisami ewidencji pozabilansowej a ewidencją nieruchomości Skarbu Państwa.

Korekt w tym zakresie dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK, na podstawie zestawienia nieruchomości sporządzonych przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami.

W składanych wyjaśnieniach jako przyczynę ujęcia nieruchomości Skarbu Państwa na kontach bilansowych i braku prowadzenia ewidencji pozabilansowej nieruchomości Skarbu Państwa, kierownicy jednostek kontrolowanych wskazywali, że stanowiska jakie były prezentowane w tej sprawie przez specjalistów z dziedziny rachunkowości w trakcie szkoleń nie były jednoznaczne, a kontrole regionalnych izb obrachunkowych nie stwierdzały w tym zakresie nieprawidłowości.

**Należności,  
uzyskiwane dochody  
i prawidłowość  
ich odprowadzania  
do dysponenta części  
budżetu państwa**

Łączna kwota dochodów uzyskanych z tytułu gospodarowania przez kontrolowane jednostki nieruchomościami Skarbu Państwa wyniosła w latach 2020–2023 (I kwartał) odpowiednio: 62 029 tys. zł w 2020 r., 80 847 tys. zł w 2021 r., 77 464 tys. zł w 2022 r. oraz 58 362 tys. zł w I kwartale 2023 r.

Najwyższe dochody uzyskano z tytułu użytkowania wieczystego. Wyniosły one odpowiednio: 51 274 tys. zł w 2020 r., 69 896 tys. zł w 2021 r., 58 837 tys. zł w 2022 r. oraz 50 123 tys. zł w I kwartale 2023 r., co stanowiło odpowiednio 82,7 %, 86,5 %, 76 % i 85,9 % dochodów uzyskanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Stan należności pozostałych do zapłaty z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wyniósł odpowiednio: 48 697 tys. zł na 31 grudnia 2020 r., 48 889 tys. zł na 31 grudnia 2021 r., 52 082 tys. zł na 31 grudnia 2022 r. oraz 68 949 tys. zł na 31 marca 2023 r. Stan ten wzrósł o 42 %.

Najwyższe poziomy należności pozostałych do zapłaty występowały we wszystkich kontrolowanych jednostkach z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste i zwiększyły się z 28 393 tys. zł według stanu na 31 grudnia 2020 r. do 42 204 tys. zł według stanu na 31 marca 2023 r., tj. o 49 %.

Kontrolowane jednostki miały obowiązek przekazywania pobranych dochodów wraz z należnymi odsetkami w terminie do 15 i 25 dnia miesiąca wg stanu określonego odpowiednio na 10 i 20 dzień miesiąca (zgodnie z art. 255 *uff*), a dochód powiatu stanowiło 25 % środków uzyskanych z tytułu wpływów ze sprzedaży oraz opłat pobieranych w związku z realizacją zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wraz z odsetkami

<sup>48</sup> Starostwo Powiatowe w Kielcach.

<sup>49</sup> Starostwa powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu i w Nowej Soli.

za nieterminowe wnoszenie tych należności. Od 24 czerwca 2020 r. udział dochodów potrącanych przez powiaty wzrósł do 50 % (zgodnie z art. 15zzzga ust. 1 i ust. 2 ustawy o COVID-19). Ponadto na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o dochodach jst, dochód powiatu stanowiło 5 % środków uzyskanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej (powyższe dotyczyło w szczególności dochodów uzyskiwanych z udostępnienia nieruchomości gruntowej i bezumownego korzystania z gruntu).

W wyniku analizy prawidłowości odprowadzania ww. dochodów do dysponentów części budżetu państwa<sup>50</sup> stwierdzono, że dochody te były odprowadzane w terminach określonych w art. 255 *ufp*, a wysokości przelewów zrealizowanych na rachunki bieżące dochodów dysponentów części budżetu państwa zostały prawidłowo obliczone i przekazane. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły wyłącznie w jednej skontrolowanej jednostce i z uwagi na ich skalę nie miały istotnego znaczenia dla oceny prawidłowości realizacji obowiązków w tym obszarze.

### Przykład

**Wojewodzie Opolskiemu** jako dysponentowi części budżetu państwa przekazano dochody uzyskane według stanu na 10 lutego 2020 r. z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa oraz z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego takich nieruchomości w prawo własności, w kwocie niższej niż należna. Zgodnie z art. 23 ust. 3 *ugn*, dochód powiatu stanowiło 25 % środków uzyskanych od wpływów osiągniętych m.in. ze sprzedaży oraz z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste. Tym samym 75 % uzyskanych dochodów z poszczególnych tytułów stanowiło dochód budżetu państwa. Wartość dochodów zgromadzonych przez Powiat Kluczborski według stanu na 10 lutego 2020 r. w § 055 *Wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości* wynosiła 4644,94 zł, z czego dysponentowi części przekazano 1161,23 zł (25 %). Z kolei w § 076 *Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności* osiągnięto dochody w wysokości 5160,97 zł, z których dysponentowi części 85/16 *Województwo opolskie* budżetu państwa przekazano 1290,24 zł (25 %).

Pozostałą do zapłaty kwotę w § 055 (2322,37 zł) przekazano ww. dysponentowi 11 marca 2020 r. Różnica pomiędzy kwotą należną budżetowi państwa w § 076 a uiszczoną w tej podziale klasyfikacji budżetowej wynosiła natomiast 2580,49 zł. W dniach 11 i 23 marca 2020 r. oraz 12 maja 2020 r. Starosta przekazał na rachunek dochodów budżetu państwa kwotę wyższą w stosunku do należnej według stanu na 10 i 20 marca oraz 10 maja, wyrównując powstałą różnicę pomiędzy kwotą należną Wojewodzie Opolskiemu a kwotą uiszczoną.

Dodatkowo, 31 marca 2020 r. Wojewodzie Opolskiemu przekazano dochody uzyskane w § 055 w kwocie niższej o 2144,58 zł od należnej (przekazano 74,3 % całkowitej kwoty dochodów zrealizowanych w tym paragrafie). Pozostała różnica została zwrócona Wojewodzie Opolskiemu 12 maja 2020 r.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że niewłaściwa wysokość dochodów przekazanych dysponentowi części budżetu państwa była wynikiem pomyłki.

**Należności  
przedawnione oraz  
dokonywanie  
w księgach  
rachunkowych  
odpisów  
aktualizacyjnych**

W latach 2020–2023 (I kwartał) z ksiąg rachunkowych skontrolowanych jednostek spisano z powodu przedawnienia należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w kwocie 947 tys. zł oraz dokonano odpisów aktualizujących wartość należności głównych w kwocie 42 284, 3 tys. zł.

Analizę prawidłowości spisania ww. należności i dokonywania odpisów aktualizacyjnych przeprowadzono na próbie 110 spraw.

<sup>50</sup> Analizowano dochody odprowadzane w marcu każdego z objętych kontrolą lat 2018–2023 (I kwartał).



W trzech skontrolowanych jednostkach<sup>51</sup> szczegółowe zasady dokonywania odpisów aktualizacyjnych oraz spisywania należności przedawnionych uregulowano w zasadach (politykach) rachunkowości, w tym w szczególności ustalono zasadę wiekowania należności z uwzględnieniem przedziału czasowego zalegania z płatnością. I tak przykładowo w Urzędzie Miasta Kielce do roku zalegania z płatnością nie dokonywano odpisów aktualizacyjnych, powyżej roku do dwóch lat dokonywano odpisów w wysokości 20 % tych należności, powyżej dwóch lat do trzech lat w wysokości 50 %, a powyżej 3 lat w wysokości 100 % należności.

Stwierdzono, że przy podejmowaniu decyzji o spisaniu należności jednostki kontrolowane wyjaśniły okoliczności sprawy i podejmowały decyzje na podstawie znanego im stanu faktycznego, przesłanki spisania należności były uzasadnione, a w przypadku obowiązywania w tym zakresie wewnętrznych procedur spisanie należności nastąpiło – co do zasady – z ich uwzględnieniem. Przy dokonywaniu aktualizacji wartości należności uwzględniano stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty. Kwoty należne od dłużników, których dokumentację poddano szczegółowemu badaniu, zostały prawidłowo objęte odpisami aktualizującymi ich wartość w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych, za wyjątkiem niżej opisanych nieprawidłowości.

Nieprawidłowości w zakresie spisania należności przedawnionych z ksiąg rachunkowych stwierdzono w dwóch kontrolowanych jednostkach<sup>52</sup>. Również w dwóch jednostkach kontrolowanych stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku dokonania odpisów aktualizujących<sup>53</sup> pomimo braku skuteczności w ich dochodzeniu.

### Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Bydgoszczy** w przypadku zaległości trzech z pięciu dłużników objętych badaniem nie dokonywano odpisów aktualizujących należności, pomimo przesłanek w tym zakresie, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 35b ust. 1 *uor*, a także polityki (zasad) rachunkowości tego starostwa z 2018 r. i z 2021 r. W trakcie kontroli stwierdzono, że – pomimo bezskuteczności prowadzonych w ww. sprawach egzekucji – odpisów nie utworzono w odniesieniu do zaległości z tytułu użytkowania wieczystego gruntów w kwocie należności głównej wynoszącej 363,8 tys. zł.

Wobec braku wiedzy o należnościach Skarbu Państwa w kwocie łącznej wynoszącej 126,1 tys. zł przedawnionych w 2018 r. (obejmującej pięć tytułów wykonawczych dotyczących dwóch dłużników), w okresie objętym kontrolą **Starostwo Powiatowe w Nowej Soli** nie spisało ich z ksiąg rachunkowych, pomimo obowiązku w tym zakresie wynikającego z art. 35b ust. 3 *uor*.

W **Urzędzie Miasta Gorzowa Wielkopolskiego** w przypadku pięciu najstarszych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na łączną kwotę wynoszącą 1,1 tys. zł, nie dokonano odpisu aktualizującego, co stanowiło naruszenie art. 35b ust. 1 pkt 5 *uor*. Z kolei w przypadku czterech z ww. należności na łączną kwotę 1 tys. zł, które na podstawie art. 125 §1 *Kc* uległy przedawnieniu w latach 2013–2019, nie dokonano ich spisania z ksiąg rachunkowych w ciężar kosztów, co stanowiło naruszenie art. 35b ust. 4 *uor*.

<sup>51</sup> W urzędach miast: w Kielcach i w Bydgoszczy oraz w Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu.

<sup>52</sup> W Starostwie Powiatowym w Nowej Soli i w Urzędzie Miasta Gorzowa Wielkopolskiego.

<sup>53</sup> W Starostwie Powiatowym w Kluczborku i w Urzędzie Miasta Gorzowa Wielkopolskiego.

**Poziom zaległości  
i czynności  
podejmowane w celu  
ich odzyskania**

W 11 skontrolowanych jednostkach zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wyniosły na 31 grudnia 2020 r. 42 800 tys. zł i według stanu na 31 marca 2023 r. wzrosły do kwoty 53 812,9 tys. zł, to jest o 11 012,9 tys. zł (26 %).

Najwyższe poziomy zaległości występowały z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste i z tytułu odsetek dotyczących ww. opłat. Według stanu na 31 marca 2023 r. zaległości z tytułu użytkowania wieczystego wyniosły w kontrolowanych jednostkach 28 200,2 tys. zł (tj. stanowiły 52,4 % wszystkich zaległości). W stosunku do ich stanu na 31 grudnia 2020 r. (22 131,5 tys. zł) nastąpił ich wzrost o 7068,7 tys. zł, tj. o 32 %.

Wzrost stanu zaległości w latach 2020–2023 (I kwartał) wystąpił we wszystkich skontrolowanych jednostkach, za wyjątkiem Starostwa Powiatowego w Opolu. W tym starostwie poziom zaległości był najniższy i wyniósł 366 tys. zł na 31 marca 2023 r. W pozostałych skontrolowanych jednostkach poziom zaległości był zdecydowanie wyższy i wynosił według stanu na 31 marca 2023 r. od 1525 tys. zł w Starostwie Powiatowym w Kielcach do 10 883,7 tys. zł w Urzędzie Miasta Bydgoszczy.

Analiza 55 spraw<sup>54</sup> – wybranych do badania według kryterium najwyższej kwoty zaległości i czasu, który upłynął od terminu płatności – wykazała, że w większości kontrolowanych jednostek kolejne czynności dokonywane były co do zasady bez zbędnej zwłoki i właściwie udokumentowane, a przerwy między tymi czynnościami były obiektywnie uzasadnione (wynikały np. ze złożonego wniosku o udzielenie ulgi).

Pracownicy kontrolowanych jednostek monitorowali podejmowane działania windykacyjne i egzekucyjne. W sprawach tych postępowano bądź zgodnie z formalnie ustanowionymi procedurami wewnętrznymi (które obowiązywały w czterech skontrolowanych jednostkach) bądź zgodnie z wypracowanymi, niesformalizowanymi procedurami funkcjonującymi w tym obszarze.

Podejmując czynności windykacyjne, przesyłano dłużnikom wezwania do zapłaty pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, a w dalszej kolejności kierowano do sądu powództwa o zapłatę. Po otrzymaniu nakazów zapłaty, po upływie przewidzianego prawem terminu i uprawomocnieniu się orzeczenia, kierowano wnioski o nadanie klauzuli wykonalności. Z kolei po otrzymaniu prawomocnych orzeczeń opatrzonych klauzulą wykonalności występowano w imieniu organu do komorników sądowych z wnioskami o wszczęcie egzekucji.

W większości objętych badaniem spraw zastępstwo Skarbu Państwa wykonywane było przez radców prawnych reprezentujących kontrolowane jednostki, w trzech skontrolowanych jednostkach występowały również przypadki przekazania spraw do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na podstawie art. 7 ust 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o *Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>55</sup>.

#### Przykład

W **Urzędzie Miasta Bydgoszczy** pięciu osobom z Wydziału Windykacji przypisano do realizacji zadania w zakresie dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu udostępnienia nieruchomości. W Urzędzie tym obowiązywały procedury wewnętrzne w zakresie dochodzenia ww. zaległości. Kontrola pięciu zaległości za udostępnienie nieruchomości Skarbu Państwa na łączną kwotę 569,6 tys. zł wykazała, że w ww. jednostce każdorazowo wystawiono wezwania do zapłaty w terminach wynikających z przepisów wewnętrznych, a po bezskutecznym upływie terminu zapłaty Wydział Windykacji przekazywał sprawę bezzwłocznie do Zespołu Prawnego

<sup>54</sup> Na kwotę zaległości według stanu na 31 marca 2023 r. wynoszącą 11 785,7 tys. zł (tj. 21,9 % zaległości).

<sup>55</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1109, ze zm.

celem podjęcia postępowania sądowego. W trzech sprawach radcowie prawni wykonywali zastępstwo Skarbu Państwa, a dwie sprawy przekazane zostały do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Analiza spraw objętych badaniem wykazała, że kolejne czynności dokonywane były niezwłocznie, a przerwy między czynnościami były uzasadnione. W jednostce monitorowano podejmowane działania windykacyjne i egzekucyjne. Zespół Prawny prowadził na bieżąco ewidencję zawierającą informację o aktualnym przebiegu postępowania sądowego i komorniczego oraz udostępniał ją w wewnętrznej sieci intranetowej komórce organizacyjnej zlecającej sprawę.

Główną przyczyną nieskuteczności prowadzonych działań windykacyjnych i egzekucyjnych były wieloletnie i uporczywe praktyki unikania przez dłużników realizacji zobowiązań wobec starostw.

Nieprawidłowości w obszarze podejmowania działań mających na celu odzyskanie zaległych należności Skarbu Państwa z tytułu gospodarowania nieruchomościami stwierdzono w pięciu skontrolowanych jednostkach<sup>56</sup>. Polegały one przede wszystkim na podejmowaniu kolejnych czynności mających na celu odzyskanie zaległych należności z opóźnieniami, a także na braku dokumentowania podjęcia wobec dłużników działań informacyjnych oraz negocjacji z dłużnikiem w sprawie dobrowolnej zapłaty zaległości<sup>57</sup>.

### Przykład

W okresie objętym kontrolą w **Starostwie Powiatowym w Bydgoszczy** i w **Urzędzie Miasta Włocławka** z opóźnieniami podejmowano kolejne czynności mające na celu odzyskanie zaległych należności z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa, co było niezgodne z zasadami wynikającymi z art. 42 ust. 5 *ufp*. Nieprawidłowość ta dotyczyła czterech z pięciu (w Starostwie Powiatowym w Bydgoszczy) i dwóch z pięciu (w Urzędzie Miasta Włocławka) objętych kontrolą dłużników i zaległości wynoszących odpowiednio w kwocie głównej 222,9 tys. zł i 128 tys. zł według stanu na 31 marca 2023 r.

W **Urzędzie Miasta Włocławka** stwierdzono w szczególności, że: a/ pierwsze wezwania do zapłaty dotyczące ww. zaległości sporządzone zostały w terminie 48 dni od upływu terminu płatności należności za 2021 r.; b/ pozwy o zapłatę sporządzono w terminie 106 i 112 dni od dnia wpływu spraw do Biura Prawnego; c/ w związku z tym, że w jednej z ww. spraw, dot. zaległości w kwocie 93,5 tys. zł, ze względu na wartość przedmiotu sporu obowiązkowe było zastępstwo procesowe Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa i pozew Prezydenta Miasta Włocławka został wycofany z sądu, wniosek o zastępstwo do Prezesa Prokuraturii Generalnej skierowano 14 października 2022 r., tj. po upływie 562 dni od terminu płatności zaległości za 2021 r. (31 marca 2021 r.) i po upływie 479 dni od wystosowania przedsądowego wezwania do zapłaty w tej sprawie (22 czerwca 2021 r.).

W **Starostwie Powiatowym w Kluczborku** część działań podejmowanych w celu odzyskania należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa wobec trzech z pięciu dłużników, których dokumentację objęto szczegółową analizą, była podejmowana z nieuzasadnioną zwłoką. W rezultacie przedawnieniu uległy należności z tytułu odsetek w łącznej kwocie 6,5 tys. zł. Ponadto 31 grudnia 2020 r. z ksiąg rachunkowych kontrolowanej jednostki odpisano należność w kwocie 55,6 tys. zł, przysługującą od spółki z o.o. w upadłości likwidacyjnej, bez wcześniejszego podjęcia działań mających na celu egzekwowanie tej należności od członka zarządu ww. spółki.

<sup>56</sup> Urzędy miast: w Kielcach i we Włocławku oraz starostwa powiatowe: w Bydgoszczy, w Kielcach i w Kluczborku.

<sup>57</sup> W Starostwie Powiatowym w Kielcach.



**Udzielanie ulg  
w spłacie należności  
z tytułu  
gospodarowania  
nieruchomościami  
Skarbu Państwa**

Należności pieniężne z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa mające charakter cywilnoprawny – na podstawie art. 12a ust. 1 i ust. 2 *ugn*<sup>58</sup> – mogły być przez starostę/prezydenta miasta na prawach powiatu umarzane w całości albo w części albo ich spłata mogła być odraczana lub rozkładana na raty. W przypadkach nieuregulowanych w *ugn* zastosowanie miały przepisy art. 56, art. 57 i art. 58 ust. 2–4 *ufp*. Ponadto w okresie od 31 marca 2020 r. starosta/prezydent miasta na prawach powiatu bez zgody wojewody mógł odstąpić od dochodzenia omawianych należności na wniosek podmiotu, którego płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, co wynikało z treści art. 15z z ustawy o COVID-19.

W latach 2020–2023 (I kwartał) do wszystkich 11 skontrolowanych jednostek wpłynęły wnioski o udzielenie ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, a ulg takich udzielono w 10 skontrolowanych jednostkach<sup>59</sup>. Łącznie do ww. jednostek wpłynęło w ww. okresie 286 wniosków o udzielenie ulg, z których 208 (72,7 %) rozpatrzono pozytywnie.

Najwięcej udzielonych ulg dotyczyło odroczenia spłaty należności (137 przypadków, tj. 65,9 % pozytywnie rozpatrzonych wniosków). Pozostałe udzielone ulgi dotyczyły rozłożenia spłaty na raty (36 przypadków, tj. 17,3 % pozytywnie rozpatrzonych wniosków) oraz pomniejszenia opłat lub ich umorzenia (35 przypadków, tj. 16,8 %, w tym w 31 sprawach ulg udzielono za okres zagrożenia epidemicznego/stanu epidemii na podstawie ustawy o COVID-19 w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych związanych z epidemią COVID-19).

Analizę prawidłowości udzielania ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przeprowadzono na próbie 38 zakończonych spraw (18,3 %) i stwierdzono w szczególności, że:

- rozpatrzone pozytywnie wnioski o udzielenie ulgi zawierały uzasadnienia, potwierdzone w dołączonych do wniosków dokumentach,
- w przypadkach, gdy ulg udzielano na podstawie *ufp*, zachodziły przesłanki określone w art. 57 pkt 2 tej ustawy,
- wnioski o ustalenie innego terminu uiszczenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego zostały złożone terminowo, a ustalony nowy termin co do zasady nie przekraczał danego roku kalendarzowego, co było zgodne z treścią art. 71 ust. 4 *ugn*,
- w badanych sprawach uzyskanie zgody wojewody nie było wymagane z uwagi na treść art. 71 ust. 4 *ugn* oraz z uwagi na treść przepisów ustawy o COVID-19,
- wydane decyzje o udzieleniu ulgi zawierały uzasadnienia.

Nieprawidłowości w zakresie udzielania ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa stwierdzono w jednej kontrolowanej jednostce, gdzie udzielono ulg z naruszeniem art. 71 ust. 4 *ugn*.

#### Przykład

W **Urzędzie Miasta Kielce** we wszystkich trzech zbadanych sprawach dotyczących udzielonych ulg w opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu Skarbu Państwa – rozpatrzonych na podstawie art. 71 ust. 4 *ugn* – Prezydent Miasta Kielce rozłożył przedmiotowe opłaty na raty, mimo że ww. przepis przewiduje wyłącznie możliwość ustalenia innego terminu zapłaty.

We wskazanych sprawach rozłożono ww. opłaty na dziewięć i dziesięć części, płatnych w różnych okresach.

<sup>58</sup> Z wyjątkiem przypadków określonych w art. 71 ust. 4 i art. 219 *ugn*.

<sup>59</sup> Jedynie Starostwo Powiatowe w Nowej Soli nie udzieliło w ww. okresie ulg w tym zakresie, gdyż dwa wnioski, które wpłynęły rozpatrzono negatywnie.

Ponadto w kontrolowanym okresie wystąpił jeden przypadek zawarcia umowy w sprawie należności cywilnoprawnej, co nastąpiło z przekroczeniem uprawnień zawartych w umowie o wykonywanie obowiązków zarządcy nieruchomości Skarbu Państwa.

### Przykład

Nadzór **Starosty Bydgoskiego** nad wykonywaniem obowiązków zarządcy nieruchomości – Zakładu Gospodarki Komunalnej Spółki z o. o. w Koronowie – był niewystarczający, skutkiem czego zarządca ten zawarł 30 sierpnia 2022 r., bez umocowania pochodzącego od ww. starosty, porozumienie z najemcą jednego z lokali mieszkalnych, którego przedmiotem była spłata należności cywilnoprawnej w kwocie 5,3 tys. zł z tytułu zaległego czynszu za najmowany lokal w miesięcznych ratach w wysokości 100 zł, płatnych od września 2022 r.

**Zbywanie, oddawanie w użytkowanie wieczyste i trwały zarząd nieruchomości Skarbu Państwa oraz przekształcanie prawa użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa w prawo ich własności**

W latach 2020–2023 (I kwartał) dziewięć z 11 skontrolowanych jednostek dokonało zbycia nieruchomości Skarbu Państwa. Łącznie zbyto 102 nieruchomości (gruntów, budynków, lokali) i uzyskano z tego tytułu dochody ze sprzedaży w kwocie wynoszącej łącznie 12 452,2 tys. zł.

Analizę prawidłowości sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa przeprowadzono na próbie 27 zakończonych spraw (26,5 %) i stwierdzono, że zbywanie nieruchomości odbywało się co do zasady w sposób prawidłowy. Badanie dokumentacji sprzedaży ww. nieruchomości wykazało w szczególności, że cenę nieruchomości ustalono na podstawie jej wartości, z uwzględnieniem zasad określonych w przepisach art. 67–68a *ugn*; sprzedaży nieruchomości dokonano z zachowaniem zasad określonych w art. 28 tej ustawy, w dziale II *Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego*, rozdziale 4 *Przetargi na zbycie nieruchomości ww. ustawy oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości*<sup>60</sup>; a przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu umowę zawarto z oferentem, który przedstawił najkorzystniejszą ofertę. W zależności od zastosowanego trybu postępowania podstawą zawarcia umów sprzedaży był każdorazowo protokół z przeprowadzonego przetargu lub protokół z rokowań.

Nieprawidłowości stwierdzono w trzech skontrolowanych jednostkach<sup>61</sup>, przy czym jedna z nich dotyczyła braku sporządzenia i ponownego upublicznienia wykazu nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży w związku z planowanym przeprowadzeniem drugiego przetargu mającego na celu sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa, której pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym<sup>62</sup>.

Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły braku wypełnienia niektórych obowiązków w zakresie przygotowania postępowań mających na celu sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa i ustalenia ich ceny, co było nieprawidłowością istotną ze względu na jej charakter.

### Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Nowej Soli** stwierdzono, że w przypadku jednej transakcji (na trzy analizowane) sprzedaż nieruchomości nastąpiła w oparciu o niezaktualizowany operat szacunkowy, co stanowiło naruszenie przepisu art. 156 ust. 4 *ugn*. Od daty sporządzenia ww. operatu upłynęło bowiem 20 miesięcy, podczas gdy okres ważności operatu szacunkowego wynosi 12 miesięcy.

<sup>60</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2213; dalej: rozporządzenie w sprawie przetargów oraz rokowań.

<sup>61</sup> Starostwa powiatowe w Nowej Soli, Międzyrzeczu i Kluczborku.

<sup>62</sup> W Starostwie Powiatowym w Międzyrzeczu.

Ponadto w Starostwie Powiatowym w Kluczborku stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- braku kontynuacji działań zmierzających do sprzedaży czterech nieruchomości gruntowych, pomimo poniesienia wydatków na sporządzenie operatów szacunkowych, w których określona została wartość planowanego do zbycia majątku;
- braku podjęcia rzetelnych działań w celu ustalenia, czy zachodzą przesłanki do odstąpienia od zapłaty zobowiązań z tytułu nieruchomości nabytych z mocy prawa przez Skarb Państwa na podstawie art. 9 ust. 2b ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym*<sup>63</sup>, w efekcie czego uiszczono zobowiązania w wysokości 536,7 tys. zł, które uległy przedawnieniu bądź wygasły na podstawie art. 9 ust. 2c ww. ustawy.

### Przykład

Pomimo sporządzenia w listopadzie 2019 r. operatów szacunkowych czterech nieruchomości gruntowych, w **Starostwie Powiatowym w Kluczborku** nie podejmowano dalszych działań określonych przepisami *ugn*, zmierzających do sprzedaży tych nieruchomości, co NIK oceniła jako działanie niegospodarne. W okresie objętym kontrolą na ww. nieruchomości poniesiono koszty w łącznej wysokości 13,2 tys. zł, a na sporządzenie obowiązujących w 2020 r. operatów szacunkowych – 4,3 tys. zł.

Ponadto starosta kluczborski dokonał sprzedaży prawa użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa oraz prawa własności posadowionych na nich budynków w celu pozyskania środków na zapłatę zobowiązań wobec gminy Wołczyn, związanych z tymi nieruchomościami. W starostwie nie zostały jednak podjęte rzetelne działania mające na celu ustalenie, czy zachodzą przesłanki umożliwiające skuteczne uchylenie się od takiej zapłaty. Powyższe było wynikiem braku uwzględnienia w interpretacji przepisów ustawy *Ordynacja podatkowa*, stanowiska Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego przepisu odnoszącego się do przedawnienia należności zabezpieczonych hipoteką przymusową. W rezultacie 22 czerwca 2021 r. Powiat kluczborski uiszczył na rzecz ww. gminy kwotę 536,7 tys. zł, z której 422,8 tys. zł uległo przedawnieniu z końcem 2020 r., a zobowiązanie w kwocie 113,9 tys. zł wygasło na podstawie przepisów ustawy *Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym*.

W latach 2020–2023 (I kwartał) tylko w czterech z 11 skontrolowanych jednostek wystąpiły przypadki przekazania nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste. Miały one charakter jednostkowy, gdyż łącznie w kontrolowanym okresie w użytkowanie wieczyste oddano sześć nieruchomości Skarbu Państwa.

Analizę prawidłowości oddania nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste przeprowadzono na dokumentacji dotyczącej wszystkich przekazanych nieruchomości.

W dwóch przypadkach<sup>64</sup> nieruchomości zostały oddane w użytkowanie wieczyste Świętokrzyskiemu Parkowi Narodowemu w ramach przysługującego mu prawa pierwokupu. Celem ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w tych przypadkach była ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody, a oddanie w użytkowanie wieczyste było zwolnione z opłaty rocznej oraz innych opłat i podatków z tym związanych<sup>65</sup>.

W pozostałych czterech przypadkach nieruchomości Skarbu Państwa oddano w użytkowanie wieczyste w trybie przetargowym (w dwóch przypadkach) i w trybie bezprzetargowym (również w dwóch przypadkach), z tego na rzecz

<sup>63</sup> Dz. U. Nr 121, poz. 770, ze zm.

<sup>64</sup> W Starostwie Powiatowym w Kielcach.

<sup>65</sup> Na podstawie art. 10 ust. 5l i 5m ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.).

dotychczasowego dzierżawcy oraz na rzecz właściciela działki położonej w sąsiedztwie przedmiotowej nieruchomości.

Analiza ww. spraw wykazała, że zgodnie z odpowiednimi przepisami *ugn* wartość nieruchomości określono na podstawie aktualnego operatu szacunkowego, opublikowano wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia, w umowie (zawartej w formie aktu notarialnego) w prawidłowej wysokości określono wysokość pierwszej opłaty oraz opłat rocznych, tj. w wysokości odpowiednio 3 % i 1 % (art. 71–72 *ugn*), a także określono sposób korzystania z nieruchomości.

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w dwóch kontrolowanych jednostkach<sup>66</sup> i polegały one m.in. na braku określenia w umowie sposobu korzystania z nieruchomości oraz braku wymaganych informacji w ogłoszeniu o przetargu ustnym.

### Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Kluczborku** stwierdzono, że w umowach oddania gruntów Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste: z 9 grudnia 2020 r. (dotyczącej działki w Kluczborku) oraz z 15 lutego 2021 r. (dotyczącej działki w Szymonkowie) nie określono sposobu korzystania z ww. nieruchomości. Powyższe stanowiło naruszenie art. 29 ust. 1 *ugn* i było spowodowane faktem, że dotychczasowy sposób korzystania z tych nieruchomości nie uległ zmianie. Ponadto w umowie w sprawie oddania w użytkowanie wieczyste ww. działki w Kluczborku, nie ustalono wysokości pierwszej opłaty i opłat rocznych, co stanowiło naruszenie art. 73 ust. 5 *ugn*.

W **Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu** w ogłoszeniu o przetargu ustnym nieograniczonym z 15 marca 2022 r. na oddanie w użytkowanie wieczyste na 99 lat nieruchomości gruntowej zabudowanej, stanowiącej własność Skarbu Państwa, wraz ze sprzedażą budynku znajdującego się na działce położonej w gminie Kędzierzyn-Koźle (w obrębie Blachownia) nie podano informacji o obciążeniach nieruchomości oraz o zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość, co oznacza że nie podano wszystkich wymaganych informacji, o których mowa w § 13 ust. 3–4 rozporządzenia w sprawie przetargów oraz rokowań.

W latach 2020–2023 (I kwartał) w ośmiu z 11 skontrolowanych jednostek wystąpiły przypadki przekazania nieruchomości Skarbu Państwa w trwałe zarząd. Łącznie w kontrolowanym okresie w trwałe zarząd oddano 63 nieruchomości Skarbu Państwa.

Wyniki analizy dokumentacji 23 nieruchomości (36,5 %) oddanych w latach 2020–2023 (I kwartał) w trwałe zarząd potwierdziły w szczególności, że:

- decyzje o ustanowieniu trwałego zarządu co do zasady zawierały elementy wskazane w art. 45 ust. 2 *ugn*,
- nieruchomości zostały oddane w trwałe zarząd na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego, stosownie do treści art. 45 ust. 3 *ugn*,
- opłaty z tytułu trwałego zarządu zostały ustalone decyzją na zasadach określonych w art. 83–86 *ugn*.

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w czterech skontrolowanych jednostkach<sup>67</sup> i polegały one w szczególności na niekompletności danych zawartych w stosownych decyzjach.

### Przykład

W **Urzędzie Miasta Kielce** w jednej z trzech badanych decyzji dotyczących przekazania nieruchomości w trwałe zarząd nie określono terminu zagospodarowania nieruchomości, który był wymagany zgodnie z treścią

<sup>66</sup> Starostwa powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu i w Kluczborku.

<sup>67</sup> Starostwa powiatowe w Bydgoszczy i Międzyrzeczu oraz urzędy miast w Bydgoszczy i w Kielcach.

art. 45 ust. 2 pkt 6 *ugn* – mimo, że decyzja została wydana z przeznaczeniem na budowę garaży dla pojazdów służbowych Straży Granicznej.

**W Urzędzie Miasta Bydgoszczy** w decyzjach ustanawiających trwały zarząd: a/ nie określono czasu trwania trwałego zarządu, we wszystkich trzech decyzjach objętych kontrolą, co stanowiło naruszenie art. 45 ust 2 pkt 9 *ugn* w związku z art. 44 ust 1 tej ustawy; b/ wyznaczono 31 marca jako termin wniesienia opłaty rocznej za pierwszy rok po ustanowieniu trwałego zarządu, pomimo, że dwie z trzech objętych badaniem decyzji stały się prawomocne po tej dacie (odpowiednio 3 kwietnia 2023 r. i 4 kwietnia 2022 r.), a wysokości opłaty rocznej za pierwszy rok po ustanowieniu trwałego zarządu nie określono we wszystkich trzech badanych sprawach proporcjonalnie w stosunku do pozostałego do wykorzystania w danym roku okresu trwałego zarządu, co stanowiło naruszenie art. 82 ust 2 *ugn*; c/ określono na podstawie decyzji z 14 marca 2023 r. opłatę za trwały zarząd dla nieruchomości Skarbu Państwa za miesiące styczeń-marzec 2023 r. pomimo tego, że nieruchomość ta użyczona została temu podmiotowi nieodpłatnie na podstawie umowy z 11 września 2020 r. do 23 marca 2023 r.

**W Starostwie Powiatowym w Bydgoszczy**, w jednej z trzech zbadanych decyzji dotyczących ustanowienia trwałego zarządu, wydanej w sprawie przekazania trwałego zarządu nieruchomości położonej w gminie Sicienko, nie podano elementów wymaganych na podstawie art. 45 ust. 2 pkt 4-5, 7-8 *ugn*, tj. a/ przeznaczenia nieruchomości i sposobu jej zagospodarowania, b/ celu, na jaki nieruchomość została oddana w trwały zarząd, c/ ceny nieruchomości oraz d/ informacji o możliwości aktualizacji opłaty z tytułu trwałego zarządu. W decyzji tej nie powołano także art. 49 ust. 2 *ugn*, mającego zastosowanie w badanej sprawie, tj. przepisu o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego likwidowanej jednostce organizacyjnej z równoczesnym ustanowieniem trwałego zarządu na rzecz jednostek organizacyjnych utworzonych w wyniku tych przekształceń lub na rzecz jednostki przejmującej zadania jednostki likwidowanej, czym naruszono wymagania wynikające z art. 107 § 1 pkt 4 *Kpa*.

Z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształciło się w prawo własności tych gruntów, a podstawę ujawnienia prawa własności w księgach wieczystych – w przypadku gruntów Skarbu Państwa – stanowiło wydane przez starostę/prezydenta miasta na prawach powiatu zaświadczenie potwierdzające to przekształcenie. Powyższe wynikało z treści art. 1 ust. 1 i art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy *o przekształceniu*.

W związku wejściem w życie przepisów ww. ustawy starostwa przeprowadziły analizę nieruchomości pozostających według stanu na 31 grudnia 2018 r. w użytkowaniu wieczystym i dla tych nieruchomości, które podlegały przepisom ww. ustawy, wydano zaświadczenia potwierdzające przekształcenie posiadanego prawa.

W latach 2020-2023 (I kwartał) 10 skontrolowanych jednostek<sup>68</sup> wydało łącznie ww. zaświadczenia w sprawie 4 042 nieruchomości należących uprzednio do Skarbu Państwa. Badaniem objęto łącznie 30 ww. spraw (0,7 %) i stwierdzono, że zaświadczenia zawierały wymagane elementy (wskazane w art. 4 ust. 3 ustawy *o przekształceniu*), co do zasady opłaty z tytułu przekształcenia ustalono zgodnie z art. 7 tej ustawy a w badanych sprawach zachowano jednolitość postępowania.

<sup>68</sup> Przypadków wydawania ww. zaświadczeń nie odnotowano w kontrolowanym okresie w Starostwie Powiatowym w Międzyrzeczu.



Nieprawidłowości wystąpiły jednak w sześciu<sup>69</sup>, tj. w ponad połowie skontrolowanych w tym obszarze jednostek i najczęściej dotyczyły nieterminowego wydawania ww. zaświadczeń.

### Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Kielcach** badanie trzech spraw dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe wykazało, że zaświadczenia potwierdzające przekształcenie wydano z przekroczeniem 12-miesięcznego terminu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy *o przekształceniu*. Od daty przekształcenia do wydania zaświadczenia upłynęło w jednym przypadku 17 miesięcy, a w pozostałych dwóch – 15 miesięcy i 22 dni.

W **Urzędzie Miasta Kielce** większość (2405 z 2761, tj. 87 %) zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, wydano z przekroczeniem terminu określonego w art. 4 ust. 2 ustawy *o przekształceniu*, tj. po upływie 12 miesięcy od dnia przekształcenia. Ponadto w przypadku dwóch z trzech zaświadczeń wybranych do badania nie dotrzymano wymaganego terminu określonego w art. 4 ust. 7 ustawy *o przekształceniu*, określającego obowiązek przekazania ich do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej w terminie 14 dni od wydania. Stwierdzono również, że w jednej z ww. dwóch spraw nieterminowo, tj. niezgodnie z art. 7 ust. 8 ww. ustawy, przekazano uprawnionym informacje o wysokości opłaty jednorazowej wynikającej z ww. przekształcenia. Ponadto nie poinformowano stron tych postępowań o przyczynach zwłoki oraz nie pouczono o prawie wniesienia ponaglenia.

W **Urzędzie Miasta Gorzowa Wielkopolskiego** w przypadku dwóch spośród trzech spraw objętych szczegółowym badaniem w zakresie przekształcania prawa użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów ustalono, że zaświadczenia potwierdzające przekształcenie wydano po upływie 14 i 24 miesięcy.

W **Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu** zaświadczenie z 29 grudnia 2021 r. potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów z dniem 1 stycznia 2019 r., w przypadku nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym (obręb Koźle) zostało wydane po upływie 1 094 dni od złożenia wniosku, tj. zostało wydane z przekroczeniem terminu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy *o przekształceniu*.

W dwóch kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości polegające na występowaniu przypadków przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tych nieruchomości pomimo tego, że ostatnie aktualizacje opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego miały dla tych nieruchomości miejsce ponad 20 lat temu. Powyższe miało wpływ na wartość opłaty z tytułu przekształcenia, która uzależniona jest od wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego obowiązującej w dniu przekształcenia. Tym samym długotrwały brak aktualizacji opłat w ww. zakresie skutkowało uzyskiwaniem niższych kwot dochodów z tytułu przekształcenia.

### Przykład

W **Urzędzie Miasta Bydgoszczy** ostatnie aktualizacje opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w przypadku wszystkich trzech badanych spraw dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów

<sup>69</sup> W urzędach miast: w Kielcach, w Bydgoszczy i w Gorzowie Wielkopolskim oraz w starostwach powiatowych: w Kielcach, w Kędzierzynie-Koźlu i w Opolu.

zabudowanych na cele mieszkaniowe odbyły się ponad 20 lata temu, tj. w dwóch przypadkach w 2000 r. i w jednym przypadku w 1996 r.

W **Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu**, w przypadku dwóch nieruchomości, w przypadku których nastąpiło przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, ostatniej aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego dokonano w 1995 r. oraz w 1997 r.

W latach 2020–2023 (I kwartał) w skontrolowanych jednostkach wystąpiło osiem przypadków odmowy wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Przyczyną odmowy wydania ww. zaświadczenia było w szczególności to, że przedmiotowe nieruchomości objęte wnioskami o przekształcenie – zgodnie z ewidencją gruntów i budynków, a także stanem faktycznym – były zabudowane niemieszkalnymi budynkami magazynowymi, handlowo-usługowymi, biurowymi, garażami a zatem nie były objęte zakresem przedmiotowym cytowanej wyżej ustawy. W jednym przypadku przyczyną wydania ww. odmowy był nieuregulowany stan prawny nieruchomości.

Decyzje odmowne miały formę postanowienia, za wyjątkiem jednego przypadku, który wystąpił w Starostwie Powiatowym w Opolu i który uznano za stan nieprawidłowy.

#### Przykład

**Starostwo Powiatowe w Opolu** otrzymało 15 grudnia 2020 r. wniosek o wydanie na podstawie przepisów ustawy o *przekształceniu* zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Pomimo wynikającego z art. 219 *Kpa* wymogu dotyczącego odmowy wydania zaświadczenia (lub zaświadczenia o treści żądanej przez wnioskodawcę) w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, po rozpatrzeniu ww. wniosku i uznaniu, że grunt wskazany we wniosku nie kwalifikuje się do takiego przekształcenia, ograniczono się jedynie do pisemnego poinformowania wnioskodawcy o stanowisku starosty opolskiego. W piśmie tym nie zawarto elementów, o których mowa w art. 124 §1 *Kpa*, tj. rozstrzygnięcia i pouczenia, czy i w jakim trybie służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego.

#### Aktualizowanie opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa

Przepisy *ugn* nie określają terminu, po którym obligatoryjnie należy zaktualizować wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej lub z tytułu trwałego zarządu. W przepisach dotyczących zasad gospodarowania nieruchomościami wskazano jednak, że jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie to opłata z tytułu użytkowania wieczystego podlega aktualizacji nie częściej niż raz na trzy lata, a z tytułu trwałego zarządu – nie częściej niż raz w roku.

Ponieważ z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa starostwa pozyskują dochody, z których znaczącą część przekazują następnie do wojewody jako dysponenta części budżetu państwa, istotnym zadaniem starostów powinno być zapewnienie takiego poziomu dochodów z tytułu udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa, aby były one adekwatne do wartości udostępnionych nieruchomości.

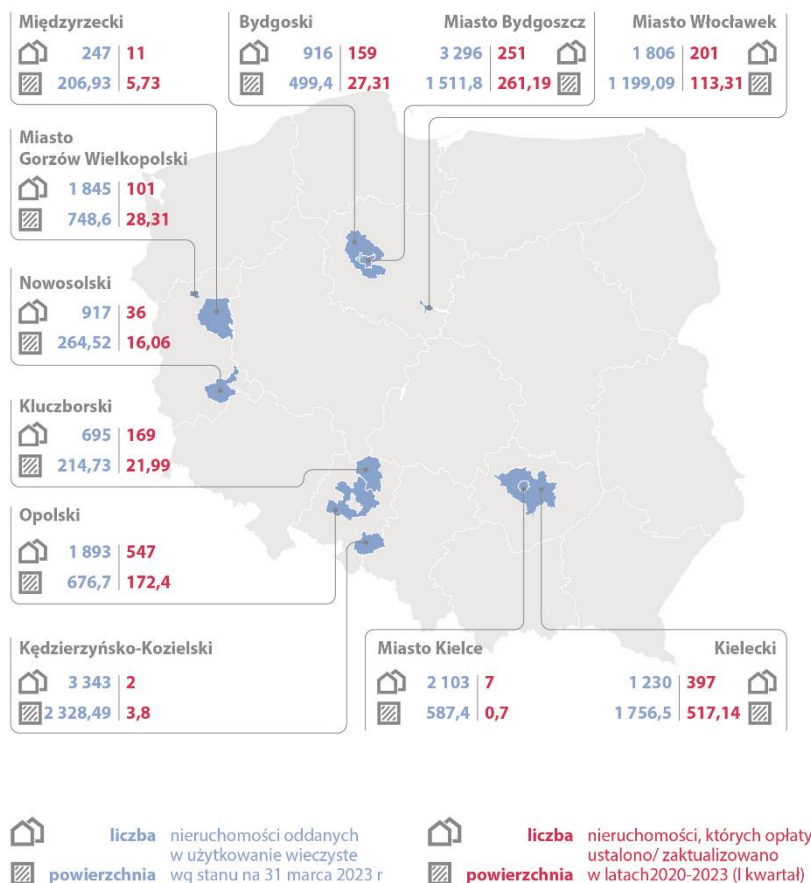
W trakcie kontroli analizie poddano działania starostw podejmowane w tym celu, w szczególności polegające na monitorowaniu sytuacji na rynku nieruchomości, a w przypadku wzrostu wartości nieruchomości – na aktualizacji opłat za udostępnienie nieruchomości Skarbu Państwa.

W wyniku ww. analizy w ośmiu na 11 skontrolowanych jednostek (73 %) stwierdzono przypadki braku podejmowania – od co najmniej 20 lat – działań mających na celu aktualizację opłat dla łącznie 3 798 nieruchomości

o powierzchni 2023,5 ha oddanych w odpłatne użytkowanie wieczyste (26 % takich nieruchomości w tych ośmiu jednostkach), dla których opłaty roczne ustalono lub zaktualizowano po raz ostatni przed 2004 r.

### Infografika nr 5

Liczba i powierzchnia (w ha) nieruchomości, których opłaty ustalono/zaktualizowano w latach 2020–2023 (I kwartał)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych w trakcie kontroli.

Również w zakresie nieruchomości oddanych odpłatnie w trwałą zarząd nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w sześciu skontrolowanych jednostkach<sup>70</sup>, w których nie podejmowano od co najmniej 20 lat działań w celu zaktualizowania opłat dla 75 takich nieruchomości o powierzchni 113,5 ha (17 % ww. nieruchomości w tych sześciu jednostkach).

W krańcowym przypadku od co najmniej 20 lat nie zaktualizowano w kontrolowanej jednostce<sup>71</sup> opłat rocznych dla 1 717 nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste (tj. 51 % takich nieruchomości) oraz dla 18 z 22 nieruchomości oddanych w trwałą zarząd (tj. 82 %).

### Przykład

W Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu, spośród 3343 działek oddanych według stanu na 31 marca 2023 r. w odpłatne użytkowanie wieczyste nie przeprowadzono w kontrolowanym okresie aktualizacji opłat dla 3341 działek (99,94 %). Dla 2994 działek (89,56 %) ostatnia aktualizacja opłat lub ustalenie tej opłaty po raz pierwszy miało miejsce nie mniej niż 10 lat temu, przy czym dla 1426 działek (42,66 %) o łącznej powierzchni 1335,3218 ha opłatę ustalono po raz pierwszy przed 1999 r. Starosta

<sup>70</sup> W Urzędzie Miasta Bydgoszczy oraz w starostwach powiatowych: w Opolu, w Kędzierzynie-Koźlu, w Bydgoszczy, w Międzyrzeczu i w Nowej Soli.

<sup>71</sup> Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu.



kędzierzyńsko-kozielski nigdy nie zaktualizował również opłaty rocznej dla żadnej z nieruchomości posiadanych według stanu na 31 marca 2023 r. i oddanych w trwały zarząd, pomimo że dla 18 z tych nieruchomości opłata ta została ustalona przed nie mniej niż 25 latami. Jednocześnie, w latach 2020–2023 (I kwartał) ww. Starosta nie wnioskował do Wojewody Opolskiego o przyznanie dodatkowych środków na aktualizację opłat, a tym samym dodatkowych środków na ten cel nie pozyskano.

W **Starostwie Powiatowym w Nowej Soli** w niewystarczającym stopniu prowadzono działania zmierzające do aktualizacji wartości nieruchomości Skarbu Państwa, w oparciu o które naliczane były roczne opłaty z tytułu wieczystego użytkowania gruntów. W efekcie znaczna liczba opłat z tytułu wieczystego użytkowania gruntów (360 działek, tj. 39,3 % ogólnej liczby), a w przypadku trwałego zarządu – czterech działek, została ustalona w oparciu o wartość nieruchomości ustaloną w latach 1990–2004. Przyczyną powyższego były m.in. brak wystarczających środków z dotacji oraz duża skala zlecanych operatów szacunkowych na potrzeby ustalenia odszkodowań.

W kontrolowanych jednostkach szczegółowym badaniem objęto również aktualizację opłat dla łącznie 110 działek. Badanie to wykazało, że wycen nieruchomości dokonywali uprawnieni rzeczoznawcy, podstawą do naliczania opłat za korzystanie z nieruchomości były sporządzone przez ww. rzeczoznawców operaty szacunkowe, a aktualizacjami objęto działki, dla których termin ustalenia poprzedniej opłaty był dłuższy niż trzy lata. Jednak tylko w nielicznych przypadkach aktualizacja odbywała się w sposób planowy, w tym na podstawie wewnętrznych procedur.

#### Przykład

W **Urzędzie Miasta Gorzowa Wielkopolskiego** aktualizacja wartości nieruchomości Skarbu Państwa odbywała się w sposób planowy. W procesie tym uwzględniano w szczególności:

- limit wydatków przeznaczonych na aktualizację wartości nieruchomości, tj. kwotę dotacji celowej otrzymanej od Wojewody Lubuskiego na dany rok budżetowy,
- wyniki analizy kształtowania się wartości nieruchomości w poszczególnych obrębach miasta na prawie powiatu, w tym cenę 1 m<sup>2</sup> gruntu,
- datę ostatniej aktualizacji wartości nieruchomości,
- wyniki analizy sposobu użytkowania danej nieruchomości, mającego wpływ na zmianę wartości nieruchomości (np. przeznaczenie gruntu na powierzchnie magazynowe, przeznaczenie na działalność gospodarczą, czy przeznaczenie pod budownictwo mieszkaniowe itp.).

Jednocześnie analiza ww. spraw wykazała, że w dziesięciu (91 %) skontrolowanych starostwach w przypadku objętych szczegółowym badaniem 63 nieruchomości (57 % zbadanych), ich wartość ustalona na podstawie operatów szacunkowych z lat poprzednich była istotnie niższa od ich wartości oszacowanej na podstawie informacji przekazanych w trybie art. 29 ust. 1 lit. f ustawy o *NIK* przez naczelników urzędów skarbowych o wartości 1 m<sup>2</sup> działek – o analogicznej lokalizacji i przeznaczeniu – przyjmowanych w rozliczeniach podatkowych w latach 2020–2022.

W związku z powyższymi ustaleniami kwota opłat rocznych za ww. 63 nieruchomości wynosiła 3387,5 tys. zł, a według oszacowania dokonanego na podstawie danych pochodzących z urzędów skarbowych mogła ona być wyższa ponad trzykrotnie i wynieść 11 518,7 tys. zł.

Powyższe analizy wskazują więc na uzasadnione przypuszczenie, że wartości badanych nieruchomości wzrosły od czasu ostatniej ich aktualizacji, a długotrwały brak aktualizacji opłat rocznych mógł mieć negatywny wpływ na wysokość uzyskiwanych dochodów z uwagi na wysokie prawdopodobieństwo, że uzyskane dochody nie były adekwatne do aktualnej wartości tych nieruchomości.

W niektórych badanych starostwach wyniki badania ww. próby ujawniły przypadki oszacowanej w wyżej wskazany sposób wartości opłat rocznych w kwocie stanowiącej nawet dziesięciokrotny ich przyrost w stosunku do stanu aktualnego.

### Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Nowej Soli** w niewystarczającym stopniu prowadzono działania zmierzające do aktualizacji wartości nieruchomości Skarbu Państwa, w oparciu o które naliczane były roczne opłaty z tytułu wieczystego użytkowania gruntów. W efekcie znaczna liczba opłat z tytułu wieczystego użytkowania gruntów (360 działek, tj. 39,3 % ogólnej liczby), a w przypadku trwałego zarządu – czterech działek, została ustalona w oparciu o wartość nieruchomości ustaloną w latach 1990–2004.

Ponadto analiza porównawcza dziewięciu nieruchomości pod kątem wartości 1 m<sup>2</sup> nieruchomości, dotychczasowej wysokości opłaty rocznej oraz wartości nieruchomości ustalonej na podstawie transakcji sprzedaży w latach 2020–2023 (I kwartał), uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, z Urzędu Skarbowego w Nowej Soli wykazała, że łączna wartość aktualnych opłat rocznych analizowanych nieruchomości wynosiła 233,9 tys. zł, z kolei szacunkowa wartość łączna opłat wg wartości nieruchomości przekazanych przez Urząd Skarbowy wynosiłaby ok. 2297,9 tys. zł (co mogłoby stanowić dziesięciokrotny ich przyrost).

Przyczyną powyższego były m.in. brak wystarczających środków z dotacji oraz duża skala zlecanych operatów szacunkowych na potrzeby ustalenia odszkodowań.

W **Urzędzie Miasta Kielce** w przypadku 63 nieruchomości o powierzchni stanowiącej 1,6 % ogólnej powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa będących w odpłatnym użytkowaniu wieczystym, ostatniego naliczenia lub aktualizacji opłaty rocznej dokonano 20 lat temu lub jeszcze wcześniej, w tym w przypadku 46 działek o powierzchni 5,2834 ha opłatę ustalono przed 1999 r. Z kolei analiza opłat ustalonych dla trzech nieruchomości z dziesięciu objętych szczegółowym badaniem dokonana poprzez porównanie wartości 1 m<sup>2</sup> przyjętego do ustalenia opłaty oraz szacunkowej wartości 1 m<sup>2</sup> określonej przez właściwy urząd skarbowy dla celów podatkowych w odniesieniu do działek w tym rejonie, wskazuje że niedokonywanie aktualizacji opłat mogło mieć wpływ na wysokość uzyskiwanych w kontrolowanym okresie dochodów (sumaryczna opłata roczna dla tych trzech nieruchomości mogła być wyższa nawet o 64,1 tys. zł). Stwierdzono więc, że brak aktualizacji opłat ponoszonych przez ww. trzech użytkowników wieczystych (które były ustalone nie tylko w innych warunkach gospodarczych, ale i przy odmiennym zagospodarowaniu przestrzennym miasta) jest sprzeczne z art. 12 *ugn*, która zobowiązuje Prezydenta Miasta Kielce do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

Dokonywanie wycen nieruchomości w długich odstępach czasowych od ostatniej ich wyceny skutkowało tym, że najczęściej w takich przypadkach – w związku z wykazaniem w nowej wycenie wzrostem wartości nieruchomości – miał miejsce skokowy wzrost opłaty rocznej. Wzrost ten z kolei skłaniał użytkowników takich nieruchomości Skarbu Państwa do wnoszenia do Samorządowego Kolegium Odwoławczego wniosków o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości, co niejednokrotnie skutkowało obniżeniem opłat. W latach 2020–2023 (I kwartał) w siedmiu skontrolowanych jednostkach wystąpiło 161 przypadków wniesienia takich wniosków w związku ze wzrostem opłat rocznych spowodowanych ich aktualizacją.

## 5.2. Realizacja obowiązków w zakresie zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem

Powierzenie zadań związanych z zabezpieczeniem nieruchomości Skarbu Państwa przed zniszczeniem lub uszkodzeniem

**Realizacja przez starostów zadania zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed ich uszkodzeniem i zniszczeniem nie była prawidłowa i rzetelna, gdyż w przypadku budynków i budowli nie zapewniała utrzymania ich należytego stanu technicznego.**

Zadania w obszarze związanym z zabezpieczeniem nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem i zniszczeniem w większości skontrolowanych jednostek nie zostały przypisane konkretnej komórce organizacyjnej w regulaminie organizacyjnym kontrolowanej jednostki, jak również nie przypisano ich pracownikom w zakresach czynności.

W ww. dokumentach nie wskazano wprost obowiązków związanych z zabezpieczeniem nieruchomości przed zniszczeniem lub uszkodzeniem, gdyż katalog obowiązków kierowników komórek organizacyjnych realizujących zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa miał charakter otwarty, w całości realizowany przez ww. komórki organizacyjne. Dlatego obowiązki w zakresie zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed zniszczeniem lub uszkodzeniem wypełniali kierownicy ww. komórek organizacyjnych przy wykorzystaniu podległych pracowników.

### Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Nowej Soli** zadania związane z zabezpieczeniem nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem nie były przypisane imiennie konkretnym pracownikom lub komórkom organizacyjnym starostwa. Zadania te faktycznie wykonywał pion gospodarki nieruchomościami Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami ww. starostwa, przy pomocy pracowników Wydziału Organizacyjnego lub poprzez zawarcie umów cywilnoprawnych z pracownikami innych jednostek.

Wyjątkiem w tym względzie było Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy, w której to jednostce w regulaminie wewnętrznym Wydziału Nieruchomości wskazano m.in., że do zadań stanowiska do spraw prowadzenia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należy zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, a nadzór nad zarządzaniem budynkami Skarbu Państwa przypisano zakresem czynności jednej osobie.

Natomiast odmiennie zostało uregulowane powierzenie zadań w zakresie zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed zniszczeniem lub uszkodzeniem w przypadku urzędów miast na prawach powiatu, które powierzyły zadania zarządzania zabudowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa podmiotom trzecim. Sytuacja taka wystąpiła w trzech skontrolowanych urzędach<sup>72</sup>, w których zadania w zakresie zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa powierzono jednostce budżetowej miasta (w Urzędzie Miasta Kielce<sup>73</sup> oraz w Urzędzie Miasta Włocławka<sup>74</sup>) lub spółce prawa handlowego ze 100 % udziałem Gminy Bydgoszcz<sup>75</sup>.

W przypadku Urzędu Miasta Włocławka w regulaminie organizacyjnym tej jednostki wskazano, że do zadań wydziału właściwego do spraw gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa należało prowadzenie wszelkich spraw związanych z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, a w szczególności: zabezpieczanie nieruchomości Skarbu Państwa przed dewastacją lub zniszczeniem oraz sprawowanie nadzoru nad działalnością AZK, realizującej m.in. zadania utrzymywania powierzonych tej

<sup>72</sup> Urząd Miasta Kielce, Urząd Miasta Bydgoszczy i Urząd Miasta Włocławka.

<sup>73</sup> Miejski Zarząd Budynków w Kielcach. Dalej: MZB.

<sup>74</sup> Administracja Zasobów Komunalnych we Włocławku. Dalej: AZK.

<sup>75</sup> Administracja Domów Miejskich „ADM” sp. z o.o. w Bydgoszczy. Dalej: ADM.

jednostce nieruchomości Skarbu Państwa w należyтым stanie technicznym poprzez ich remonty i modernizację oraz prowadzenie przeglądów technicznych budynków. Zadania dotyczące nadzoru nad działalnością ww. jednostki budżetowej zostały przypisane w zakresach czynności pięciu pracowników ww. wydziału.

W przypadku Urzędu Miasta Bydgoszczy realizację zadań związanych z zabezpieczeniem przed uszkodzeniem lub zniszczeniem nieruchomości Skarbu Państwa w objętych kontrolą latami została powierzona ADM, z którą corocznie Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta Miasta wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej zawierał umowy o zarządzanie nieruchomościami Skarbu Państwa. Zgodnie z postanowieniami wynikającymi z ww. umów o zarządzanie nieruchomościami Skarbu Państwa, zarządca miał obowiązek podejmować decyzje i dokonywać czynności, które miały na celu utrzymanie nieruchomości w stanie nie pogorszonym zgodnie z jej przeznaczeniem.

Zastrzeżenia do powierzenia zadań w zakresie zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed zniszczeniem lub uszkodzeniem sformułowano w stosunku do Prezydenta Miasta Kielce, który powierzając MZB zarządzanie zabudowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa nie wyszczególnił w statucie ww. jednostki budżetowej tego, jakie powierzono jej zadania w ramach ww. zarządzania. NIK stwierdziła, że określenie zadań ww. jednostki budżetowej w obowiązujących zarządzeniach Prezydenta Miasta Kielce nie zapewniało w pełni prawidłowych warunków organizacyjnych tego działania.

### Wdrożenie zasad sprawowania nadzoru nad stanem technicznym nieruchomości Skarbu Państwa

W żadnym z kontrolowanych starostw nie obowiązywały pisemne procedury sprawowania nadzoru nad stanem technicznym zabudowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Działania w ramach ww. nadzoru były podejmowane w oparciu m.in. o doraźne wizje w terenie mające na celu ustalenie tego, czy stan techniczny nieruchomości uległ dalszej degradacji oraz analizę sygnałów od osób zainteresowanych lub postronnych. Podnoszono również, że schemat działań w tym obszarze wyznaczają stosowne przepisy prawa, a pisemnych zasad nie opracowywano, gdyż przepisy *ugn* nie nakazują tworzenia takich procedur wewnętrznych.

W większości starostw<sup>76</sup> nie identyfikowano w tym obszarze ryzyka i nie planowano działań przeciwdziałających stwierdzonym zagrożeniom. Kierownicy kontrolowanych jednostek wyjaśniali, że ryzyk w obszarze nadzoru nad stanem technicznym budynków/budowli/lokali Skarbu Państwa nie zidentyfikowali.

#### Przykład

W Starostwie Powiatowym w Kluczborku została przeprowadzona analiza ryzyka. Jednakże nie zostały zidentyfikowane czynniki ryzyka w obszarze zagwarantowania dobrostanu nieruchomości Skarbu Państwa, w związku z powyższym nie projektowano działań zaradczych.

Planowanie działań przeciwdziałających stwierdzonym zagrożeniom w obszarze zagwarantowania dobrostanu nieruchomości Skarbu Państwa oraz monitorowanie ich skuteczności miało miejsce w nielicznych przypadkach<sup>77</sup>, w tym m.in. w urzędach miast na prawach powiatu, które powierzyły podmiotom zewnętrznym realizację zadań związanych z zabezpieczeniem nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem.

<sup>76</sup> W urzędach miast we Włocławku i w Kielcach oraz w starostwach powiatowych: w Kluczborku, w Kędzierzynie-Koźlu, w Międzyrzeczu i w Kielcach.

<sup>77</sup> Starostwo Powiatowe w Opolu, Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, Urząd Miasta Bydgoszczy.

**Przykład**

W **Starostwie Powiatowym w Opolu** zidentyfikowano ryzyko podpalenia nieruchomości stanowiącej zespół dworsko-parkowy w Karczowie, kradzieży składników mienia wchodzącego w skład ww. nieruchomości oraz zagrożenia życia i zdrowia ewentualnych osób postronnych. W związku z tym ryzykiem Starosta Powiatu Opolskiego zaplanował i przeprowadził działania w postaci zapewnienia całodobowej ochrony fizycznej nieruchomości gruntowej zabudowanej, stanowiącej ww. zespół dworsko-parkowy celem uniemożliwienia wejścia na teren nieruchomości osobom niepowołanym. Zapewniona całodobowa ochrona była skuteczna, gdyż do czasu zbycia ww. nieruchomości w drodze sprzedaży nie dokonano zgłoszenia wystąpienia żadnego z ww. zagrożeń.

W **Urzędzie Miasta Bydgoszczy** w celu zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem i zniszczeniem podmiot będący zarządcą ww. nieruchomości podejmował planowane i doraźne działania konserwacyjne i remontowe. Planowane działania w tym zakresie realizowano w oparciu o szczegółowe plany uzgodnione z Wydziałem Mienia i Geodezji Urzędu Miasta Bydgoszczy, zgodnie z umowami zawierającymi co rok na zarządzania nieruchomościami.

**Działania  
podejmowane w celu  
zabezpieczenia  
nieruchomości  
Skarbu Państwa  
przed uszkodzeniem  
lub zniszczeniem**

Stosownie do treści art. 23 ust. 1 pkt 4 *ugn* zadaniem starosty związanym z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa było ich zabezpieczenie przed uszkodzeniem i zniszczeniem.

W skontrolowanych jednostkach podejmowane działania w celu realizacji obowiązku wyrażonego treścią ww. przepisu miały najczęściej charakter doraźny. Polegały one m.in. na podejmowaniu doraźnych prac związanych z usunięciem wiatrołomów, demontażem uszkodzonej siatki ogrodzenia i montażem nowej, wycinką obumarłych lub uszkodzonych drzew (zwłaszcza w przypadkach, w których stwarzały one zagrożenie dla osób trzecich), a także usunięciem samosiejek drzew i krzewów oraz zachwaszczenia, w szczególności w przypadku zabytkowych zespołów pałacowych.

Z kolei w przypadku nieruchomości zabudowanych zamieszkałych działania te polegały m.in. na wymianie uszkodzonego odcinka rynny, udroźnieniu rur spustowych, uzupełnieniu szklenia okien, naprawie poszycia dachu, a w przypadku pozostałych budynków na zabezpieczeniu otworów okiennych i drzwiowych przed wejściem osób postronnych.

**Przykład**

W **Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu** w latach 2020–2023 (I kwartał) zabezpieczono jedną nieruchomość Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem. W 2020 r. doraźnie zabezpieczono budynek byłego dworca będący w stanie ruiny, który przekazano Skarbowi Państwa w drodze zrzeczenia się prawa własności. Podjęte działania miały charakter doraźnego zabezpieczenia w reakcji na pismo PKP Polskich Linii Kolejowych S.A.

**Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami** w ww. urzędzie poinformowała, że Skarb Państwa w zakresie swego działania nie posiadał powołanej jednostki do zarządzania i gospodarowania takimi obiektami jak dworce kolejowe, jak również nie dysponował środkami na ich utrzymanie. Wskazano, że wysokość dotacji budżetowej jaką Starostwo otrzymuje od Wojewody Opolskiego na gospodarkę nieruchomościami Skarbu Państwa jest niewystarczająca nawet na realizację bieżących zadań. Podano, że w ramach przyznanych środków na 2021 r. można było jedynie zabezpieczyć otwory okienne i drzwiowe przed wejściem postronnych osób oraz nadmieniono o alternatywie dokonania rozbiórki obiektu, co – jak wskazano – wymaga znacznych nakładów finansowych. W efekcie monitów PKP PLK S.A., dotyczących poprawy stanu technicznego byłego dworca,



podjęte działania obejmowały zabezpieczenie ww. budynku przy stacji kolejowej poprzez zamurowanie otworów okiennych i drzwiowych, na które to zadanie wydatkowano 4 tys. zł.

W kontrolowanych jednostkach wystąpiły jednakże przypadki, gdy ww. działania doraźne mające na celu zabezpieczenie nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem nie były podejmowane lub podejmowano je opieszale.

### Przykład

**Starosta kędzierzyńsko-kozielski**, który samodzielnie gospodarował budynkiem należącym do Skarbu Państwa, pomimo posiadanych informacji uzyskanych w wyniku wizji w terenie 10 września 2021 r. o zniszczeniu wcześniej zabezpieczonego okna w tym budynku, nie podjął działań w celu ponownego jego zabezpieczenia, tym samym budynek nie był zabezpieczony przed dostępem osób postronnych i przed dalszą jego dewastacją.

**Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego** opieszale podejmował działania zmierzające do właściwego zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa zlokalizowanej przy ul. Piotra Wawrzyniaka w Gorzowie Wielkopolskim. Nieruchomość ta, zgodnie z decyzją Prezydenta Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z 14 maja 2021 r., została nieodpłatnie nabyta z mocy prawa przez Skarb Państwa z dniem 1 stycznia 2016 r. po podmiocie, który nie przerejestrował się z rejestru spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego. Udokumentowaną wizję w terenie ww. nieruchomości przeprowadzono dopiero po upływie 15 miesięcy od wydania ww. i stwierdzono, że nieruchomość jest w bardzo złym stanie a teren działki jest porośnięty gęstą roślinnością. Natomiast działania w celu zabezpieczenia nieruchomości poprzez jej oznakowanie/ogrodzenie taśmami, wywieszenie tablic informacyjnych o możliwym zagrożeniu i zakazie wejścia na teren nieruchomości podjęto dopiero w marcu 2023 r., a zrealizowano w kwietniu 2023 r., tj. po blisko dwóch latach od ww. decyzji Prezydenta Miasta Gorzowa Wielkopolskiego.

W kontrolowanych jednostkach wystąpił jeden przypadek podjęcia przez starostwo działań w związku z uzyskaną informacją, że grunty Skarbu Państwa nie są użytkowane zgodnie z umową.

Starostwo Powiatowe w Nowej Soli zostało poinformowane przez Koło Wędkarskie Polskiego Związku Wędkarskiego, że dzierżawione grunty w gminie Bytom Odrzański oraz teren linii brzegowej sąsiadującej z ww. gruntami rzeki Odry zagospodarowany jest niezgodnie z przepisami. W związku z uzyskaniem ww. informacji oraz z obawy o realne zagrożenie zanieczyszczeniem gleb i rzeki Starosta Powiatu Nowosolskiego wezwał dzierżawcę gruntów Skarbu Państwa do uprzątnięcia terenu i wyznaczył termin realizacji tego wezwania. Z uwagi na ustalenie, że teren uprzątnięto pobieżnie wystosowano do dzierżawcy ponowne wezwanie do jego uprzątnięcia, a w efekcie podjętych działań dzierżawiona działka Skarbu Państwa została prawidłowo uprzątnięta.

W kontrolowanych jednostkach działania w zakresie zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem tylko w nielicznych przypadkach podejmowano w sposób planowy przy czym często miały one znamiona działań o charakterze wyrywkowym.

### Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Kluczborku** pracownicy Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami przeprowadzali wyrywkowe kontrole nieruchomości, w ramach których sprawdzano ich bieżący stan techniczny oraz diagnozowano ewentualne zagrożenia. Z czynności tych nie zostały sporządzone protokoły.



W **Starostwie Powiatowym w Opolu** Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa co najmniej raz w roku dokonywał oglądu zewnętrznego budynków Skarbu Państwa oddanych w najem, jednakże z ww. wizji w terenie nie sporządzano protokołów.

Istotnymi nieprawidłowościami był brak podejmowania działań w celu poddania obiektów budowlanych – dla których nie został ustalony ich użytkownik – okresowym kontrolom stanu technicznego i przydatności do użytkowania, pomimo obowiązku w tym zakresie wynikającego z art. 62 ust. 1 *Prawa budowlanego*. Stan taki wystąpił w ośmiu (73 %) z 11 skontrolowanych jednostek. W starostwach tych nie poddawano więc budynków okresowym kontrolom stanu technicznego, pomimo braku wyłączenia obiektów z użytkowania przez organy nadzoru budowlanego.

### Przykład

**Starosta kluczborski** nie zapewnił, aby budynki wchodzące w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, niebędące przedmiotem udostępnienia innym podmiotom, były poddawane kontrolom okresowym stanu technicznego, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 *Prawa budowlanego*. Zgodnie z ww. regulacjami obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane kontroli: 1/ okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego: a/ elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu (z wyłączeniem budynków mieszkalnych jednorodzinnych), b/ instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, c/ instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych); 2/ okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów.

W **Starostwie Powiatowym w Kielcach** stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieprzewiedzeniu okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 *Prawa budowlanego* – w przypadku budynków przemysłowych na gruntach Skarbu Państwa, które do zasobu nieruchomości weszły z mocy prawa, a także okresowych kontroli w zakresie określonym w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. b i lit. c oraz pkt 2 *Prawa budowlanego* – w przypadku trzech budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

W złożonych wyjaśnieniach podnoszono, że ww. budynki stanowią mienie opuszczone, nie udostępnione osobom trzecim do korzystania i nieużytkowane. W ocenie stanu faktycznego nie uwzględniono więc, że przystąpienie do użytkowania budynku jest działaniem jednorazowym, a późniejsze użytkowanie należy ocenić – do czasu wydania decyzji o zakazie użytkowania budynków z uwagi na ich zły stan techniczny – jako trwające użytkowanie. Tym samym jeżeli nieużytkowany obiekt budowlany nie nadaje się do remontu lub odbudowy, właściwy miejscowo powiatowy inspektor nadzoru budowlanego<sup>78</sup> powinien wydać decyzję nakazującą właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę tego obiektu i uporządkowanie terenu oraz określić termin przystąpienia do tych robót oraz ich zakończenia.

W przypadku Urzędu Miasta Włocławka w trakcie kontroli NIK stwierdzono, że w ww. jednostce nie było dokumentacji dotyczącej okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania niezagospodarowanych obiektów budowlanych, będących własnością lub współwłasnością Skarbu Państwa oraz

<sup>78</sup> Dalej: PINB.

dokumentacji dotyczącej sprawowania przez Wydział Gospodarowania Mieniem Komunalnym nadzoru nad realizacją tego zadania przez AZK.

Natomiast w przypadku Urzędu Miasta Kielce i Urzędu Miasta Bydgoszczy realizacja obowiązków w zakresie poddawania obiektów budowlanych okresowym kontrolom stanu technicznego była prawidłowa.

### Przykład

W **Urzędzie Miasta Kielce**, w zbadanej próbie trzech zabudowanych i nieużytkowanych nieruchomości Skarbu Państwa powierzonych w zarządzanie podległej jednostce budżetowej stwierdzono, że terminowo przeprowadzano kontrole stanu technicznego ww. budynków, a w protokołach z ww. kontroli wskazywano wymagane zakresy robót remontowych, których realizację weryfikowano na etapie następczej kontroli okresowej.

Na terenie **Bydgoszczy** w okresie objętym kontrolą występowało od 13 do 14 niezagospodarowanych obiektów budowlanych Skarbu Państwa, które Urząd Miasta Bydgoszczy obejmował badaniami stanu technicznego, celem m.in. zweryfikowania możliwości dalszej ich eksploatacji. Powyższe ustalono na próbie 10 niezagospodarowanych obiektów budowlanych.

Współpraca starostów z PINB w sprawach dotyczących stanu technicznego budynków/budowli/lokali należących do Skarbu Państwa i przeciwdziałania ich zniszczeniom miała wymiar jednostkowy. Współpracę taką podjęto w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa gospodarowanych przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy (a zarządzanych przez ADM) oraz przez starostę nowosolskiego, w odniesieniu do budynków znajdujących się na terenie zespołu folwarcznego.

W ocenie kierowników pozostałych kontrolowanych jednostek nie występowała potrzeba takiej współpracy.

### Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Kluczborku** przejęto do zasobu Skarbu Państwa nieruchomości na mocy przepisów ustawy *Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym*, które w przypadku budynków były w znacznym stopniu zdewastowane. Zdaniem kontrolowanej jednostki przeciwdziałanie ich zniszczeniom we współpracy z PINB było bezzasadne z uwagi na już zaistniały ich stan techniczny.

NIK zleciła PINB przeprowadzenie czterech kontroli stanu technicznego nieruchomości Skarbu Państwa. Z ustaleń trzech<sup>79</sup> z ww. kontroli PINB wynikało, że stan techniczny skontrolowanych przez PINB budynków zagrażał ludziom i/lub mieniu.

### Przykład

Nadzór **Starosty Bydgoskiego** nad zarządcą budynku Skarbu Państwa położonego w Koronowie był niewystarczający, skutkiem czego nie wykonywał on pilnych zaleceń pokontrolnych z kontroli stanu technicznego budynku przeprowadzonych w latach 2021–2022. W trakcie kontroli PINB przeprowadzonej na zlecenie NIK w sierpniu 2023 r. stwierdzono, że w dalszym ciągu nie zostały wykonane zalecenia usunięcia luźnych elementów dachu (dachówek, wiatrownic), przez co istniało zagrożenie nie tylko dla mienia, ale i dla życia ludzi. Ponadto w trakcie ww. kontroli PINB ustalono, że wyodrębnione w budynku użytkowane lokale mieszkalne nie posiadają przewodów wentylacji grawitacyjnej, co przy użytkowaniu gazu z butli może stanowić potencjalne zagrożenie dla życia i mienia użytkowników tych lokali.

<sup>79</sup> Ustalenia kontroli PINB w zakresie budynków Skarbu Państwa, którymi gospodarowali: starosta kędzierzyńsko-kozielski, starosta kluczborski i starosta bydgoski.

**Monitorowanie działań podmiotów, którym udostępniono nieruchomości Skarbu Państwa w celu zapewnienia realizacji obowiązków zabezpieczenia ich przed uszkodzeniem lub zniszczeniem**

**Starosta kędzierzyńsko-kozielski** nie realizował zadania zabezpieczenia budynku Skarbu Państwa przed uszkodzeniem i zniszczeniem w odniesieniu do budynku położonego w Kędzierzynie-Koźlu przy ul. Szkolnej. W trakcie kontroli PINB przeprowadzonej na zlecenie NIK w sierpniu 2023 r. stwierdzono, że obiekt jest pozbawiony drzwi wejściowych, a dostęp do obiektu nie jest zabezpieczony przed dostępem osób postronnych.

Obowiązek utrzymania nieruchomości Skarbu Państwa w należyтым stanie, przeciwdziałanie ich zniszczeniu lub uszkodzeniu, w tym obowiązek przeprowadzania kontroli stanu technicznego budynków, o których mowa w art. 62 ust. 1 *Prawa budowlanego* ciążył na właścicielu nieruchomości – tj. na Skarbie Państwa – lub na zarządcy (tj. na starostach lub prezydentach miast na prawach powiatu). Dopiero w dalszej kolejności można było nim obciążyć inne podmioty, np. użytkowników, najemców, dzierżawców ww. nieruchomości. Stąd istotnym było, aby w zawartych umowach użytkowania, najmu, dzierżawy, użyczenia itp. precyzyjnie wskazywane były obowiązki stron umowy w tym zakresie, w szczególności, aby poprawnie przeniesiony został na podmioty trzecie obowiązek dokonywania ww. przeglądów stanu technicznego budynków i budowli.

W przypadku prawidłowego przeniesienia obowiązków w tym obszarze zadaniem starostów/prezydentów miast na prawach powiatu powinno być rzetelne weryfikowanie, czy ustalony użytkownik nieruchomości Skarbu Państwa podjął działania w celu utrzymania nieruchomości w nie pogorszonym stanie i prawidłowo wypełniał swoje obowiązki.

Z ustaleń przeprowadzonych kontroli wynikało, że w połowie skontrolowanych jednostek<sup>80</sup> obowiązki w tym zakresie nie były realizowane prawidłowo. Tym samym działania w zakresie monitorowania wypełniania obowiązków utrzymania nieruchomości Skarbu Państwa w należyтым stanie przez ich użytkowników były niewystarczające. Stwierdzono bowiem, że starostwa gospodarując nieruchomościami Skarbu Państwa udostępnionymi innym podmiotom nie podejmowały działań zmierzających do ustalenia, czy np. obiekty budowlane poddawane były przez ich użytkowników okresowym kontrolom stanu technicznego, a tym samym czy były one zabezpieczone przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, przez co nie było w sposób właściwy realizowane zadanie starosty, wskazane w art. 23 ust. 1 pkt 4 *ugn*. Istotność przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego budynków, instalacji i przewodów w tych budynkach wynikała z tego, że kontrole te powinny służyć ewentualnemu podejmowaniu we właściwym czasie działań zabezpieczających nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, ale również przyczyniać się do zapewnienia bezpieczeństwa osób, w szczególności w przypadku budynków zamieszkałych.

#### Przykład

**Starosta kluczborski** nie posiadał wiedzy, czy wobec budynków Skarbu Państwa, udostępnionych w formie ustanowienia dzierżawy lub trwałego zarządu, realizowany był przez zarządzających ww. obiektami obowiązek poddawania ich okresowym kontrolom stanu technicznego, o których mowa w art. 62 ust. 1 *Prawa budowlanego*. Tym samym nie monitorowano, czy wskazane w art. 23 ust. 1 pkt 4 *ugn* zadanie polegające na gospodarowaniu zasobem nieruchomości Skarbu Państwa poprzez zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem było realizowane dla ww. nieruchomości oraz czy podejmowane działania były optymalne dla realizacji tego zadania.

**Starosta międzyrzecki** nie w pełni rzetelnie sprawowała nadzór nad dwiema zabudowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, wynajmowanymi na cele mieszkaniowe, zlokalizowanymi w Bukowcu i w Strychach. W okresie objętym

<sup>80</sup> W Urzędzie Miasta Włocławka oraz w starostwach powiatowych: w Opolu, w Kędzierzynie-Koźlu, w Międzyrzeczu, w Kielcach, w Bydgoszczy.

kontrolą nieruchomości te nie zostały poddane żadnym okresowym kontrolom stanu technicznego obiektu budowlanego, instalacji i przewodów, o których mowa w art. 62 ust. 1 *Prawa budowlanego*. Starostwo nie wskazało też dat przeprowadzenia w ww. nieruchomościach ostatnich kontroli wymaganych prawem budowlanym, ani ich wyników.

Brak wywiązywania się z obowiązków okresowych kontroli obiektów budowlanych w odniesieniu do budynków przeznaczonych na cele mieszkaniowe mógł stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa dla mieszkających tam ludzi.

Starostowie nie posiadali informacji o poddawaniu oddanych w użytkowanie budynków Skarbu Państwa okresowym kontrolom stanu technicznego, a ponadto w zawartych umowach o użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa często nie sprecyzowali, czy obowiązek przeprowadzenia kontroli ciąży na np. najemcy czy na wynajmującym nieruchomość. A więc z postanowień zawartych umów nie wynikało przeniesienie obowiązków, o których mowa w art. 62 ust. 1 *Prawa budowlanego*.

W umowach tych pojawiały się natomiast sformułowania o dużym stopniu ogólności np., że na użytkownika ciąży obowiązek opieki nad nieruchomością polegający na utrzymaniu porządku, obowiązek dokonywania prac niezbędnych dla prawidłowego utrzymania budynku bez prawa domagania się poniesionych z tego tytułu kosztów, obowiązek przeciwdziałania pogorszeniu oraz zniszczeniu budynku poprzez używanie go z należytą starannością.

### Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Kluczborku** w zawartych umowach dzierżawy z 2020 r. nie nałożono na dzierżawców obowiązków w zakresie przeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego dzierżawionych budynków, a jedynie zobowiązano ich do dokonywania na swój koszt napraw niezbędnych do zachowania przedmiotu umowy w stanie niepogorszonym oraz do ponoszenia wszystkich kosztów wynikających z zawarcia tych umów.

W **Starostwie Powiatowym w Opolu** zawarte umowy najmu budynków nie precyzowały na kim ciąży obowiązek przeprowadzenia kontroli okresowych ww. obiektów. W umowie najmu budynku mieszkalnego w Górkach wskazano, że najemca ma obowiązek w terminie ustalonym przez wynajmującego udostępnić budynek i pomieszczenia przynależne w celu okresowego przeglądu stanu technicznego, jednak ww. starostwo nie korzystało z tego zapisu. W umowie najmu nieruchomości zabudowanej w Niemodlinie zawarto zapis, że na najemcy ciąży obowiązek opieki nad nieruchomością, polegający m.in. na utrzymywaniu porządku i wykaszaniu chwastów.

W przypadku oddania przez **starostę kędzierzyńsko-kozielskiego** budynków w najem, w zawartych umowach zobowiązano najemców do utrzymania przedmiotu najmu w należytym stanie i jego właściwej eksploatacji. W umowach tych nie ujęto zapisów przenoszących na najemców obowiązek przeprowadzania kontroli okresowych. W kontrolowanym okresie starosta nie podejmował działań zmierzających do ustalenia, czy obiekty budowlane oddane w trwałe zarząd i najem były przez ich użytkowników poddawane kontrolom stanu technicznego i przydatności do użytkowania.

W przypadku trzech skontrolowanych urzędów miast<sup>81</sup> i jednego starostwa<sup>82</sup> kierownicy kontrolowanych jednostek prawidłowo monitorowali realizację obowiązków związanych z utrzymaniem nieruchomości Skarbu Państwa w należytym stanie przez podmioty zarządzające ww. nieruchomościami.

<sup>81</sup> Urzędy miast w Kielcach, Gorzowie Wielkopolskim i Bydgoszczy.

<sup>82</sup> Starostwo Powiatowe w Nowej Soli.

**Przykład**

W **Starostwie Powiatowym w Nowej Soli** analiza trzech umów dzierżawy, umowy najmu oraz dwóch umów użyczenia wykazała, że ww. starostwo przeniosło obowiązki należytego utrzymania nieruchomości. W przypadku nieruchomości zabudowanych starostwo posiadało informacje o przeprowadzonych kontrolach okresowych, o których mowa w prawie budowlanym.

### 5.3. Realizacja wobec wojewody obowiązków sprawozdawczych i w zakresie przedkładania do zatwierdzania planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz uzyskiwania zgód na zbycie nieruchomości

#### Sprawozdawczość budżetowa

**Działania starostów w zakresie realizacji wobec wojewodów obowiązków sprawozdawczych, przedkładania do zatwierdzenia planów i uzyskiwania stosownych zgód w zakresie obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa nie były w pełni prawidłowe i rzetelne.**

Starostwa miały obowiązek sporządzania kwartalnych sprawozdań budżetowych Rb-27ZZ z wykonania dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz przekazania ich wojewodom w terminach określonych w załączniku nr 40 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>83</sup> i w załączniku nr 41 do rozporządzenia Ministra Finansów z 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>84</sup>.

Badanie ww. sprawozdań budżetowych Rb-27ZZ za I i IV kwartał lat 2020–2023 w 11 jednostkach kontrolowanych wykazało, że ujęte w nich dane z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, a sprawozdania te terminowo przekazywano wojewodom.

Nieprawidłowości stwierdzono wyłącznie w jednej jednostce kontrolowanej<sup>85</sup>, gdzie wprawdzie dane wykazane w ww. sprawozdaniach (na dzień ich sporządzenia) były zgodne z ewidencją księgową, jednakże stwierdzono błędne działanie podsystemu księgowego dokonującego automatycznego wyliczenia kwot odsetek na dany dzień. Błąd ten dotyczył m.in. wyliczeń odsetek w przypadku częściowej zapłaty należności przez zobowiązanego. Stwierdzono również opóźnienia wynoszące od 20 do 266 dni we wprowadzaniu do ww. podsystemu księgowego stawek odsetek ustawowych za opóźnienie, w przypadkach gdy stawka roczna uległa zmianie oraz błędnie naliczone odsetki od opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości gruntowej. W wyniku ww. błędów i braku bieżącego dokonywania zmian stawek odsetek ustawowych stwierdzono rozbieżności pomiędzy stanem należności wykazanych w RB-27ZZ a ich faktycznym stanem w kwocie ok. 9,9 tys. zł.

<sup>83</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.

<sup>84</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 144, ze zm.

<sup>85</sup> Urząd Miasta Kielce.



### Roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

Obowiązki sprawozdawcze w zakresie przekazywania wojewodom rocznych sprawozdań, o których mowa w art. 23 ust. 1a *ugn* były realizowane we wszystkich skontrolowanych starostwach terminowo, tj. do 30 kwietnia roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczyło.

Skontrolowane jednostki w województwie świętokrzyskim sporządzały roczne sprawozdania w formie tabelarycznej określonej przez Wojewodę Świętokrzyskiego. Również Wojewoda Kujawsko-Pomorski corocznie przekazywał pisemnie do jednostek gospodarujących zasobem nieruchomości Skarbu Państwa w województwie wzór tabeli do wypełnienia w celu sporządzenia ww. sprawozdania, a sprawozdania te sporządzano na podstawie jego wytycznych i na przekazanym formularzu. W województwie lubuskim skontrolowane jednostki sporządzały roczne sprawozdania z wykorzystaniem tabel (plików w arkuszu Excel), które Wojewoda Lubuski przekazał jeszcze w 2014 r. w celu ujednoczenia sprawozdań z tego województwa. Tabele te obejmowały ewidencję nieruchomości, prognozę wydatków i wpływów obejmującą dwa lata, dane dotyczące zaległości oraz planowanych wpływów z windykacji, dane dotyczące wykonania zabezpieczenia nieruchomości, dane o dzierżawach, najmie i użyczeniu, wykaz wniosków o założenie ksiąg wieczystych oraz opis czynności w postępowaniu sądowym.

Jedynie objęte kontrolą starostwa w województwie opolskim nie otrzymywały od Wojewody Opolskiego wytycznych odnośnie zalecanych treści/zakresu informacji, które należy prezentować w ww. rocznych sprawozdaniach.

Stwierdzono, że obowiązki w zakresie przygotowania ww. sprawozdań były realizowane niewłaściwie w pięciu<sup>86</sup> na 11 skontrolowanych jednostek, gdyż wystąpiły w tym zakresie liczne nieprawidłowości polegające na nierzetelnym ich sporządzaniu. Nieprawidłowości te dotyczyły m.in. zaniżenia i/lub zawyżenia liczby działek i ich powierzchni, braku ujęcia w ww. sprawozdaniach nieruchomości oddanych w trwałe zarząd oraz podania nieprawdziwych informacji o braku przypadków przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

#### Przykład

W **Urzędzie Miasta Kielce** sprawozdania z gospodarowania zasobem Skarbu Państwa sporządzono nierzetelnie, gdyż podano w nich, że nie występowały przypadki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, pomimo przekształcenia w okresie objętym sprawozdaniami 185 działek o powierzchni ponad 17 ha i wydania 61 zaświadczeń potwierdzających to przekształcenie.

W **Starostwie Powiatowym w Opolu** w sprawozdaniu za 2020 r. zaniżono liczbę działek i jednocześnie zawyżono powierzchnię działek oddanych w nieodpłatne użytkowanie wieczyste, a w sprawozdaniu za 2021 r. zaniżono powierzchnię nieruchomości oddanych w odpłatne używanie na podstawie umów dzierżawy. Natomiast w odniesieniu do sprawozdania za 2022 r., w trakcie kontroli NIK zgłoszono Wojewodzie Opolskiemu dwa sprostowania w związku z błędnie wskazaną łączną powierzchnią nieruchomości Skarbu Państwa. Złożenie ww. sprostowań wynikało z przeprowadzenia na potrzeby kontroli NIK szczegółowej analizy nieruchomości znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa.

### Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa

W sześciu<sup>87</sup> z 11 objętych kontrolą starostwach nie opracowano i nie przekazano do akceptacji wojewodom planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, o którym była mowa w obowiązującym

<sup>86</sup> Starostwa powiatowe w Opolu, Kielcach, Międzyrzeczu i Nowej Soli oraz Urząd Miasta w Kielcach.

<sup>87</sup> Starostwa powiatowe: w Opolu, Kluczborku, Bydgoszczy i Nowej Soli oraz urzędy miast: w Kielcach i w Gorzowie Wielkopolskim.



do 8 września 2021 r. przepisie art. 23 ust 1 pkt 3 *ugn*<sup>88</sup>. Kierownicy tych jednostek kontrolowanych w składanych wyjaśnieniach wskazywali, że nie mogli wypełnić ciężącego na nich obowiązku opracowania planów realizacji postanowień tego dokumentu z powodu braku opracowania przez naczelny organ administracji państwowej dokumentu pn. *Polityka gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa*, który powinien być zostać przedstawiony do zatwierdzenia przez Radę Ministrów do 31 grudnia 2017 r., a jego brak był przeszkodą w opracowaniu planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostwa.

Pomimo tego w czterech skontrolowanych jednostkach<sup>89</sup> sporządzono na podstawie art. 23 ust 1 pkt 3 *ugn* plany realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym w trzech przypadkach przedłożono je wojewodom do zatwierdzenia. I tak:

- w Urzędzie Miasta Włocławka sporządzono ww. plan odpowiednio na lata 2019–2020 i 2021–2022 oraz przedłożono go Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu,
- w Starostwie Powiatowym w Międzyrzeczu sporządzono ww. plan na lata 2020–2021 i przedłożono go Wojewodzie Lubuskiemu,
- w Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu sporządzono ww. plan na lata 2018–2020, a po przedłożeniu go Wojewodzie Opolskiemu uzyskano odpowiedź, że realizacja art. 23 ust. 1 pkt 3 *ugn* w zakresie akceptacji przez wojewodę planów realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa nie może zostać w chwili obecnej wykonana,
- w Urzędzie Miasta Kielce sporządzono ww. plan na lata 2019–2022, a dokument ten nie został przedstawiony do zatwierdzenia Wojewodzie Świętokrzyskiemu z powodu nieprzyjęcia przez Radę Ministrów *Polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa*.

We wszystkich skontrolowanych starostwach opracowano natomiast i terminowo przekazano do akceptacji wojewodom plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024, o którym mowa w obowiązującym od 9 września 2021 r. przepisie art. 23 ust. 1db *ugn*.

Sporządzone plany zawierały w większości przypadków minimalny zakres informacji, który należało w nich ująć. Nieprawidłowości wystąpiły w czterech skontrolowanych jednostkach (36 %) i dotyczyły nierzetelności<sup>90</sup> oraz niekompletności<sup>91</sup> ww. planów, w których najczęściej brakowało zestawienia nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa i informacji o ich powierzchni.

### Przykład

**Starosta nowosolski** sporządził niekompletny plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, bowiem wbrew postanowieniom art. 23 ust. 1db pkt 1 *ugn*, nie uwzględnił w nim zestawienia nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w trwałym zarządzie. Przyczyną powyższego był brak prowadzenia przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami ww. starostwa ewidencji trwałego zarządu w formie elektronicznej.

**Prezydent Miasta Kielce** sporządził plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022–2024, który nie zawierał zestawienia nieruchomości wchodzących w skład zasobu oraz oddanych w użytkowanie wieczyste. W planie tym nie wskazano powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości, mimo że było to wymagane przez przepis art. 23 ust. 1db pkt 1 lit. b *ugn*. W dokumencie tym nie zawarto także prognozy dotyczącej wpływów oraz wydatków związanych

<sup>88</sup> Przepis ten obowiązywał w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 8 września 2021 r.

<sup>89</sup> Starostwa powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu i w Międzyrzeczu oraz urzędy miast w Kielcach i we Włocławku.

<sup>90</sup> Starostwo Powiatowe w Kielcach.

<sup>91</sup> Starostwa powiatowe: w Bydgoszczy i w Nowej Soli oraz Urząd Miasta Kielce.

z aktualizacją opłat z tytułu użytkowania wieczystego na 2022 r., a na lata 2022–2023 nie uwzględniono także środków na aktualizację opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa.

**Składanie do wojewodów wniosków o wyrażenie zgody na dokonanie czynności prawnych oraz informacji o zawartych umowach i innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami**

Stosownie do regulacji obowiązujących w tym zakresie przepisów, starostowie lub prezydenci miast na prawach powiatu mieli obowiązek wnioskować do wojewody o wyrażenie zgody dotyczącej zbywania, nabywania, wydzierżawiania, wynajmowania, użyczenia, oddania w użytkowanie, darowizny nieruchomości Skarbu Państwa i jej odwołania, a także obrotu nieruchomościami między podmiotami prawa publicznego. Ponadto istniał również obowiązek przekazywania wojewodom informacji o umowach i innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami.

W kontrolowanym okresie objęte kontrolą starostwa składały wnioski do wojewodów o wyrażenie zgód, o których mowa w przepisach *ugn* i przekazywały wojewodzie informacje związane z obrotem nieruchomości Skarbu Państwa.

Wyjątkiem w tym względzie był Urząd Miasta Kielce, który nie przekazywał do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomości Skarbu Państwa, mimo że w okresie objętym kontrolą przekazał w dzierżawę grunty Skarbu Państwa oraz zawarł dwie umowy darowizny.

W latach 2020–2023 (I kwartał) skontrolowane starostwa złożyły do wojewodów łącznie 256 wniosków, o których mowa w art. 23a *ugn*, z których badaniem objęto 110 wniosków (43 %).

Analiza kompletności i rzetelności objętych badaniem spraw wykazała, że w większości przypadków składane przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu wnioski były kompletne i zawierały rzetelne uzasadnienia czynności prawnych, których miały dotyczyć zgody, co przekładało się najczęściej na pozytywne rozpatrzenie wniosków przez wojewodów.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na niekompletności wniosków w związku z brakiem wskazania w nich wartości nieruchomości i ceny nieruchomości.

#### Przykład

**Starosta kielecki** w okresie objętym kontrolą złożył do wojewody 16 wniosków o wyrażenie zgody na zbycie lub udostępnienie nieruchomości, z czego sześć (37 %) nie zawierało wartości i ceny nieruchomości, a do wniosków nie dołączono dokumentów potwierdzających wartość nieruchomości, trzy wnioski nie spełniały wymogów określonych w art. 23a ust. 1 pkt 2 i w ust. 2 pkt 2 *ugn* oraz nie zostały w wymaganym terminie uzupełnione, co skutkowało ich zwróceniem przez Wojewodę Świętokrzyskiego.

Przekazywane przez starostów informacje, o których mowa w art. 23 ust. 4 *ugn*, zawierały dane, o których mowa w art. 23 ust. 4 pkt 1–4 *ugn*, tj. m.in. wartość i cenę nieruchomości, w przypadku przetargu albo rokowań wykaz ich uczestników oraz podstawowe warunki umowy lub innej czynności prawnej w przypadku darowizny lub nieodpłatnego rozporządzenia nieruchomością.

Należy zauważyć, że w przypadku informacji przekazywanych Wojewodzie Lubuskiemu skontrolowane jednostki przekazywały takie informacje o zawarciu umów według wymaganego przez ww. wojewodę wzoru.

Stwierdzone nieprawidłowości były jednostkowe<sup>92</sup> i polegały również na braku wskazania informacji o wartości nieruchomości i cenie nieruchomości.

<sup>92</sup> Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w Urzędzie Miasta Kielce oraz w starostwach powiatowych w Kielcach i Bydgoszczy.

**Przykład**

**Starosta Bydgoski** w dwóch z czterech objętych kontrolą informacjach przekazanych Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu nie zawarł wszystkich elementów, o których mowa w art. 23 ust. 4 *ugn*. I tak w informacji:

- z 21 kwietnia 2020 r., w zakresie zawartej 15 kwietnia 2020 r. umowy ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego i umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej znajdującej się w Solcu Kujawskim, nie podano informacji o wartości nieruchomości i cenie nieruchomości;
- z 10 maja 2021 r., dotyczącej zawartej 4 czerwca 2020 r. umowy ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego oraz umowy sprzedaży lokalu wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej położonej w Solcu Kujawskim, nie zawarto informacji o wartości nieruchomości.

Uzupełnienie danych w tym zakresie nastąpiło dopiero w trakcie kontroli NIK, po zakwestionowaniu kompletności ww. informacji.

**Ograniczenia i utrudnienia wpływające na realizację zadania gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa**

Wśród najistotniejszych ograniczeń i utrudnień w realizacji zadania dotyczącego gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa kierownicy kontrolowanych jednostek wskazywali na niewystarczające środki dotacji na pełną realizację wszystkich zadań ustawowych nałożonych przepisami. Argumentowali, że otrzymywane dotacje nie pokrywają zapotrzebowania na realizację wszystkich zadań wynikających z regulacji prawnych (takich jak m.in.: *ugn*, przepisy *Prawa budowlanego*, przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym i ustawę o samorządzie terytorialnym<sup>93</sup>, przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych*<sup>94</sup>, czy też ustawy *o przekształceniu*). W złożonych wyjaśnieniach wskazywano, że wysokość dotacji nie pokrywa również w całości utrzymania etatów do realizacji ww. zadań, co skutkuje brakiem wystarczającej liczby osób, które realizowałyby nałożone zadania.

Ponadto wskazywano również na problemy ze stosowaniem przepisów i prawidłową ich interpretacją. Jako przykład wskazywano przepisy ustawy *o przekształceniu*, które zdaniem kierowników kontrolowanych jednostek niosą wiele wątpliwości, a ich rozwiązanie do tej pory nie doczekało się rozstrzygnięć w orzecznictwie sądów powszechnych, czy też jednoznacznych stanowisk w doktrynie i wśród komentatorów.

Inne wskazywane przez kontrolowane jednostki utrudnienia to m.in.

- wysokie koszty utrzymania i zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, niewspółmierne do możliwych do osiągnięcia dochodów;
- brak wyspecjalizowanych podmiotów gotowych zarządzać nieruchomościami Skarbu Państwa z lokalami mieszkalnymi, z uwagi na ich zły stan techniczny;
- brak przepisów nakazujących nabywanie dróg wojewódzkich przez województwa, np. po zmianie kategorii drogi z drogi krajowej na drogę wojewódzką i wygaszeniu trwałego zarządu na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad;
- brak przepisów określających, w jaki sposób regulować nieruchomości drogowe lub związane z gospodarką wodną, w przypadku, gdy przebieg dróg lub wałów przeciwpowodziowych uległ zmianie na przestrzeni lat i jest już zbędny na cele związane z działalnością danej jednostki;
- brak przepisów nakazujących właścicielom zabudowań do występowania do starostów z wnioskami o zwrot działek siedliskowych oraz zobowiązujących do regulacji spraw spadkowych po pierwotnych właścicielach gospodarstw rolnych, co uniemożliwia zwrot gruntów pod budynkami na rzecz ich właścicieli/ współwłaścicieli;

<sup>93</sup> Tj. ustawa z dnia 10 maja 1990 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych* (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.).

<sup>94</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 530.

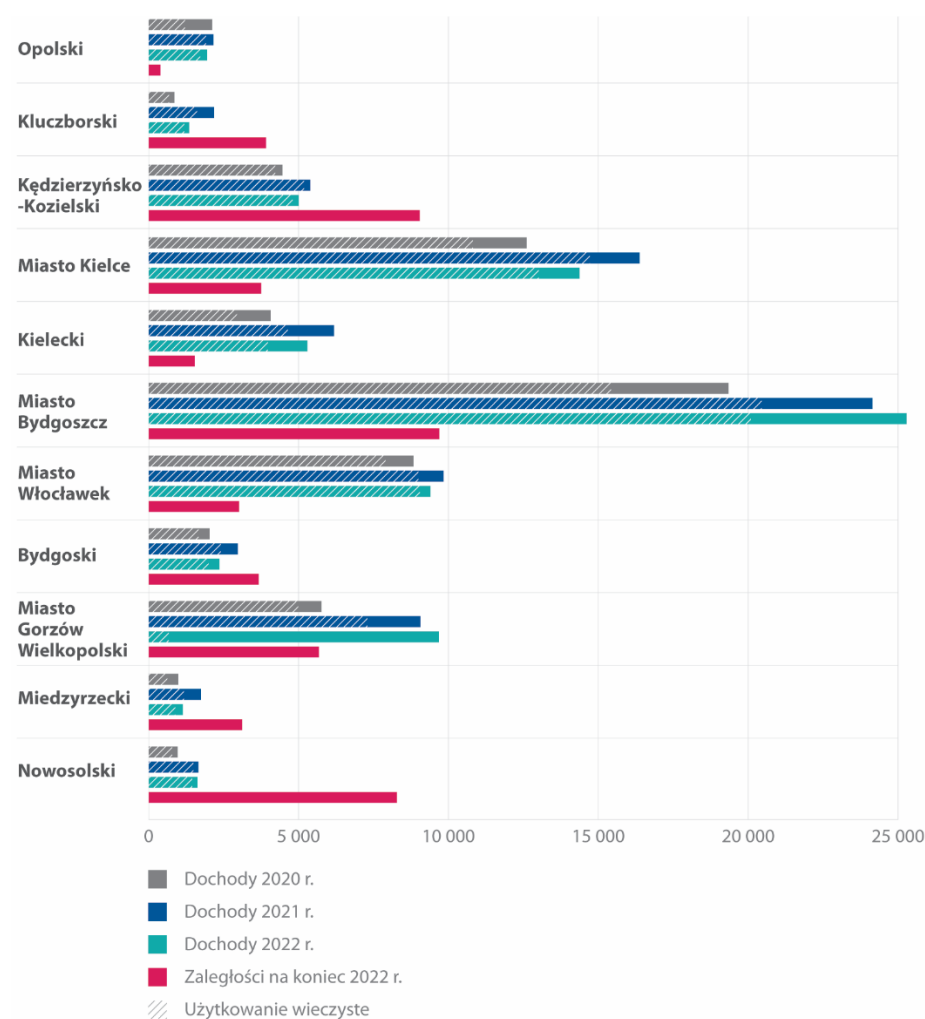
- problem właściwego utrzymywania dróg osiedlowych i gruntów wokół bloków, wydzielonych przez syndyka masy upadłościowej przedsiębiorstwa – właściciela mieszkań zakładowych i niesprzedanych przed laty właściwym wspólnotom, co doprowadza do paradoksalnego stanu, że mieszkańcy osiedli korzystają z tych działek, ale nie chcą zawierać ze Skarbem Państwa umów dzierżawy, ani realizować obowiązków posiadaczy samoistnych i tylko niektóre wspólnoty ponoszą koszty bezumownego korzystania z tych gruntów;
- niepełna bądź nieczytelna dokumentacja archiwalna niezbędna do regulacji zapisów w księgach wieczystych;
- trudności z ustaleniem stanu prawnego nieruchomości i pozyskiwaniem dokumentów potwierdzających prawo Skarbu Państwa do nieruchomości z różnych instytucji i archiwów.

#### 5.4. Działania podejmowane w urzędach wojewódzkich w celu kontroli terminowości zapłaty należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i odzyskiwania zaległości z tego tytułu

<p><b>Regulacje wewnętrzne obowiązujące w urzędach wojewódzkich</b></p>	<p><b>Nadzór sprawowany przez wojewodów nad realizacją zadania dotyczącego gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa nie był w pełni rzetelny.</b></p> <p>W strukturze organizacyjnej kontrolowanych urzędów wojewódzkich uwzględniono zadania związane z realizowaniem obowiązków nadzoru nad terminowością zapłaty należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i odzyskiwaniem zaległości z tego tytułu. Wprawdzie zadania te nie były wyszczególniane wprost w regulacjach wewnętrznych tych jednostek, jednak wynikały one z treści ogólnie sformułowanych obowiązków komórek organizacyjnych i ich pracowników. W Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim taki stan skutkowało zaniechaniem przeprowadzania analiz stanu zaległości z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, gdyż pracownicy wydziału właściwego w sprawach nadzoru nad tym zagadnieniem wskazywali że przeprowadzanie takich analiz należy do obowiązków Wydziału Budżetu i Finansów. Dyrektor Wydziału Budżetu i Finansów wyjaśnił z kolei, że dokonywaniem ww. analiz powinni zajmować się pracownicy wydziału odpowiedzialnego za merytoryczną realizację zadań.</p>
<p><b>Zmiany poziomu dochodów i zaległości</b></p>	<p>W latach 2020–2023 (I kwartał) dochody z tytułu gospodarowania przez powiaty nieruchomościami Skarbu Państwa wyniosły: a/ w województwie kujawsko-pomorskim – 289 512 tys. zł, b/ w województwie lubuskim – 129 253 tys. zł, c/ w województwie opolskim – 115 189,2 tys. zł i d/ w województwie świętokrzyskim – 134 164,1 tys. zł. Z uwagi na zmianę terminu wnoszenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa za 2020 r. – z 31 marca 2020 r. na 31 stycznia 2021 r. – we wszystkich kontrolowanych województwach najwyższe dochody zrealizowano w 2021 r. Łączna kwota zaległości z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa w ww. czterech województwach według stanu na 31 marca 2023 r. wynosiła 131 063,8 tys. zł i od 2020 r. zwiększyła się o 34 046,4 tys. zł (35,1 %). W latach 2020–2022 r. w czterech kontrolowanych województwach wartość zaległości z tytułu gospodarowania przez powiaty zasobem nieruchomości Skarbu Państwa stanowiła średnio 65 % wartości rocznych dochodów uzyskanych z tego tytułu.</p>

## Infografika nr 6

Dochody i zaległości z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa przez powiaty (w tys. zł)



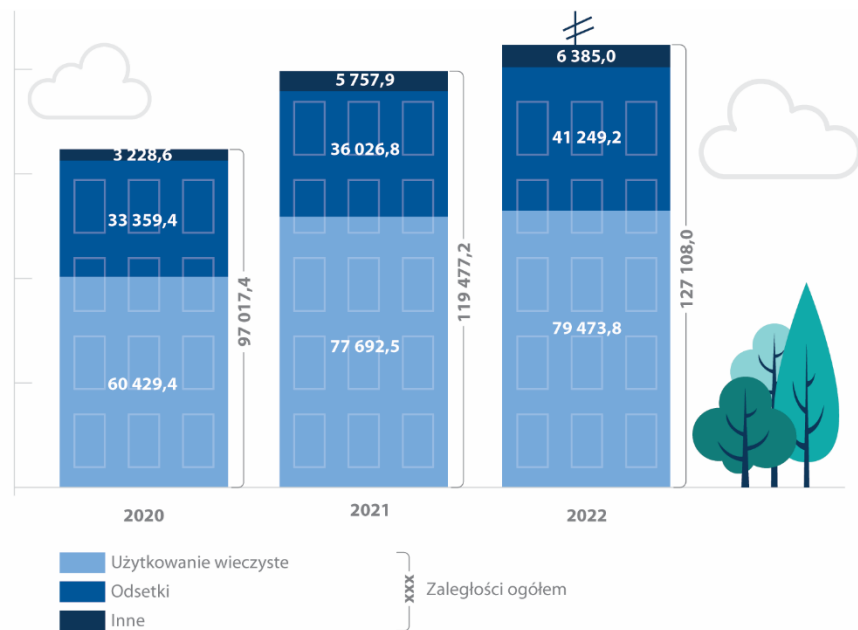
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdańRb-27ZZ.

Źródłem najwyższych dochodów, ale również największych zaległości, były grunty Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste. Z tego tytułu kontrolowani wojewodowie i nadzorowane przez nich powiaty osiągnęły w badanym okresie łącznie 1 129 363 tys. zł dochodów, z tego w województwie: a/ kujawsko-pomorskim dochody te wyniosły 256 540,2 tys. zł, b/ lubuskim – 89 177,7 tys. zł, c/ opolskim – 99 963,2 tys. zł i d/ świętokrzyskim – 119 000,4 tys. zł. W tym samym okresie zaległości użytkowników wieczystych z tytułu nieuiszczanych opłat (bez odsetek) zwiększyły się średnio o 29,2 %, przy czym w województwie kujawsko-pomorskim nastąpił ponad 50 %-owy wzrost tych zaległości, a w pozostałych trzech województwach zaległości zwiększyły się o ok. 21 %. Brak terminowego uiszczenia należności, w szczególności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa, doprowadził do naliczenia odsetek w łącznej wysokości 43 014,8 tys. zł.



## Infografika nr 7

Zaległości z tytułu gospodarowania przez powiaty nieruchomościami Skarbu Państwa w czterech kontrolowanych województwach (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdańRb-27ZZ.

### Należności przedawnione

W trzech Urzędach Wojewódzkich: Lubuskim, Opolskim i Świętokrzyskim nie monitorowano przedawnienia należności z tytułu gospodarowania przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa. Pracownicy ww. jednostek nie występowali do starostów o przekazywanie takich informacji i nie znali skali zjawiska. W Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim przeprowadzono analizę należności pod kątem ich przedawnienia jedynie podczas kontroli.

Z informacji przekazanych przez starostów wynika, że w czterech badanych województwach przedawnieniu uległo 2179,9 tys. zł należności naliczonych przez starostów w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Powyższa kwota stanowiła 1,7 % wszystkich zaległości z tego tytułu w ww. województwach według stanu na 31 marca 2023 r. Należy jednak podkreślić, że analizy przeprowadzone w trakcie kontroli NIK w starostwach wykazały, że pracownicy odpowiedzialni za dochodzenie należności dopuścili do przedawnienia również innych świadczeń niż uwzględnione w informacjach starostów.

### Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Nowej Soli**, w wyniku niepodejmowania kolejnych czynności egzekucyjnych, w okresie objętym kontrolą doszło do przedawnienia należności przysługujących od dwóch dłużników, w łącznej kwocie 158,2 tys. zł. Pomimo przedawnienia, należności te były w dalszym ciągu ujęte w ewidencji bilansowej jednostki kontrolowanej. Podejmowanie kolejnych czynności egzekucyjnych uznano za bezskuteczne i generujące dodatkowe koszty.

W **Starostwie Powiatowym w Kluczborku** spisano z ewidencji księgowej należność w kwocie 55,6 tys. zł, przysługującą od spółki z o.o. w upadłości likwidacyjnej, bez wcześniejszego podjęcia działań w celu egzekwowania tej należności od członka zarządu tego podmiotu. Część działań mających na celu odzyskanie należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa była podejmowana w ww. starostwie z nieuzasadnioną zwłoką, w wyniku czego przedawnieniu uległy należności z tytułu odsetek w łącznej kwocie 6,5 tys. zł. Ponadto, pomimo uzyskania informacji o sprzedaży przez dłużnika prawa użytkowania wieczystego działek Skarbu

**Brak działań  
na rzecz  
zmniejszenia  
zaległości**

Państwa wraz z posadowionymi na tych gruntach budynkami, pracownicy starostwa nie podjęli działań zmierzających do odzyskania od sprzedającej zaległych opłat z tytułu użytkowania wieczystego ww. gruntów.

W żadnym z kontrolowanych urzędów wojewódzkich nie podejmowano działań służących zmniejszeniu zaległości w rozdziale 70005. Wprawdzie w dwóch jednostkach przeprowadzono analizy stanu zaległości, jednak nie diagnozowano przyczyn ich ciągłego wzrostu.

**Przykład**

W **Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim** sporządzano informacje kwartalne z wykonania budżetu, w których wskazywano m.in., że wystąpiły zaległości w ściąganiu należności wymagalnych w związku z realizacją dochodów z tytułu opłat za trwały zarząd, użytkowanie wieczyste, dzierżawę i sprzedaż nieruchomości pobieranych przez powiaty. W informacjach podawano również dane o wartości ww. zaległości oraz o powiatach, w których odnotowywano największe zaległości. W rezultacie do starostw, w których wystąpiły największe zaległości, kierowano wnioski o zwiększenie skuteczności ściągania zaległości działań, a te wskazywały czynności służące wyegzekwowaniu tych zaległości albo powody braku ich skuteczności.

**Kontrole  
przeprowadzane  
przez pracowników  
urzędów  
wojewódzkich**

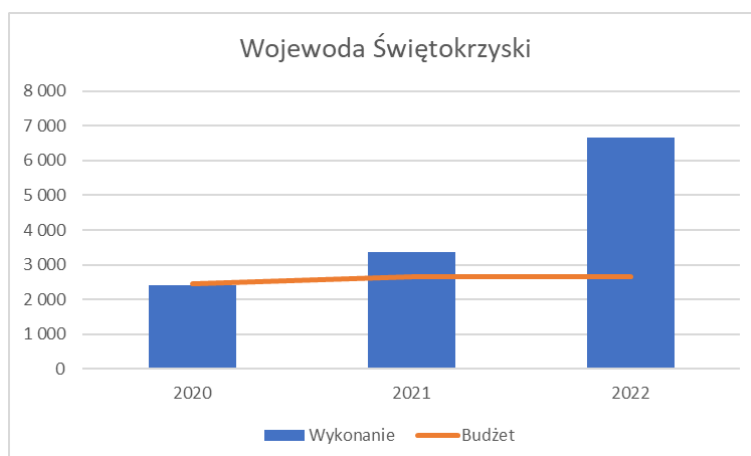
Nadzór nad terminowością zapłaty należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz nad odzyskiwaniem zaległości z tego tytułu był sprawowany głównie w ramach kontroli przeprowadzanych w starostwach. W latach 2020-2023 (I kwartał) pracownicy czterech kontrolowanych urzędów wojewódzkich przeprowadzili łącznie 28 kontroli w tym zakresie. Najwięcej kontroli przeprowadzili pracownicy Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego (11), potwierdzając, że we wszystkich starostwach prowadzone były działania windykacyjne, a w sześciu z nich doprowadziły one do zmniejszenia stanu zaległości w danym roku. W wyniku jednej z dziewięciu kontroli przeprowadzonych przez pracowników Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego stwierdzono przewlekłe prowadzenie działań egzekucyjnych, co doprowadziło do przedawnienia należności. We wszystkich starostwach skontrolowanych przez pracowników Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego stwierdzono nieprawidłowości lub uchybienia, a sformułowane wnioski pokontrolne dotyczyły m.in. wszczynania postępowań przed sądem o zapłatę należności i uruchamiania postępowań komorniczych, jak też niezwłocznego zabezpieczenia roszczeń Skarbu Państwa wobec użytkownika wieczystego poprzez zajęcie komornicze prawa do użytkowania wieczystego i ewentualne jego zbycie. Kontroli obejmujących zagadnienie dochodzenia należności z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa nie przeprowadzali pracownicy Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego. W związku z tym, jak też z brakiem innych działań mających na celu zapobieganie utracie należnych budżetowi państwa dochodów, nadzór sprawowany przez Wojewodę Opolskiego nad procesem odzyskiwania przez powiaty zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa NIK uznała za niewystarczający.

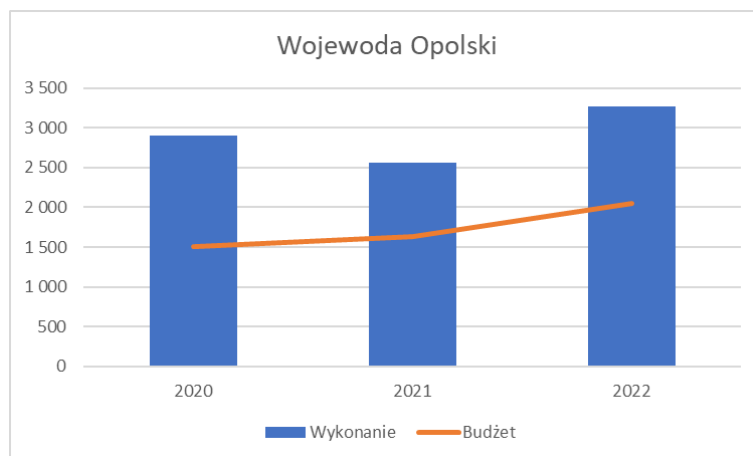
## 5.5. Realizacja przez wojewodów działań nadzorczych nad gospodarowaniem przez starostów nieruchomościami należącymi do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa

### Dotacje dla powiatów

Według art. 49 ust. 1 ustawy o *dochodach jst* źródłem finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej są dotacje celowe z budżetu państwa, których wysokość powinna zapewnić realizację tych zadań. Dotacje powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań.

W okresie objętym kontrolą Wojewodowie: Kujawsko-Pomorski, Lubuski, Opolski i Świętokrzyski na realizację zadań w zakresie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa udzielili powiatom dotacje w łącznej wysokości wynoszącej 63 762,2 tys. zł, z czego 18 040,5 tys. zł stanowiła kwota nieujęta w ustawie budżetowej i wypłacona na wnioski starostów/prezydentów miast na prawach powiatu z rezerw celowych budżetu państwa. Jak ustalono, w latach 2020-2023 w planie wydatków budżetu państwa na dotacje, którymi planowano sfinansować zadania w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, dla ww. Wojewodów przeznaczono odpowiednio 96 821 tys. zł, 106 490 tys. zł, 165 390 tys. zł i 223 113 tys. zł. Z samej tylko rezerwy celowej poz. 41 *Uzupełnienie wydatków na gospodarkę nieruchomościami* Wojewodowie ci otrzymali odpowiednio 33 150 tys. zł, 30 050 tys. zł, 25 895 tys. zł i 27 430 tys. zł, przy czym w kontrolowanych województwach dodatkowe środki pozyskiwano również z innych tytułów rezerw celowych (m.in. poz. 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa*, poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych* oraz poz. 47 *Środki na uzupełnienie dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na realizację zadań wynikających z ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy o dowodach osobistych, w tym związanych z odmiejszczeniem niektórych czynności, a także na inne zadania, których koszt realizacji kalkulowany jest w ujednolicony sposób*). Dotacje dla powiatów zwiększano wyłącznie w części przeznaczonej na realizację poszczególnych działań, zwiększeniu nie podlegała natomiast kwota przeznaczona na pokrycie kosztów obsługi administracyjnej zadania dotyczącego gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Wyniki kontroli ujawniły, że najwięcej dodatkowych środków z rezerw celowych pozyskali Wojewodowie Opolski i Świętokrzyski. Relację wydatków na dotacje zrealizowanych w rozdziale 70005 przez ww. Wojewodów do środków przewidzianych na ten cel w ustawie budżetowej (kwoty w tys. zł) przedstawiono na poniższych wykresach.





### Wnioski o zwiększenie finansowania

Pismem z 14 lipca 2016 r. znak FS8.450.1.08.2016 Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, działający z upoważnienia Ministra Finansów, poinformował wojewodów, że od 1 stycznia 2017 r. dotacja celowa na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami powinna być rozliczana na nowych zasadach, tj. wyłącznie zgodnie z nowym katalogiem zadań przedstawionym w załączniku do tego pisma oraz z uwzględnieniem nowej czasochłonności zadań i stawki roboczogodziny.

**Pomimo ustalenia sposobu obliczenia dotacji na obsługę administracyjną w oparciu o czasochłonność poszczególnych zadań i stawkę roboczogodziny, starostowie wskazywali, że przyznawane im środki nie były wystarczające do prawidłowej realizacji zadań.**

#### Przykłady

1. W połowie **starostw na terenie województwa świętokrzyskiego** uznano, że wysokość dotacji na realizację zadania gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w okresie objętym kontrolą była wystarczająca. W pozostałych przypadkach najczęściej wskazywano, że przekazywane środki były niewystarczające na pokrycie wynagrodzeń i pochodnych wynagrodzeń pracowników realizujących te zadania. Dwóch starostów poinformowało, że taka sytuacja miała negatywny wpływ na tempo i terminowość załatwiania spraw oraz efektywność zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa.

2. **Starosta międzyrzecki**, któremu nie zwiększono dotacji o wnioskowane 30 tys. zł wskazał, że miało to negatywny wpływ na realizację zadań. W związku z nieprzyznaniem dodatkowych środków wykorzystano środki dotacji przeznaczone na sfinansowanie innych działań i zrealizowano część planowanych zadań na kwotę 6966 zł (tj. postępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania na rzecz prywatnego właściciela, postępowania administracyjne o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności). W wyniku dokonanych przesunięć w planie budżetu zmniejszono wydatki przeznaczone m.in. na remonty budynków stanowiących własność Skarbu Państwa w Bukowcu. Nie przeprowadzono natomiast aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste, na które przeznaczona miała być pozostała część wnioskowanej kwoty.

Część starostów wnioskowała o zwiększenie kwot dotacji na obsługę administracyjną zadania. W kontrolowanych województwach wnioski takie złożyli Prezydent Miasta Bydgoszczy oraz starostowie: toruński, włoszczowski i krośnieński. We wszystkich przypadkach wojewodowie odmówili zwiększenia kwoty dotacji.

**Przykład**

**Wojewoda Kujawsko-Pomorski** nie podjął wystarczających działań w celu rzetelnej analizy wniosków trzech starostów o zwiększenie środków dotacji celowej w łącznej wysokości 159,8 tys. zł z przeznaczeniem na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym dodatkowo wynagrodzenie radców prawnych. Wnioski rozpatrzono odmownie, uzasadniając to trudną sytuacją budżetu państwa spowodowaną pandemią COVID-19 i brakiem możliwości pozyskania dodatkowych środków z Ministerstwa Finansów, brakiem środków w budżecie wojewody oraz zasadami rozliczania kosztów zastępstwa procesowego.

Starostowie wnioskowali także o zwiększenie kwoty przyznanych dotacji na realizację poszczególnych działań w ramach zadania dotyczącego gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wskazując w niektórych przypadkach, że przyznane środki nie są wystarczające na prowadzenie racjonalnej gospodarki i nie zabezpieczają istniejących potrzeb.

W okresie objętym kontrolą starostowie złożyli wnioski na łączną kwotę 63 108,3 tys. zł, a dotacje zwiększono łącznie o 26 499 tys. zł, co stanowiło 42 % kwoty wnioskowanej. Przyczyny nieprzyznawania dodatkowych dotacji obejmowały w szczególności: a/ brak dostępnych środków w budżetach wojewodów, b/ zbyt późne daty składania wniosków o przyznanie dodatkowych środków, c/ nieprzedstawienie informacji o zaangażowaniu dotychczas przyznanych środków, d/ niekompletne wnioski oraz e/ brak zasadności pokrycia z dotacji wydatków będących przedmiotem wniosku. Wojewoda Lubuski w ogóle nie uzasadnił negatywnego rozpatrzenia wniosków na łączną kwotę 92,5 tys. zł, złożonych przez starostów krośnieńskiego i świebodzińskiego.

**Przykład**

**Wojewoda Świętokrzyski** 20 marca 2023 r. odmówił staroście kieleckiemu zwiększenia dotacji o kwotę niezbędną do sfinansowania kosztów utrzymania w 2023 r. zabytkowego Zespołu Klasztornego, zlokalizowanego na górze Święty Krzyż. Jednocześnie wezwał starostę do ponownego oszacowania tych kosztów. O zwiększenie kwoty dotacji starosta kielecki wnioskował w lutym 2023 r., wskazując, że w trakcie planowania wydatków budżetowych na 2023 r. przedmiotowa nieruchomość była użyczona Świętokrzyskiemu Parkowi Narodowemu, a następnie została wyłączona z użyczenia. Wnioskowana przez starostę kwota 250 tys. zł stanowiła roczne koszty utrzymania nieruchomości, poniesione w 2022 r. przez Świętokrzyski Park Narodowy na: zakup energii cieplnej i elektrycznej, dostawę mediów, wykonanie niezbędnych przeglądów, ubezpieczenie nieruchomości, wynagrodzenie pracownika realizującego prace w zakresie sprzątnięcia, koszenia, odśnieżania i prace konserwatorskie oraz zakup paliwa, środków czystości, narzędzi i materiałów.

W listopadzie 2022 r. **starosta oleski** wnioskował do Wojewody Opolskiego o zwiększenie przyznanej mu dotacji o 220 tys. zł, w związku ze stwierdzoną przez organ Inspekcji Nadzoru Budowlanego koniecznością rozbiórki komina na terenie byłej cegielni, którego stan techniczny oraz widoczny proces wybożenia od pionu groził katastrofą budowlaną, a ze względu na wysokość komina zagrożone były nieruchomości sąsiednie. Kontrolę przeprowadzoną przez PINB poprzedziły skargi właścicieli nieruchomości sąsiadujących z cegielnią. Wojewoda Opolski odmówił przyznania dotacji na ten cel, powołując się na przepisy art. 170 ust. 1 oraz art. 154 ust. 2 *ufp*. Zgodnie z pierwszą z przywołanych regulacji zmiany kwot dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego mogą następować w terminie do 15 listopada roku budżetowego, druga stanowi natomiast, że dysponenci części budżetowych występują do Ministra Finansów do 30 września o podział rezerw celowych, w wyniku którego następuje zwiększenie



wydatków części budżetowych państwa, których dysponentami są wojewodowie. Jednocześnie Wojewoda zadeklarował sporządzenie wniosku do Ministra Finansów o przyznanie dodatkowych środków w 2023 r. i zobowiązał Starostę do zabezpieczenia terenu wokół komina przed dostępem osób nieupoważnionych. Decyzja Ministra Finansów w sprawie przyznania środków na rozbiórkę komina została wydana dopiero 27 marca 2023 r.

Dlatego też NIK uznaje za celowe zwiększenie kwoty planowanej w budżecie państwa na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa. Finansowanie dużej części tych zadań z rezerw budżetowych nie zapewnia właściwej realizacji zadań oraz stawia powiaty w sytuacji niepewności co do łącznej kwoty dotacji, jaką będą miały do dyspozycji.

#### Dotacje na obsługę administracyjną

Liczba zadań (czynności) w ramach obsługi administracyjnej, wykazywana przez powiaty w oparciu o *Katalog zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiaty w obszarze gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa*, była podstawą ustalenia należnej powiatom kwoty dotacji w części dotyczącej obsługi administracyjnej. Ostateczna liczba wykonanych czynności była znana powiatom dopiero na koniec danego roku budżetowego. Wyniki kontroli, jak również informacje uzyskane od 12 wojewodów wskazywały, że w 11 województwach w badanym okresie wystąpiły przypadki, w których kwota dotacji na obsługę administracyjną zadania udzielonych w danym roku budżetowym była niższa od kwoty wynikających z zatwierdzonych rozliczeń dotacji, tj. od kwoty należnej poszczególnym powiatom za ten rok. Z uwagi na fakt, że rozliczenia dotacji za IV kwartał danego roku budżetowego powiaty przekazywały wojewodom w kolejnym roku budżetowym, siedmiu wojewodów dokonywało refundacji ww. kosztów za rok poprzedni. Środki przeznaczone na refundację pochodziły z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 47 i były klasyfikowane w dziale 758 *Różne rozliczenia*, rozdziale 75814 *Różne rozliczenia finansowe w § 2110 Dotacja celowa przekazana z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat*. Przekazywanie ww. środków w drodze refundacji było niezgodne z art. 149 ust. 1 *ufp*, zgodnie z którym dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej powinny być przekazywane przez wojewodę w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań. Analogiczna regulacja została zawarta również w przywołanym wyżej art. 49 ust. 5 ustawy o *dochodach jst*.

W czterech innych województwach powiatom nie przekazywano natomiast środków dotacji na obsługę administracyjną zadania w wysokości stanowiącej różnicę pomiędzy kwotą należną a kwotą dotychczas przekazaną. Brak przekazania należnych powiatom środków dotacji było również działaniem nielegalnym, gdyż zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o *dochodach jst* jednostki te z tytułu wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej powinny otrzymywać z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań.

Powyższe wskazuje, że przyjęty system rozliczania dotacji oraz zbyt niska kwota zaplanowanych dotacji na realizację zadań z zakresu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa powodowały, że w sytuacjach, w których powiaty rozliczyły większą niż zaplanowana liczbę czynności w ramach obsługi administracyjnej, każde działanie podjęte przez wojewodę stanowiło naruszenie przepisów prawa. Praktyki stosowane w urzędach wojewódzkich były zróżnicowane.

#### Przykład

**Wojewoda Śląski**, który stosował praktykę refundowania kosztów obsługi wyłącznie tym powiatom, które po zakończeniu roku budżetowego występowały z wnioskiem o refundację, wystąpił w czerwcu 2022 r. z pismem do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska, czy ww. praktyka jest prawidłowa.

W związku z nieuzyskaniem odpowiedzi wojewoda uznał, że podejmowane przez niego działania są prawidłowe.

Wojewodowie w różnych terminach przekazywali też powiatom środki tytułem refundacji kosztów poniesionych w poprzednim roku na obsługę administracyjną, tj. od lutego do listopada roku następującego po roku, za który przysługiwała dotacja. Najpóźniej środki przekazywał Wojewoda Opolski: a/ za 2019 r. – 17 listopada 2020 r., b/ za 2020 r. – 8 listopada 2021 r. i c/ za 2021 r. – 15 listopada 2022 r., tj. po upływie od 302 do 311 dni od terminu złożenia przez starostów informacji za IV kwartał roku poprzedniego, umożliwiających rozliczenie dotacji. Tym samym środki finansowe były refundowane powiatom z terenu województwa opolskiego nie wcześniej niż po 10 miesiącach od poniesienia przez nie wydatków i złożenia stosownego sprawozdania.

#### Kontrole w zakresie wykorzystania dotacji

Najważniejszym instrumentem nadzoru nad starostami, wykonującymi obowiązki w zakresie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, było przeprowadzanie kontroli. Ich przedmiotem była m.in. prawidłowość wydatkowania środków dotacji. W latach 2010–2023 (I kwartał) pracownicy kontrolowanych urzędów wojewódzkich przeprowadzili łącznie 19 kontroli w tym zakresie, z tego w województwie świętokrzyskim w badanym okresie przeprowadzono dziewięć takich kontroli, w województwie lubuskim – sześć kontroli, w województwie opolskim – cztery kontrole, a w województwie kujawsko-pomorskim takich kontroli nie przeprowadzono. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w wykorzystaniu środków dotacji.

#### Przykład

Pracownicy **Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego** przeprowadzili w okresie od 2 do 10 marca 2020 r. kontrolę z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w Starostwie Powiatowym w Prudniku. Wystąpienie pokontrolne z ww. kontroli zostało sporządzone i przekazane jednostce kontrolowanej 14 maja 2021 r., tj. po 430 dniach od zakończenia czynności kontrolnych, a zwłoka w sporządzeniu tego wystąpienia była przykładem działania nierzetelnego. Ponadto w ww. wystąpieniu pokontrolnym opisano ustalenia dotyczące braku realizacji przez starostę prudnickiego wynikającego z art. 23 ust. 1a *ugn* obowiązku sporządzenia i przekazania Wojewodzie Opolskiemu rocznego sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, których to sprawozdań nie sporządzono w żadnym z objętych kontrolą okresie trzech lat. Pomimo negatywnej oceny braku wypełniania tego obowiązku, w wyniku przeprowadzenia ww. kontroli nie sformułowano w tym zakresie zaleceń dla jednostki kontrolowanej.

Przedmiotem kontroli przeprowadzanych przez pracowników urzędów wojewódzkich były również działania podejmowane w starostwach w ramach wykonywania zadań z zakresu gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. W województwie opolskim kontroli poddawano: a/ ewidencjonowanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa, b/ sporządzanie planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, c/ sporządzanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, d/ ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa. Kontrole przeprowadzone w województwie lubuskim dotyczyły w szczególności prawidłowości ujęcia dotacji w planach finansowych starostw, zwrotu niewykorzystanych dotacji na rachunek budżetu państwa oraz zgodność z ewidencją księgową danych zawartych w sprawozdaniach Rb-50 *o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami*. Natomiast w województwie świętokrzyskim powiaty poddawano kontroli pod kątem legalności zmian dokonywanych w planach finansowych, sprawozdawczości budżetowej, zwrotów niewykorzystanej części

dotacji, prowadzenia zbiorów danych zawierających informacje na temat nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim liczby i powierzchni nieruchomości wykazywanych w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz w prowadzonych ewidencjach, niesporządzania ww. sprawozdań oraz braku ustalenia stanu prawnego nieruchomości. W wyniku kontroli przeprowadzonych przez pracowników Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w pięciu starostwach powiatowych ustalono, że aktualizacje opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego niektórych nieruchomości nie były przeprowadzane od wielu lat, w tym w dwóch starostwach – od 1998 r.

### Przykład

Negatywnie oceniono nadzór sprawowany przez **Wojewodę Opolskiego** nad realizacją zadania dotyczącego aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa. W wyniku kontroli przeprowadzonych przez pracowników Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego nie mieli oni zastrzeżeń co do realizacji zadań w tym zakresie, mimo że kontrolowane powiaty w badanych okresach nie aktualizowały opłat z tytułu trwałego zarządu i/lub użytkowania wieczystego nieruchomości. Ponadto pracownicy tej jednostki nie podejmowali działań w celu pozyskania od powiatów i analizy danych o liczbie nieruchomości Skarbu Państwa, dla których od ostatniego ustalenia opłaty rocznej upłynął długi okres, w związku z powyższym nie posiadali takich informacji oraz nie monitorowali skali zjawiska długoletniego braku aktualizacji opłat.

### Inne formy nadzoru

Uruchomienie środków dotacji, przeznaczonych na finansowanie konkretnych działań w ramach zadania gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, poprzedzała analiza przesłanych ze starostw dokumentów źródłowych: faktur, rachunków, umów, ugód, wyroków itp., przeprowadzana przez pracowników właściwych wydziałów urzędów wojewódzkich. W ten sposób w ww. urzędach oceniano celowość wydatków finansowanych z dotacji udzielanych z budżetu państwa. Analizie poddawane były także sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w których starostowie przedstawiali informacje na temat stopnia wykorzystania przyznaných dotacji. W Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim wskazywano nadzorowanym starostom kierunki podejmowanych działań, a w razie potrzeby również przepisy prawne będące podstawą prowadzenia gospodarki nieruchomościami.

### Sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

Art. 23 ust. 1a *ugn* obliguje starostów do sporządzania rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa oraz do przekazywania ich wojewodzie w terminie do 30 kwietnia roku następującego po roku, którego dane sprawozdanie dotyczy. Przepis ten, jak też inne regulacje prawne dotyczącego gospodarki nieruchomościami nie określają jednak obowiązkowej zawartości ww. sprawozdań ani ich szczegółowości. Dlatego też zasadne było ujednoczenie przez wojewodów zasad sporządzania tych sprawozdań. Działania w tym zakresie podejmowano w trzech z czterech kontrolowanych urzędach wojewódzkich. W Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim oraz w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim opracowano i przekazano nadzorowanym starostwom wzory sprawozdań. Wzór opracowany w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim zawierał część liczbową i opisową. W części liczbowej należało wykazać dochody (plan, wpływy i należności), wydatki (plan, uruchomienia, realizację i zobowiązania) oraz odrębnie wydatki na płać (plan, uruchomienia realizację), w szczególności paragrafów klasyfikacji budżetowej. Tak pozyskiwane dane były wykorzystywane m.in. do typowania podmiotów do kontroli. Określony przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego wzór nie określał natomiast zakresu i stopnia szczegółowości części opisowej. We wzorze opracowanym w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim uwzględniono informacje o: liczbie i powierzchni działek rozdysponowanych i nierozdysponowanych, działek

o nieuregulowanym stanie prawnym, aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, planowanych dochodach z tytułu udostępnianych nieruchomości, nieruchomościach nabytych oraz zbytych z zasobu (w tym zbytych na rzecz dotychczasowych użytkowników wieczystych) oraz nieruchomości, w przypadku których nastąpiło przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Powiatom w województwie lubuskim przekazano natomiast dodatkowe tabele do ww. sprawozdań, zawierające dane m.in. w zakresie wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości i trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa, aktualizacji opłat z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości i trwałego zarządu, naliczania należności, podejmowanych działań windykacyjnych oraz zabezpieczenia nieruchomości przed zniszczeniem. Stwierdzono jednakże, że w urzędzie tym nie analizowano kompletności tych sprawozdań.

### Przykład

W **Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim** stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku rzetelnej analizy kompletności sprawozdań rocznych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa składanych za lata 2020–2022 przez Starostwo Powiatowe w Nowej Soli. Konsekwencją powyższego był brak pełnej wiedzy o nieruchomościach Skarbu Państwa, którymi gospodaruje starosta nowosolski.

Jedynie w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim nie podjęto działań zmierzających do ujednoczenia formy przekazywanych przez powiaty sprawozdań i nie formułowano wytycznych w zakresie minimalnego zakresu danych, które winny być ujęte w ww. sprawozdaniach. Powyższe skutkowało dowolnością co do zawartości sprawozdań i utrudniało sprawowanie nadzoru nad działaniami powiatów.

### Skargi na działalność starostów

W okresie objętym kontrolą do trzech kontrolowanych urzędów wojewódzkich wpłynęło łącznie sześć skarg dotyczących niewłaściwego gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostów: jedna do Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, trzy do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego i dwie do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego. Skargi te dotyczyły niedostatecznej dbałości ze strony starosty świeckiego o stan techniczny budynku, unikania przez starostę nyskiego spłaty zobowiązań na rzecz gminy Otmuchów w związku ze sprzedażą nieruchomości Skarbu Państwa, na której te zobowiązania ciążyły, braku rozstrzygnięcia starosty prudnickiego w sprawie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, zwrotu nieruchomości przejętej z mocy prawa na własność miasta Opola, bezczynności Prezydenta Miasta Kielce w sprawach regulowania stanu prawnego nieruchomości oraz przewlekłości postępowania w sprzedaży nieruchomości, a także bezczynności starosty koneckiego w regulowaniu stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa.

Wojewodowie rozpatrzyli wniesione skargi oraz powiadomili skarżących o sposobie załatwienia spraw. W rezultacie za zasadną uznano jedynie skargę członków Wspólnoty Mieszkaniowej w Prudniku na działania starosty prudnickiego. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Wojewoda Opolski wskazał na uchybienia ww. starosty oraz na konieczność podjęcia działań zmierzających do wydania postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności, w przypadku stwierdzenia, że grunt nie spełnia przesłanek ustawowych dla przekształcenia.

W przypadku, gdy rozpatrzenie skargi nie nastąpiło w ustawowym terminie (tj. nastąpiło później niż w ciągu miesiąca) strony zostały poinformowane o przyczynie zwłoki oraz o wskazaniu nowego terminu załatwienia sprawy w sposób przewidziany w art. 36 *Kpa*.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Czy prawidłowo i rzetelnie gospodarowano nieruchomościami Skarbu Państwa?
<b>Cele szczegółowe</b>	<p>Czy zadanie gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa było realizowane przez starostów prawidłowo i rzetelnie, w tym zapewniono utrzymanie należytego stanu technicznego budynków i innych obiektów Skarbu Państwa oraz podejmowano działania w celu wyegzekwowania należności z tytułu udostępnienia takich nieruchomości?</p> <p>Czy działania wojewodów podejmowane w ramach nadzoru nad gospodarowaniem przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa były prawidłowe i rzetelne, w tym czy uzyskiwano należne korzyści majątkowe i prowadzono skuteczną windykację zaległości?</p>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolę prowadzono w siedmiu starostwach powiatowych, czterech urzędach miejskich oraz czterech urzędach wojewódzkich, z terenu województwa kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, opolskiego i świętokrzyskiego.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy tj.: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (w urzędach wojewódzkich) oraz art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów wskazanych w art. 5 ust. 2, tj. legalności, gospodarności i rzetelności (w starostwach).
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Lata 2020-2023 (I kwartał). Badaniem zostały objęte działania jednostki kontrolowanej z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli to miało wpływ lub związek z ustaleniami stanu faktycznego dotyczącego okresu objętego kontrolą.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	W toku kontroli realizowano działania na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w tym zasięgano informacji od jednostek niekontrolowanych, w szczególności od urzędów skarbowych. Urzędy te udzieliły informacji dotyczących wartości 1 m <sup>2</sup> nieruchomości gruntowych (działek) przyjmowanych w rozliczeniach podatkowych w latach 2020–2022.
<b>Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK</b>	W toku kontroli na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o NIK zlecono właściwym miejscowo PINB przeprowadzenie czterech kontroli doraźnych w zakresie stanu technicznego oraz przydatności do użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa
<b>Pozostałe informacje</b>	<p>Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Podmioty do kontroli wybrano w sposób celowy, według kryterium wysokości zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz dynamiki ich wzrostu. W celu doboru jednostek do kontroli wykorzystano dane uzyskane od Wojewody Opolskiego, Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, Wojewody Świętokrzyskiego i Wojewody Lubuskiego. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 8 maja do 29 września 2023 r. Finansowe skutki nieprawidłowości ustalone w wyniku kontroli wyniosły 455 199,9 tys. zł.</p> <p>Kierownicy trzech jednostek kontrolowanych<sup>95</sup> zgłosili łącznie cztery zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, z których dwa uwzględniono w części oraz dwa oddalono w całości.</p>

<sup>95</sup> Starosta kluczborski, Prezydent Miasta Gorzowa Wielkopolskiego i Prezydent Miasta Kielce.



**Stan realizacji wniosków**

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 84 wnioski, z których do dnia sporządzenia niniejszej informacji 43 zrealizowano, dwa wnioski były w trakcie realizacji a 39 wnioski pozostawały niezrealizowane.

**Wykaz jednostek kontrolowanych**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Opolu	Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu	Sławomir Kłosowski
2.		Starostwo Powiatowe w Kluczborku	Mirosław Birecki
3.		Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu	Paweł Masełko
4.		Starostwo Powiatowe w Opolu	Henryk Lakwa
5.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy	Mikołaj Bogdanowicz
6.		Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy	Wojciech Porzych
7.		Urząd Miasta Bydgoszczy	Rafał Bruski
8.		Urząd Miasta Włocławka	Marek Wojtkowski
9.	Delegatura NIK w Kielcach	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach	Zbigniew Koniusz
10.		Starostwo Powiatowe w Kielcach	Mirosław Gębski
11.		Urząd Miasta Kielce	Bogdan Wenta
12.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim	Władysław Dajczak
13.		Starostwo Powiatowe w Nowej Soli	Iwona Brzozowska
14.		Starostwo Powiatowe w Międzyrzeczu	Agnieszka Olender
15.		Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego	Jacek Wójcicki

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu	w formie opisowej	<p>W Urzędzie przeprowadzono oceny prawidłowości wykorzystania środków dotacji przekazanych na realizację zadania gospodarowania przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa, a powiatom co do zasady udzielano dotacji w terminach umożliwiających realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa.</p> <p>Prawidłowo rozpatrywano również skargi dotyczące zagadnień związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.</p>	<p>W Urzędzie nie podejmowano wystarczających działań nadzorczych, mających na celu przeciwdziałanie utracie należnych budżetowi państwa dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.</p> <p>Pomimo wzrostu wartości należności zaległych z ww. tytułu, w latach 2020–2023 (do 31 marca) nie przeprowadzono kontroli, których przedmiotem byłoby dochodzenie takich należności, a pracownicy Oddziału Gospodarki Nieruchomościami Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości Urzędu nie monitorowali przyczyn przedawnienia należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz skali tego zjawiska. Dodatkowo, powiatom nie udostępniono jednolitego wzoru sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, co skutkowało otrzymywaniem sprawozdań o niejednakowej zawartości merytorycznej i różnej szczegółowości oraz utrudniało przeprowadzanie rzetelnych analiz oraz sprawowanie dostatecznego nadzoru.</p> <p>Zastrzeżenia NIK dotyczyły również przekazywania środków dotacji na obsługę administracyjną zadania gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (należnych powiatom za IV kwartał poszczególnych lat). Środki te przekazywano powiatom jako refundację wydatków poniesionych w roku poprzednim, nie wcześniej niż po 10 miesiącach od poniesienia tych wydatków i złożenia stosownego sprawozdania.</p> <p>Pracownicy Urzędu nie monitorowali skali zjawiska długoletniego braku aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu oraz użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa, którymi gospodarowali starostowie. Dodatkowo, w wyniku przeprowadzonych kontroli, pozytywnie oceniano wykonanie zadań przez starostów, pomimo braku dokonywania aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu i/lub użytkowania wieczystego. Tym samym nadzór nad realizacją przez powiaty zadania aktualizacji rocznych opłat z ww. tytułów nie był sprawowany rzetelnie. Stwierdzono również przypadek sporządzenia i przekazania starostwu wystąpienia pokontrolnego po 430 dniach od zakończenia czynności kontrolnych.</p>
2.	Starostwo Powiatowe w Kluczborku	w formie opisowej	Starostwo co do zasady wypełniało obowiązki związane z realizacją	Starostwo nierzetelnie podejmowało działania dotyczące ustalenia możliwości odstąpienia od zapłaty zobowiązań

			<p>dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.</p> <p>Systematycznie aktualizowano wartości gruntów oddanych w odpłatne użytkowanie wieczyste. Prawidłowo przeprowadzono postępowania mające na celu zbycie i udostępnienie nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Prawidłowo realizowano obowiązki sprawozdawcze wobec Wojewody Opolskiego oraz uzyskiwano wymagane zgody na zbycie nieruchomości.</p>	<p>po podmiocie, który do 31 grudnia 2015 r. nie złożył wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego, co skutkowało nieuchyleniem się od zapłaty zobowiązania w kwocie 536,7 tys. zł. Stwierdzono również przypadki przedawnień odsetek od zaległych opłat za użytkowanie wieczyste gruntów w kwocie 6,5 tys. zł i podejmowania części działań w celu odzyskania należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste z nieuzasadnioną zwłoką, brak prowadzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa na kontach pozabilansowych, przypadki zaniżania kwoty odprowadzanych dochodów do dysponenta części budżetu państwa i zwrotu powstałych różnic w późniejszych okresach, przypadki zaniechania podejmowania działań zmierzających do sprzedaży nieruchomości, pomimo poniesienia wydatków na sporządzenie w tym celu operatów szacunkowych.</p> <p>Niewystarczające były działania podejmowane w celu zabezpieczenia budynków Skarbu Państwa przed uszkodzeniem i zniszczeniem, a Starostwo nie zapewniło, aby nieruchomości udostępnione w drodze dzierżawy oraz takie, którymi Starosta gospodarował samodzielnie były poddawane obowiązkowym kontrolom stanu technicznego.</p>
3.	Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu	w formie opisowej	<p>Starostwo prawidłowo podejmowało działania w związku z realizacją dochodów i dochodzeniem należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz terminowo i w prawidłowych kwotach odprowadzano z tego tytułu dochody do dysponenta części budżetu państwa. Prawidłowo udzielano ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, prawidłowo dokonano zbycia nieruchomości Skarbu Państwa oraz informowano Wojewodę Opolskiego o zawartych umowach oraz podejmowaniu innych czynności prawnych wobec nieruchomości Skarbu Państwa.</p>	<p>Starostwo nie zaktualizowało przez co najmniej 25 lat opłat rocznych dotyczących 1444 nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste /trwały zarząd (tj. 42,7 % działek oddanych w odpłatne użytkowanie wieczyste i 86 % działek oddanych w odpłatny trwały zarząd), przy czym Starostwo nigdy nie aktualizowało opłat z tytułu trwałego zarządu, a w przypadku opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego w okresie objętym kontrolą zaktualizowano ww. opłaty dla zaledwie dwóch nieruchomości.</p> <p>Niewystarczające były działania podejmowane w celu monitorowania wypełniania przez użytkowników nieruchomości Skarbu Państwa obowiązków ich utrzymania w należytym stanie. Starosta nie posiadał informacji, czy użytkownicy nieruchomości wypełniają obowiązki związane z poddawaniem budynków i budowli okresowym kontrolom stanu technicznego oraz czy są one zabezpieczone przed uszkodzeniem lub zniszczeniem. Starosta nie wypełniał również obowiązków w tym zakresie dla budynków, dla których nie został ustanowiony ich użytkownik, jak również nie zapewnił braku dostępu do tych budynków osobom postronnym.</p>

				W pozabilansowej ewidencji prowadzonej w Starostwie nie ujęto nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarował Starosta.
4.	Starostwo Powiatowe w Opolu	w formie opisowej	Starostwo prawidłowo podejmowało działania w związku z realizacją dochodów i dochodzeniem należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz terminowo i w prawidłowych kwotach odprowadzono z tego tytułu dochody do dysponenta części budżetu państwa. Prawidłowo dokonano zbycia nieruchomości Skarbu Państwa oraz informowano Wojewodę Opolskiego o zawartych umowach oraz podejmowaniu innych czynności prawnych wobec nieruchomości Skarbu Państwa.	Starostwo nie zaktualizowało przez co najmniej 25 lat opłat rocznych dotyczących 180 nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste /trwały zarząd (tj. 9,3 % działek oddanych w odpłatne użytkowanie wieczyste i 40 % działek oddanych w odpłatny trwały zarząd). Niewystarczające były działania podejmowane w celu monitorowania wypełniania przez użytkowników nieruchomości Skarbu Państwa obowiązków ich utrzymania w należytym stanie. Starosta nie posiadał informacji, czy użytkownicy nieruchomości wypełniają obowiązki związane z poddawaniem budynków i budowli okresowym kontrolom stanu technicznego oraz nie wypełniał obowiązków w tym zakresie dla budynków, dla których nie został ustanowiony ich użytkownik. Starosta ujmował w księgach rachunkowych nieruchomości Skarbu Państwa jako środki trwałe, pomimo że nieruchomości te nie były przeznaczone na potrzeby Starostwa, więc nie spełniały definicji środka trwałego. Stwierdzono także przypadki nierzetelnych danych w prowadzonej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oraz w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania ww. nieruchomościami, które przekazano Wojewodzie Opolskiemu.
5.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy	pozytywna	Działania nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego podejmowane w obszarze gospodarowania przez starostów nieruchomościami należącymi do zasobu Skarbu Państwa oraz realizowane w celu kontroli terminowości zapłaty należności i odzyskiwania zaległości z tego tytułu były prawidłowe.	Wojewoda nie podjął wystarczających działań w celu rzetelnej analizy wniosków trzech starostw o zwiększenie środków dotacji celowej o łącznej wysokości ok. 160 tys. zł z przeznaczeniem na wynagrodzenia dla pracowników realizujących zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego charakteru i nie wpłynęły na ocenę kontrolowanej jednostki.
6.	Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy	w formie opisowej	Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa ustalano prawidłowo i terminowo odprowadzono je do dysponenta części budżetowej, prawidłowo także udzielano ulg w spłacie zaległości. Zbywanie nieruchomości Skarbu Państwa i przekształcanie prawa użytkowania wieczystego gruntów na cele mieszkaniowe odbywało się zgodnie z przepisami. Obowiązki sprawozdawcze wobec Wojewody Kujawsko-Pomorskiego realizowano	Starosta ujmował w księgach rachunkowych nieruchomości Skarbu Państwa jako środki trwałe, pomimo że nieruchomości te nie były przeznaczone na potrzeby Starostwa, więc nie spełniały definicji środka trwałego. Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona na podstawie art. 23 ust. 1c <i>ugn</i> była prowadzona z naruszeniem ww. przepisów i nie zawierała m.in. daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej. Z opóźnieniem podejmowano czynności mające na celu odzyskanie zaległych należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, a odpisów aktualizujących należności nie dokonywano pomimo występowania przesłanek w tym zakresie.

			terminowo i co do zasady prawidłowo.	Niesystematycznie aktualizowano opłaty roczne, co skutkowało brakiem zaktualizowania przez co najmniej 25 lat opłat rocznych dotyczących 39 nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste /trwały zarząd (tj. 3,9 % działek oddanych w odpłatne użytkowanie wieczyste i 5,8 % działek oddanych w odpłatny trwały zarząd). Nadzór Starosty nad zarządcą budynku Skarbu Państwa był niewystarczający, co skutkowało brakiem wykonania przez ww. zarządcę pilnych zaleceń pokontrolnych z kontroli stanu technicznego budynku. W planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie zawarto informacji o nieruchomościach oddanych w trwały zarząd, a w przekazywanych Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu informacjach o zawartych umowach nie zawarto wymaganych informacji o wartości nieruchomości.
7.	Urząd Miasta Bydgoszczy	w formie opisowej	Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa ustalano prawidłowo i terminowo odprowadzano je do dysponenta części budżetowej, prawidłowo także udzielano ulg w spłacie należności. Czynności podejmowane celem odzyskania zaległości były odpowiednie oraz podejmowano je niezwłocznie. Zbywanie nieruchomości Skarbu Państwa i przekształcanie prawa użytkowania wieczystego gruntów na cele mieszkaniowe, odbywało się z zachowaniem odpowiednich przepisów. W Urzędzie rzetelnie prowadzono ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa oraz pozabilansową ewidencję tych nieruchomości. Na bieżąco również aktualizowano wartości należności w księgach rachunkowych Urzędu. Prezydent Miasta podejmował działania celem zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem. W Urzędzie prawidłowo realizowano wobec Wojewody Kujawsko-Pomorskiego obowiązki sprawozdawcze, terminowo przekazano także ww. Wojewodzie plan wykorzystania zasobu	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły błędów w wydawanych decyzjach w sprawie ustanowienia trwałego zarządu, co było niezgodne z art. 45 ust 2 pkt 9 i art. 82 ust 2 <i>ugn</i> oraz niesystematycznego aktualizowania opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa. Stwierdzono, że we wszystkich objętych badaniem sprawach dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zbudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów aktualizacje opłat miały miejsce dawniej niż 20–25 lat temu.



			nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022–2024.	
8.	Urząd Miasta Włocławka	w formie opisowej	<p>Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa ustalano prawidłowo i terminowo odprowadzano je do dysponenta części budżetowej, prawidłowo także udzielano ulg w spłacie zaległości. Prawidłowo udzielano ulg w spłacie należności.</p> <p>Zbywanie nieruchomości Skarbu Państwa, oddawanie w trwałe zarząd i przekształcanie prawa użytkowania wieczystego gruntów na cele mieszkaniowe odbywało się z zachowaniem odpowiednich przepisów.</p> <p>W Urzędzie prawidłowo realizowano wobec Wojewody Kujawsko-Pomorskiego<sup>96</sup> obowiązki sprawozdawcze, właściwie także sporządzono i terminowo przekazano Wojewodzie plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022–2024.</p> <p>Podejmowano działania celem zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, poprzez zobowiązywanie dzierżawców do utrzymania nieruchomości w należytym stanie i do właściwej ich eksploatacji oraz monitorowanie wypełnienia tego obowiązku.</p>	<p>Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa nie zawierała kompletnych danych w zakresie daty ostatniej aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.</p> <p>W Urzędzie nie ewidencjonowano dla celów księgowych nieruchomości Skarbu Państwa na kontach pozabilansowych.</p> <p>Stwierdzono przypadki zwłoki w podejmowaniu działań w celu odzyskania należności Skarbu Państwa.</p> <p>Aktualizowanie opłat z tytułu użytkowania wieczystego odbywało się niesystematycznie.</p>
9.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach	w formie opisowej	<p>Wojewoda Świętokrzyski udzielał dotacji na realizację zadania gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w terminach umożliwiających jego realizację oraz przychyłał się do prawidłowo złożonych wniosków o zwiększenie dotacji na realizację ww. zadania. W Urzędzie analizowano stan zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ich przyczyny, a także podejmowano działania mające na celu zwiększenie skuteczności ściągania tych należności.</p> <p>Pracownicy Urzędu przeprowadzali kontrole w starostwach, których</p>	<p>Urząd nie monitorował skali przedawnień z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.</p>

<sup>96</sup> Dalej: „Wojewoda”.

			przedmiotem była prawidłowość wykorzystania dotacji na ww. zadanie, a także egzekwowanie i windykowanie zaległości z tytułu użytkowania wieczystego.	
10	Starostwo Powiatowe w Kielcach	w formie opisowej	Starostwo co do zasady prawidłowo podejmowało działania w związku z realizacją dochodów i dochodzeniem należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz terminowo i w prawidłowych kwotach odprowadzane z tego tytułu dochody do dysponenta części budżetu państwa. Prawidłowo udzielano ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, prawidłowo sporządzano i terminowo przekazywano Wojewodzie Świętokrzyskiemu sprawozdania budżetowe i z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.	W pozabilansowej ewidencji prowadzonej w Starostwie nie ujęto nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarował Starosta i w związku z tym nie przeprowadzono ich inwentaryzacji. Wszystkie objęte badaniem zaświadczenia potwierdzające przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów zostały wydane z przekroczeniem 12-miesięcznego terminu wynikającego z przepisów. Nie przeprowadzono aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego dla 825 działek (67,1 %), a także dla żadnej z 18 działek oddanych w trwały zarząd, a w analizowanych sprawach wykazano, że aktualizacja tych opłat mogłaby spowodować wzrost dochodów osiągniętych z tego tytułu. Starostwo nie wypełniało obowiązków w zakresie poddawania okresowym kontrolom stanu technicznego budynków, dla których nie został ustanowiony ich użytkownik. Starosta nierzetelnie sporządził plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w którym nie uwzględniono 55 działek o powierzchni ponad 10 ha. Nierzetelnie sporządzono również sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za 2022 r., w którym również nie uwzględniono wszystkich działek, a przekazane Wojewodzie Świętokrzyskiemu informacje o umowach zbycia w formie darowizny dwóch nieruchomości nie zawierały wszystkich wymaganych danych.
11	Urząd Miasta Kielce	w formie opisowej	Urząd odprowadzał do dysponenta części budżetowej dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa terminowo i w prawidłowych kwotach. Prezydent Miasta co do zasady prawidłowo udzielał ulg w spłacie zaległych należności i podejmował działania nadzorcze wobec jednostki budżetowej Miasta, której powierzył realizację zadań związanych z zabezpieczeniem nieruchomości zabudowanych Skarbu Państwa przed uszkodzeniem i zniszczeniem oraz nadzór techniczno-budowlany nad tymi nieruchomościami. Prezydent	Prowadzona w Urzędzie ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 <i>ugn</i> nie spełniała wymogów określonych w <i>ugn</i> i była nierzetelna. Stwierdzono przypadki braku podejmowania właściwych działań w celu dochodzenia należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Większość zaświadczeń (87 %) o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania gruntów Skarbu Państwa, przeznaczonych na cele mieszkaniowe, w prawo własności wydano po upływie ustawowych terminów, a ponadto wystąpiły przypadki niedotrzymania innych terminów określonych przepisami w sprawie przekształcenia ww. gruntów. W większości badanych spraw stwierdzono nieprawidłowości

			<p>Miasta terminowo wywiązywał się z obowiązków przedstawiania Wojewodzie Świętokrzyskiemu planów i rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i sprawozdań budżetowych.</p>	<p>w ustalaniu opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, co skutkowało zaniżeniem dochodu Skarbu Państwa co najmniej o 29 tys. zł. Ponadto dopuszczono do korzystania przez 12 lat ze zwolnienia z opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego mimo braku podstawy prawnej do takiego zwolnienia. Urząd nie zaktualizował przez co najmniej 20 lat opłat rocznych dotyczących 63 nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste (tj. 1,6 % powierzchni działek oddanych w odpłatne użytkowanie wieczyste). Pomimo takiego wymogu nie przekazano Wojewodzie Świętokrzyskiemu pełnych informacji o zawartych umowach darowizny nieruchomości Skarbu Państwa, a sporządzone plany i roczne sprawozdania przekazane ww. wojewodzie nie zawierały wymaganych informacji lub zawierały nieprawidłowe dane.</p>
12	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim	w formie opisowej	<p>Urząd prowadził kontrole w starostwach, których przedmiotem było prowadzenie działań windykacyjnych w odniesieniu do podmiotów posiadających zaległości z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa. Wojewoda kontrolował prawidłowość wykorzystania dotacji na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa. Urząd podjął działania mające na celu ujednoczenie zasad i formy sporządzania przez powiaty rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.</p>	<p>Nie diagnozowano przyczyn wzrostu zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Nie monitorowano skali przedawnień należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz nie posiadano danych umożliwiających ocenę skali przedawnień. Przy rozliczaniu dotacji na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa nie stosowano zasad określonych przez Ministra Finansów. Wystąpiły przypadki braku rzetelnej analizy kompletności sprawozdań rocznych z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.</p>
13	Starostwo Powiatowe w Nowej Soli	w formie opisowej	<p>Prawidłowo udzielano ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Prawidłowo co do zasady zbywano nieruchomości, w tym przekazano nieruchomość w użytkowanie wieczyste i przekształcano prawo użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności. Podejmowano działania w celu zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed zniszczeniem lub uszkodzeniem.</p>	<p>Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd była niekompletna. Stwierdzono przypadek sprzedaży nieruchomości w oparciu o niezaktualizowany operat szacunkowy, a działania zmierzające do aktualizacji wartości nieruchomości Skarbu Państwa, w oparciu o które naliczane były opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego były niewystarczające, w efekcie czego w przypadku ok. 30 % działek opłaty te naliczono na podstawie wycen nieruchomości sprzed 20 lat. W wyniku braku podejmowania dalszych czynności egzekucyjnych dopuszczono do przedawnienia należności w kwocie należności głównej powyżej 158 tys. zł.</p>
14	Starostwo Powiatowe w Międzyrzeczu	w formie opisowej	<p>Prawidłowo zbywano i oddawano w trwały zarząd nieruchomości Skarbu Państwa.</p>	<p>W Starostwie nie prowadzono pozabilansowej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarował Starosta i w związku z tym inwentaryzacja</p>

			<p>Terminowo realizowano obowiązki sprawozdawcze wobec Wojewody Lubuskiego, a objęte badaniem wnioski o wyrażenie przez niego zgody na zagospodarowanie nieruchomości były kompletne i rzetelnie uzasadnione.</p>	<p>nie obejmowano wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa. Starosta nie dokonywał wymaganych przepisami okresowych przeglądów stanu technicznego budynków, a w rocznym sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa podał nierzetelne dane o liczbie działek i wpływach z opłat z tytułu użytkowania ww. nieruchomości, wniesionych po terminie.</p> <p>W objętych badaniem transakcjach sprzedaży i oddania nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd stwierdzono przypadki naruszenia przepisów <i>ugn</i>, które miały charakter formalny.</p>
15	Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego	w formie opisowej	<p>Prezydent Miasta prawidłowo udzielał ulg w spłacie należności z tytułu udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa oraz prowadził działania windykacyjne, nie dopuszczając do ich przedawnienia. Miasto w prawidłowy sposób zbywało nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Pozytywnie oceniono realizację wobec Wojewody Lubuskiego obowiązków sprawozdawczych i uzyskiwania zgód na zbycie nieruchomości.</p>	<p>Wystąpiły przypadki wydania zaświadczeń o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania gruntów Skarbu Państwa, przeznaczonych na cele mieszkaniowe, w prawo własności po upływie ustawowych terminów.</p> <p>W Urzędzie nie prowadzono pozabilansowej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarował Prezydent Miasta i w związku z tym nie obejmowano ich inwentaryzacją. Wystąpił przypadek opieszałego podejmowania przez Urząd działań zmierzających do właściwego zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa.</p>

\*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

### *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zostały uregulowane w *ugn* (w dziale II *Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego*). **Organem reprezentującym Skarb Państwa** w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest **starosta**, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 11 *ugn*). **Starosta** działający za Skarb Państwa **jest zobowiązany** do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 *ugn*). Katalog czynności, na podstawie których nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być przedmiotem obrotu zawarto w art. 13 *ugn* (w szczególności mogą one być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych i jako majątek tworzonych fundacji, jak również przekazywane nieodpłatnie w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego). Uregulowania odnoszące się do umów sprzedaży, najmu, dzierżawy, użyczenia oraz użytkowania wieczystego ujęte zostały w księdze trzeciej *Kc* (odpowiednio w art. 535–602, w art. 659–692, w art. 693–709, w art. 710–719 i w art. 232–243). W art. 21 *ugn* wskazano, jakie **nieruchomości** wchodzi w skład **zasobu nieruchomości Skarbu Państwa**. Są to: a/ nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa (jako osoby prawnej), które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, b/ nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego, które zostały oddane w użytkowanie wieczyste Skarbowi Państwa. **Zadania starostów** w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa wskazano w art. 23 *ugn*. Są to: 1/ ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości; 2/ zapewnienie wyceny nieruchomości; 3/ sporządzanie planów realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz przedkładanie ich wojewodzie – celem akceptacji – co najmniej na dwa miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania poprzedniego planu; 4/ zabezpieczanie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem; 5/ wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności; 6/ współpraca z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego; 7/ zbywanie oraz nabywanie, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzących w skład zasobu, z zastrzeżeniem art. 17 *ugn*; 8/ wydzierżawianie, wynajmowanie i użyczenie nieruchomości wchodzących w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody wojewody; zgoda wojewody jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; 9/ podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie; 10/ składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej. Na staroście spoczywa również **obowiązek sporządzenia rocznego sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami** zasobu i przekazania go wojewodzie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy (art. 23 ust. 1a *ugn*). Od wpływów osiągniętych



ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu – nieruchomości Skarbu Państwa, a także od wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności potrąca się **25 % środków**, które **stanowią dochód powiatu**, na obszarze którego położone są te nieruchomości (art. 23 ust. 3 *ugn*).

**Sprzedaż nieruchomości** albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje **w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej** (art. 28 ust. 1 *ugn*). Z kolei przepisy art. 38–1 *ugn* dotyczą **ogłaszania, organizowania i przeprowadzania przetargów oraz ich formy**, a szczegółowa regulacja w zakresie przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego znajduje się w rozporządzeniu w *sprawie przetargów oraz rokowań*. Regulacje dotyczące oddawania nieruchomości w **trwały zarząd** zawarto w art. 43–50 *ugn*. Trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną (art. 43 ust. 1 *ugn*). Jednostka, której oddano nieruchomość w **trwały zarząd**, ma **prawo do:** a/ korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania; b/ zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, remontu lub rozbioru obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego; c/ oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo za zgodą tych organów, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd; zgoda jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. **Zasady ustalania cen nieruchomości, opłat i rozliczeń z tytułu udostępnienia nieruchomości** zawierają przepisy art. 67–90 *ugn*, w tym w art. 67 ust. 2 *ugn* zawarto zasady ustalania ceny przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu. Za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się opłatę pierwszą i opłaty roczne (art. 71 *ugn*). Pierwsza opłata za oddanie nieruchomości w drodze przetargu podlega zapłacie jednorazowo, nie później niż do dnia zawarcia umowy. W drodze bezprzetargowej opłata ta może być rozłożona na oprocentowane raty. **Opłaty roczne** wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Nie pobiera się jej za rok, w którym użytkowanie wieczyste ustanowiono. Niezależnie od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, przepisy *ugn* przewidują **możliwość ustalenia dodatkowych opłat rocznych obciążających użytkownika wieczystego**. I tak, zgodnie z art. 63 *ugn*, dodatkowe opłaty roczne mogą być ustalone przez właściwy organ (starostę) w przypadku niedotrzymania przez użytkownika wieczystego terminów zagospodarowania nieruchomości, ustalonych w umowie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste (z uwzględnieniem ewentualnego przedłużenia terminu zagospodarowania bądź wyznaczenia terminu dodatkowego). O aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej mowa jest w art. 77 i 78 *ugn*. Zgodnie z art. 77 ust. 1 *ugn*, **wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego** nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, **podlega aktualizacji** nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. W myśl art. 78 ust. 2 *ugn*, użytkownik wieczysty może, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wypowiedzenia wysokości dotychczasowej opłaty, złożyć do Samorządowego Kolegium Odwoławczego – właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości – wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości. Stosownie do treści

art. 82 *ugn*, za nieruchomości oddaną w trwały zarząd pobiera się opłaty roczne przez cały okres trwałego zarządu, w terminie do 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. **Opłaty z tytułu trwałego zarządu** ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 *ugn* (art. 83 *ugn*). Wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu jest uzależniona od celu, na jaki nieruchomości została oddana (art. 83–84 *ugn*). W odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd, starosta może, za zgodą wojewody, udzielać bonifikat od opłat rocznych, jeżeli nieruchomości wykorzystywana jest na wymienione w przepisach szczególne cele (art. 84 *ugn*). **Wysokość opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości może być aktualizowana**, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości uległa zmianie. Aktualizacji tej dokonuje się z urzędu albo na wniosek jednostki organizacyjnej posiadającej nieruchomości w trwałym zarządzie, na podstawie wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 87 *ugn*). **Wartość nieruchomości określają rzeczoznawcy majątkowi** (art. 7 *ugn*).

**Zmienione przepisy  
w okresie stanu  
zagrożenia  
epidemicznego**

**W związku z ustawą o COVID-19** należy zwrócić uwagę na następujące przepisy ww. ustawy: a/ art. 15zszs ust. 1 – obowiązujący w okresie od 31 marca 2020 r. do 16 maja 2020 r., zgodnie z którym w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu Covid-19 bieg terminów procesowych i sądowych – w postępowaniach wskazanych w punktach 1–10, w tym w postępowaniu administracyjnym oraz w innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw – nie rozpoczął się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu na ten okres; b/ art. 15zszze ust. 1 i 2, zgodnie z którym od 31 marca 2020 r. udzielenie ulg, tj. umarzanie, odraczanie lub rozłożenie na raty płatności należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami nie wymagało zgody wojewody, a starosta bez zgody wojewody mógł odstąpić od dochodzenia omawianych należności, na wniosek podmiotu, którego płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu Covid-19; c/ art. 15j, który stanowi, że opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego za 2020 r. można było wносить w terminie do 31 stycznia 2021 r.; d/ art. 15ja (i następne), które dotyczą pomniejszenia opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz odstąpienia od pobierania czynszu najmu, dzierżawy oraz opłat za użytkowanie przypadających Skarbowi Państwa, w związku z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii z powodu Covid-19; e/ art. 15zszzga ust. 1 i ust. 2, zgodnie z którymi od osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu – nieruchomości Skarbu Państwa, a także od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności osiągniętych **w okresie do dnia 31 grudnia 2020 r. potrącało się 50 % środków, które stanowiły dochód powiatu**, na obszarze którego są położone nieruchomości.

**Dochodzenie  
należności z tytułu  
umów  
cywilnoprawnych**

**Postępowanie egzekucyjne niezapłaconych należności z tytułu umów określonych w Kc**, dochodzone są w drodze tzw. egzekucji sądowej, na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*<sup>97</sup> (art. 758–1088). Wysyłanie upomnień i wezwań do zapłaty winno być niezwłoczne (lub uszczegółowione w wewnętrznych regulacjach), a powództwa do sądów winy być kierowane terminowo (aby nie dopuścić do przedawnienia należności). Okres przedawnienia dla roszczeń o świadczenia okresowe wynosi trzy lata, koniec terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego (art. 118 *Kc*), a bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne (art. 120 *Kc*).

<sup>97</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.

Dochodzenie  
należności z tytułu  
oddania  
nieruchomości  
w trwały zarząd  
w drodze decyzji  
administracyjnej

**Należności wynikające z oddania nieruchomości w trwały zarząd**, powstałe w drodze decyzji administracyjnej, **dochodzone są w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji**<sup>98</sup>. Egzekucji administracyjnej podlegają niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy *ufp* (art. 2 § 1 pkt 1a *upea*), tj. niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostek samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych. Starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu, jako wierzyciel – w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku – powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych (art. 6 § 1 *upea*).

Sposób postępowania  
wierzycieli  
należności  
pieniężnych

**Organem egzekucyjnym** – w przypadku należności publicznoprawnych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa – jest **naczelnik urzędu skarbowego**. Sposób postępowania wierzycieli należności pieniężnych określa rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>99</sup>, które określa formy działań informacyjnych podejmowanych wobec zobowiązanego, zmierzających do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku oraz przypadki, w których mogą być te działania podejmowane oraz sposób ich ewidencjonowania, a także tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Wierzyciel może podejmować **działania informacyjne**, w przypadku gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest dłuższy niż 6 miesięcy, a tytuł wykonawczy nie został wystawiony (§ 2 ust. 1 ww. rozporządzenia). Wierzyciel **przesyła zobowiązanemu upomnienie** (§ 3 ust. 1 ww. rozporządzenia), o ile jest wymagane, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość: a/ przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia (niezwłocznie – jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne lub przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne); b/ nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia – przed upływem 6 miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej. **Upomnienie** zawiera m.in. pouczenie, że w przypadku niewykonania obowiązku w całości w terminie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia sprawa zostanie skierowana na drogę postępowania egzekucyjnego, wskutek czego powstanie obowiązek zapłaty kosztów egzekucyjnych, które są zaspokajane w pierwszej kolejności (§ 4 ww. rozporządzenia). Gdy **egzekucja administracyjna** może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, **wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy** niezwłocznie – jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne – lub przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne (w przypadku, gdy należność objęta tytułem wykonawczym przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia). W przypadku należności, która nie przekracza ww. kwoty wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy przed upływem sześciu miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej. **Wierzyciel występuje do organu egzekucyjnego o podanie informacji dotyczącej nadania tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu tytułu do egzekucji administracyjnej** lub wysokości kosztów egzekucyjnych (§ 10 ww. rozporządzenia).

*Ufp* i zakres  
odpowiedzialności  
za naruszenie  
dyscypliny finansów  
publicznych

**Dochodami publicznymi** – stosownie do postanowień art. 5 ust. 2 pkt 4 lit. a *ufp* są dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się w szczególności **wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych** umów o podobnym charakterze. Dochodami podatkowymi i niepodatkowymi budżetu państwa są podatki i opłaty, w części, która zgodnie z odrębnymi ustawami nie stanowi dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przychodów państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych (art. 111 pkt 1 *ufp*). Dochodami podatkowymi i niepodatkowymi budżetu państwa są dochody z najmu i dzierżawy oraz z innych umów

<sup>98</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.; dalej: *upea*.

<sup>99</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2083.

o podobnym charakterze, dotyczące składników majątkowych Skarbu Państwa, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej (art. 111 pkt 8 *ufp*). **Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej** należy do obowiązków m.in. wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jst oraz kierownika jednostki sektora finansów publicznych (art. 69 ust. 1 *ufp*). Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (art. 68 ust. 1 *ufp*). **Celem kontroli zarządczej** jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania i przepływu informacji oraz ochrony zasobów. Zarządy powiatów i województw mają obowiązek sporządzania informacji o stanie mienia jst oraz przedstawiania tych informacji, w terminie do 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu jst (art. 267 ust.1 pkt 3 *ufp*).

Zasady i **zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych**, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych określa ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*<sup>100</sup> (art. 1 ww. ustawy). Katalog czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych określony został w art. 5-18a ww. ustawy.

**Wykonywanie obowiązków z zakresu rachunkowości**

**Nieruchomości** jako składniki majątku jednostki, **zaliczane są do środków trwałych**, tj. do rzeczowych aktywów trwałych o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletnych, zdatnych do użytku jeżeli są przeznaczone na potrzeby jednostki (art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. a *uor*). Odpowiedzialność za **wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości** określonych *uor*, ponosi kierownik jednostki, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą (art. 4 ust.5 *uor*). **Księgi rachunkowe** uznaje się za **rzetelne**, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty (art. 24 ust. 2 *uor*).

**Zasady rachunkowości i plan kont** dla prowadzenia ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych realizowanych przez organy podatkowe jednostek samorządu terytorialnego, ujęte zostały w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. *w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego*<sup>101</sup> oraz w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. *w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>102</sup>.

<sup>100</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.

<sup>101</sup> Dz. U. Nr 208, poz. 1375.

<sup>102</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

---

1. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.)
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623)
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.)
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.)
5. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.)
6. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870)
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.)
8. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.)
9. Ustawa o z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.)
10. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 904, ze zm.)
11. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2023 r. poz. 2505)
12. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267, ze zm.)
13. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770, ze zm.)
14. Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1109, ze zm.)
15. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2083)
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 2213)
17. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15, poz. 84)



#### 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

---

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów
8. Minister Rozwoju i Technologii
9. Wojewodowie (wszyscy)
10. Prezesi Regionalnych Izb Obrachunkowych (wszyscy)
11. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
14. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego
15. Starostowie: Opolski, Kluczborski, Kędzierzyńsko-Kozielski, Bydgoski, Kielecki, Nowosolski, Międzyrzecki
16. Prezydenci Miast: Bydgoszczy, Włocławka, Kielc, Gorzowa Wielkopolskiego



# Minister Finansów

---

Warszawa, 14 marca 2024 roku

---

Sprawa: Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli,-  
Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa  
Znak sprawy: FG3.0811.1.2024  
Kontakt: Kancelaria MF  
tel.: +48 22 694 55 55  
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

---

**Pan Piotr Miklis**  
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, do przekazanej informacji o wynikach kontroli P/23/075 – *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa* – przedstawiam stanowisko:

1. Informacja NIK odnosząca się do niedofinansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa nie znajduje uzasadnienia w świetle art. 28 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Nie przedstawiono dowodów, analiz i wycień potwierdzających przyjęte tezy, zwłaszcza w zakresie poziomu niedofinansowania.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5 (legalności, gospodarności i rzetelności). Przedstawiona informacja NIK dotycząca finansowania realizacji zadań zleconych w omawianym obszarze, budzi zastrzeżenia, z uwagi na to, że:

- przedstawione informacje dotyczące konieczności częściowego finansowania zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami ze środków własnych powiatów, nie zostały udokumentowane, co do zasadności poniesienia poszczególnych wydatków przez jst, w tym nie zostały przedstawione odpowiednie kalkulacje.
- przedstawione uwagi i wnioski prowadzą do stwierdzenia, że budżet państwa powinien sfinansować wszystkie koszty jakie jednostka samorządu terytorialnego poniesie pod hasłem „realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej” bez możliwości oceny, kontroli zasadności realizacji

tych kosztów, co jest sprzeczne z art. 126, 127, 175, 254 ustawy o finansach publicznych,

- nie można ustalić rzetelnie stanu faktycznego w zakresie finansowania realizacji zadań zleconych, które winno odbywać się z udziałem wojewodów. Organem właściwym w zakresie planowania i rozliczania dotacji, zgodnie z art. 129, art. 149, art. 175 ustawy o finansach publicznych oraz art. 3 ust. 2, art. 28 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie jest wojewoda.

2. W wynikach kontroli przedstawione informacje budzą zastrzeżenia odnośnie do stwierdzenia:

- a) *o niewystarczających środkach dla prawidłowej realizacji zadania związanego z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, co skutkowało koniecznością częściowego finansowania tego zadania ze środków własnych powiatów (str. 21, 55 i 61).*

Wyniki przeprowadzonych kontroli opierały się przede wszystkim na opiniach przedstawianych przez jednostki samorządu terytorialnego, w których stwierdza się, że jednostki te dofinansowują zadania ze środków własnych samorządu. W dokumentacji dotyczącej przeprowadzonej kontroli nie przedstawione zostały materiały, które w sposób jednoznaczny potwierdzałyby niedobór środków na zadania zlecone. Brak jest zatem uzasadnienia - bez przedstawienia szczegółowych kalkulacji potwierdzających faktyczne niedofinansowanie – do prezentowania stanowiska, w świetle którego, występuje niedofinansowanie zadań zleconych i potrzeba zaangażowania w ich realizację środków własnych jednostek samorządu terytorialnego.

- b) *że, przyjęty sposób kalkulowania dotacji nie zapewnił pełnej realizacji zadania związanego z gospodarowaniem zasobem nieruchomości SP (str. 21).*

W 2017 r. wprowadzony został mechanizm, który umożliwił przyjęcie jednolitego sposobu kalkulacji kosztów zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w części obsługi administracyjnej, realizowanego przez powiaty w obszarze gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa (standaryzacja). Dotacja dla powiatów na zadania zlecone w części obsługi administracyjnej zadania planowana jest zgodnie z katalogiem zadań zleconych, z zastosowaniem ujednoliconego czasu realizacji zadań i przyjętej stawki roboczogodziny. Katalog zadań zleconych, przyjęte czasochłonności, jak również stawka roboczogodziny opracowane zostały we współpracy z wojewodami. Podjęte działania miały na względzie dokonywanie wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Odnosząc się do fragmentu:

*„Prezydent Bydgoszczy oraz starosta toruński, starosta włoszczowski i starosta krośnieński wystąpili do właściwych wojewodów o zwiększenie dotacji z przeznaczeniem na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (...). Osoby te wskazywały, że przyznane kwoty dotacji w części obsługi administracyjnej*

*zadania, obliczone w oparciu o opracowany katalog zadań, nie pokrywały w całości poniesionych kosztów*".

- należy podkreślić, że w części wystandaryzowanej dotacja celowa przekazywana jest na zadania wg katalogu, a nie na finansowanie poszczególnych kosztów, w tym wynagrodzeń skalkulowanych wg liczby etatów. Należna jednostkom samorządu terytorialnego kwota dotacji jest ściśle związana z realizacją określonej liczby czynności (wykonaną pracą), na które przyznano dotację. Szczegółowe rozliczenie poszczególnych kwot dotacji również powinno być dokonywane w oparciu o faktycznie zrealizowane zadania. Istotą przyjętej metodologii polegającej na jednolitym sposobie kalkulacji kosztów zadania jest aby jednostka, która zrealizowała planowaną większą liczbę zadań otrzymała odpowiednio większą kwotę dotacji niż jednostka, która wykonała tych zadań mniej. Ponadto w przypadku pracowników realizujących zadania własne jednostek jak i zadania zlecone, jednostki samorządu terytorialnego powinny partycypować w kosztach utrzymania takiego pracownika proporcjonalnie do nakładu pracy.

W celu umożliwienia starostom pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań w ustawie budżetowej zaplanowana jest rezerwa w poz. 47 – *Środki na uzupełnienie dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na realizację zadań wynikających z ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy o dowodach osobistych, w tym związanych z odmiejszczeniem niektórych czynności, a także na inne zadania, których koszt realizacji kalkulowany jest w ujednolicony sposób*, dedykowana na uzupełnienie wydatków na pokrycie kosztów realizacji zadań w części wystandaryzowanej w obszarze gospodarki nieruchomościami. Środki z rezerwy są uruchamiane sukcesywnie na wniosek dysponentów (wojewodów).

Należy zauważyć, że wojewodowie: Kujawsko-Pomorski, Świętokrzyski oraz Lubuski w okresie objętym kontrolą NIK nie występowali do Ministra Finansów o środki z rezerwy celowej poz. 47.

- c) *że dokonywanie refundacji kosztów było niezgodne z art. 149 ust 1 ustawy o finansach publicznych (str. 22 i str.63).*

W odniesieniu do zadań w obszarze gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa została zastosowana standaryzacja. Dotacja celowa przekazywana jest na realizację określonych zadań, a nie na finansowanie poszczególnych kosztów rodzajowych. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych dysponentci mogą składać wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 47 do 30 września danego roku. Charakter zadania sprawia, że nie jest możliwe dokładne zaplanowanie wysokości środków niezbędnych do jego realizacji. Zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. z 2022 r., poz. 144 z późn. zm.)<sup>1</sup> jednostki samorządu terytorialnego sporządzają sprawozdanie RB-50.

W tym sprawozdaniu jest informacja, że na podstawie przyjętego algorytmu, jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje zwrot poniesionych wydatków ze środków własnych na sfinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami,

---

<sup>1</sup> Zał. 37 rozdz. 9 §18 ust. 5 pkt. 3) ppkt. b)

których koszt realizacji kalkulowany jest w ujednolicony sposób. Wniosek o refundację wydatków starostowie powinni składać do wojewodów.

Środki z rezerwy uruchamiane są sukcesywnie na wniosek wojewodów. W okresie objętym kontrolą z takimi wnioskami wystąpiło pięciu wojewodów w 2020 roku, a kolejnych latach wnioski o refundację składało regularnie sześciu wojewodów. Pozostali wojewodowie nie składali wniosków do Ministra Finansów o refundację kosztów poniesionych w roku wcześniejszym na realizację zadań w obszarze gospodarki nieruchomości.

Wszystkie wnioski składane przez wojewodów o środki z rezerwy celowej poz. 47 rozpatrywane były pozytywnie.

Z analizy dot. wykorzystania środków rezerwy celowej poz. 47 na zadania w obszarze gospodarki nieruchomości w latach 2020 – 2023 wynika, że udział środków na refundację wydatków poniesionych w roku wcześniejszym wynosił odpowiednio: w 2020 r. - 20,9%, w 2021 - 13,7%, w 2022 r. - 11,5% i w 2023 r. - 17,5%.

- d) *braku zwiększania dotacji dla powiatów w części obsługi administracyjnej (str. 60)*

Nie można zgodzić się z tezą, że kwota dotacji dla powiatów przeznaczona na pokrycie kosztów obsługi administracyjnej zadania nie podlegała zwiększeniu. W 2023 r. 9 wojewodów otrzymało w swoich budżetach dodatkowe środki na zadania wystandaryzowane w łącznej kwocie 37.000 tys. zł. Dodatkowe środki otrzymali wojewodowie, którzy regularnie występowali o środki z rezerwy celowej poz. 47, w tym Wojewoda Opolski, którego budżet na zadania wystandaryzowane został zwiększony o 1.000 tys. zł.

Wojewodowie: Kujawsko-Pomorski, Świętokrzyski oraz Lubuski w okresie objętym kontrolą NIK nie występowali do Ministra Finansów o środki z rezerwy celowej poz. 47. Natomiast Wojewoda Opolski występował do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej 47 w wysokości odpowiednio: w 2020 r. - 4.079 tys. zł (w tym na refundację: 2.966 tys. zł), w 2021 r. - 984 tys. zł (195 tys. zł), w 2022 r. - 1.241 tys. zł (436 tys. zł) i w 2023 r. - 602 tys. zł (304 tys. zł).

- e) *wskazania podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie katalogu zadań (str. 6 i 21).*

Wystandaryzowany katalog zadań zleconych został opracowany w Ministerstwie Finansów, jednakże od 2021 r. jego aktualizacja pozostaje we właściwości ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Corocznie w trakcie prac nad ustawą budżetową Minister Rozwoju i Technologii potwierdza aktualność, bądź uzupełnia katalog. Jest to następstwem opinii NIK, przedstawionej w wystąpieniu pokontrolnym z 17 lutego 2017 r.<sup>2</sup>, zgodnie z którą wyznaczanie standardów wykonywania zadań zleconych oraz wypracowania jednolitych zasad wyceny wydatków koniecznych do

---

<sup>2</sup> Numer i tytuł kontroli: I/15/001 – Planowanie i wykonywanie budżetu państwa w zakresie dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego.



poniesienia w celu realizacji określonych zadań pozostaje w kompetencji właściwych ministrów. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej minister kierujący działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach z zakresu administracji rządowej określonych w ustawie, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w odrębnych przepisach do kompetencji innego organu. W świetle art. 9a tejże ustawy dział budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo obejmuje m.in. sprawy gospodarki nieruchomościami, w tym nieruchomościami Skarbu Państwa. Organem odpowiedzialnym w przedmiotowej sprawie jest Minister Rozwoju i Technologii.

**Odnosząc się do wniosków NIK kierowanych do Ministra Finansów informuję jednocześnie, że:**

- 1) *w odniesieniu do wniosku 1. dotyczącego weryfikacji potrzeb związanych z finansowaniem w poszczególnych województwach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej dotyczących gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa oraz uwzględniania w planie wydatków budżetu państwa całkowitej kwoty dotacji przeznaczonych w danym roku budżetowym na realizację ww. zadań.*

Kwoty dotacji określone są zgodnie z zasadami ogólnymi, w świetle których poziom dotacji ogółem w budżecie danego dysponenta, jak i podział na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego ustalany jest samodzielnie przez właściwych wojewodów w ramach otrzymanej od Ministra Finansów wstępnej kwoty wydatków. Podział na zadania JST powinien być uzależniony od nakładów niezbędnych na realizację danego zadania, w myśl zasady wynikającej z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Ponadto, należy mieć na uwadze, iż zgodnie z art. 129 ww. ustawy kwoty dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego określone są (...) według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju.

Stosownie do postanowień art. 175 ust. 1 ww. ustawy nadzór i kontrolę wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa sprawują dysponenti części budżetowych.

Kwoty dotacji celowych przekazywane z budżetu państwa dla powiatów na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, są planowane na takich samych zasadach - z uwzględnieniem, wystandaryzowanego katalogu zadań zleconych w części obsługi administracyjnej, a także potrzeby regulowania zobowiązań wymagalnych wynikających m. in. z wyroków sądowych.

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami są przekazywane jednostce samorządu terytorialnego przez wojewodę w wysokości i terminie zapewniającym realizację tych zadań. Dotacja jest przyznawana w celu wykonania konkretnej pracy (wykonania konkretnych zadań ustawowych).

Mechanizm umożliwiający przyjęcie jednolitego sposobu kalkulacji dotacji na zadania zlecone realizowane przez powiaty w zakresie zadań dotyczących gospodarki nieruchomościami (tzw. część administracyjna) wypracowany został w celu zapewnienia finansowania zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 149 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W określonej stawce roboczogodziny uwzględnione zostały, co do zasady, wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotowych zadań.

Podział środków na realizację ww. zadań pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dokonywany jest przez właściwych wojewodów według kryterium liczby zrealizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego spraw, z uwzględnieniem ujednoliczonego czasu realizacji zadań oraz przyjętej stawki roboczogodziny. Co oznacza, iż podział dotacji w części związanej z obsługą administracyjną tego zadania jest dokonywany w wystandaryzowany sposób. Stawka roboczogodziny na dany rok jest odpowiednio przeliczana (zwiększana) z uwagi na przewidywany wzrost części wynagrodzeniowej dotacji przekazywanych z budżetu państwa.

Dodatkowo, w ustawie budżetowej co roku ujmowana jest rezerwa celowa z przeznaczeniem na: *Środki na uzupełnienie dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na realizację zadań wynikających z ustawy - Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy o dowodach osobistych, w tym związanych z odmiejszczeniem niektórych czynności, a także na inne zadania, których koszt realizacji kalkulowany jest w ujednolicony sposób.*

W związku z powyższym, w przypadku uzasadnionego niedoboru środków na realizację zadań dotyczących gospodarki nieruchomościami (w zakresie wystandaryzowanej części) istnieje możliwość dofinansowania kosztów ich realizacji z przedmiotowej rezerwy celowej, po szczegółowym rozliczeniu środków ujętych na ich realizację w budżetach poszczególnych województw (tj. w sytuacji wystąpienia większej liczby zadań niż zakładano pierwotnie).

**Zatem sytuacja niedoboru środków na przedmiotowy cel, nie powinna mieć miejsca.**

Zadaniem właściwych dysponentów jest rozliczanie poziomu dotacji w oparciu o faktycznie realizowane zadania. Właściwa jednostka samorządu terytorialnego, decyduje o sposobie realizacji zadań. Jednocześnie jednostki samorządu terytorialnego, przy wydatkowaniu środków z dotacji celowej, zobowiązane są do uwzględnienia zasady określonej w art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą, dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Należy zaznaczyć, że Ministerstwo Finansów na bieżąco, z uwzględnieniem analizy zgłaszanych dodatkowych potrzeb wojewodów, sukcesywnie zwiększa dotację dla powiatów w omawianej materii. Łączna kwota dotacji na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2020 – 2024 była zwiększana odpowiednio z 96.566 tys. zł do 251.400 tys. zł, tj. o 260,3%, z przeznaczeniem m.in. na:

- regulowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa (zgodnie z wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli zawartym w informacji z kontroli Nr KBF.430.003.2021, Nr ewid. 30/2021/p/20/012.KBF „Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich”),

- bieżące gospodarowanie nieruchomościami,
- pokrycie kosztów realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w części obsługi administracyjnej (zadania wystandaryzowane).

Ponadto, na uzasadnione wnioski poszczególnych wojewodów Minister Finansów - w omawianym okresie - zwiększał budżety z rezerw celowych budżetu państwa (m.in. poz. 16, 41, 47), z przeznaczeniem na realizację omawianych zadań.

Uwzględniając powyższe w budżecie państwa są zapewnione środki na realizację omawianych zadań.

- 2) *w odniesieniu do wniosku 2. dotyczącego podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie wyeliminowania z przepisów ustawy Ordynacja podatkowa uregulowań dotyczących nieprzedawniania się zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym (zawartych w art. 70 § 8), gdyż ich aktualna treść stanowi w istocie powtórzenie przepisu art. 70 § 6 ustawy Ordynacja podatkowa obowiązującego w okresie od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., który to przepis został przez Trybunał Konstytucyjny uznany<sup>41</sup> za niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*

W 2023 r. Ministerstwo Finansów przeprowadziło konsultacje podatkowe w sprawie zmian ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, m.in. w przedmiocie zastąpienia instytucji nieprzedawniania się zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym – przesłanką przerwania biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w przypadku ustanowienia hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego (dodanie § 4a i uchylenie § 8 w art. 70 Ordynacji podatkowej).

W Ministerstwie Finansów trwają prace koncepcyjne nad wyeliminowaniem instytucji nieprzedawniania się zobowiązań zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym.

- 3) *w odniesieniu do wniosku 3. dotyczącego podjęcia działań zmierzających do wskazania w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami państwowej jednostki organizacyjnej, która miałaby obowiązek ujmowania w księgach rachunkowych nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostowie lub prezydenci miast na prawach powiatu.*

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwym w sprawach gospodarki nieruchomościami jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a nie Minister Finansów. Dlatego też kierowanie wniosku w przedmiotowym zakresie do Ministra Finansów nie jest właściwe.

Obecne rozwiązania prawne zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami nakładają szereg obowiązków w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa m.in. na:

1) starostów (m.in. art. 23);

2) wojewodów (m.in. art. 11b - wojewodowie zobowiązani są do sprawowania nadzoru nad gospodarowaniem przez starostów zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Kontrola przeprowadzona przez NIK wskazuje, że nadzór sprawowany przez wojewodów nad gospodarowaniem przez starostów zasobem nieruchomości Skarbu Państwa nie był rzetelny (str. 7 Informacji o wynikach kontroli). Zalecenie takie nie zostało jednak zawarte we wnioskach kierowanych do wojewodów),

3) ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (m.in. art. 59 i art. 60 - nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonymi m.in. na potrzeby Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, gospodaruje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa).

Dodatkowo informuję, że w odniesieniu do kwestii dotyczącej ujmowania nieruchomości Skarbu Państwa w ewidencji pozabilansowej Ministerstwo Finansów pod adresem: <https://www.gov.pl/web/finanse>; zakładka: Co robimy – Rachunkowość – Pytania i odpowiedzi – Rachunkowość budżetowa (odpowiedź na zapytanie dotyczące wskazania zasad ewidencji nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi – na mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami – gospodarują starostowie), wydało stanowisko w tej sprawie na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, które jest nadal aktualne. Analogicznie wypowiedział się Komitet Standardów Rachunkowości w uchwale nr 2/2019 z dnia 22 stycznia 2019 r. (załącznik do komunikatu Ministra Finansów z dnia 11 lutego 2019 r.) w sprawie przyjęcia stanowiska Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie ujęcia, wyceny i prezentacji gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste w sprawozdaniach finansowych jednostek samorządu terytorialnego, a także w sprawie przekształcenia prawa wieczystego użytkowania tych gruntów w prawo własności wskazując, że grunty stanowiące własność Skarbu Państwa przekazane w użytkowanie wieczyste przez jednostkę wykonującą uprawnienia właścicielskie w odniesieniu do tych gruntów, nie stanowią składnika aktywów jst. Ujmuje się je w ewidencji pozabilansowej, prowadzonej ilościowo i wartościowo.

Zauważenia wymaga, że z przesłanej przez NIK Informacji wynika, że jednostki w wielu przypadkach nie prowadzą ewidencji pozabilansowej nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub prowadzą ją nierzetelnie. Ustalenia kontroli nie są kompatybilne z wnioskami pokontrolnymi, ponieważ zalecenia odnośnie obowiązku prowadzenia ewidencji pozabilansowej tych nieruchomości nie znalazły się we wnioskach kierowanych do starostów i prezydentów miast.

Natomiast wniosek pokontrolny kierowany jest do Ministra Finansów i dotyczy wskazania w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami państwowej jednostki organizacyjnej, która miałaby obowiązek ujmowania w księgach rachunkowych nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostowie lub prezydenci miast na prawach powiatu.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

**Hanna Majszczyk**  
podsekretarz stanu



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

LOP.430.4.2023

Warszawa, 2024-03-28

**Opinia**  
**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Finansów**  
**w sprawie informacji o wynikach kontroli**  
***Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa (PI23/075)***

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>1</sup> przedstawiam opinię do stanowiska przedstawionego przez działającą z upoważnienia Ministra Finansów podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów (pismo znak FG3.0811.1.2024 z 14 marca 2024 r.) w sprawie informacji o wynikach kontroli *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa* (znak LOP.430.4.2023; nr ewid. 122/2023/P/23/075/LOP).

I. Odnosząc się do pkt 1 ww. stanowiska, w którym zwrócono uwagę na rzekomy brak dowodów, analiz i wyliczeń potwierdzających przyjętą w informacji o wynikach kontroli tezę o niedofinansowaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, z całą stanowczością podtrzymuję wszystkie oceny i wnioski sformułowane w ww. informacji o wynikach kontroli. Zawarte w tym dokumencie stwierdzenia wynikają wprost z ustaleń szczegółowo w nim zaprezentowanych oraz mają swoją podstawę zarówno w wystąpieniach pokontrolnych jak i w materiałach dowodowych zgromadzonych w aktach kontroli.

II. W pkt 2 lit. a i lit. c stanowiska Ministra Finansów zgłoszono zastrzeżenia do zawartych w informacji o wynikach kontroli stwierdzeń o niewystarczających środkach dla prawidłowej realizacji zadania związanego z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa oraz nieprawidłowym dokonywaniu refundacji kosztów zrealizowanych zadań w następnym roku budżetowym.

W tym zakresie pragnę zauważyć, że sposób planowania w budżecie państwa środków na realizację przez powiaty / miasta na prawach powiatu zadań związanych z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa obarczony jest systemową wadą, gdyż w skrajnych przypadkach refundacja takich zadań następowała dopiero w IV kwartale następnego roku (i to pomimo wynikającej wprost z art. 219 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*<sup>2</sup> zasady roczności budżetu), przez co ww. jednostki samorządu terytorialnego zmuszone były do finansowania realizacji tego zadania ze środków własnych. Jednocześnie zarówno z przepisów o finansach publicznych<sup>3</sup>, jak i z przepisów o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>4</sup> wynika konieczność przekazywania powiatom / miastom na prawach powiatu środków finansowych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w sposób umożliwiający pełne i terminowe ich wykonywanie oraz w odpowiedniej wysokości, nie później jednak niż do końca roku budżetowego, w którym te zadania zrealizowano<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>3</sup> Vide: art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

<sup>4</sup> Vide: art. 49 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2024 r. poz. 356).

<sup>5</sup> Vide: art. 170 ust. 2 pkt 1 ustawy o *finansach publicznych*, umożliwiający zmianę kwot dotacji celowych po 15 listopada roku budżetowego w związku z finansowaniem zobowiązań Skarbu Państwa.



III. Odnosząc się do pkt 2 lit. b stanowiska Ministra Finansów oraz informacji w sprawie wniosku nr 1 (w których to fragmentach zaprezentowano stanowisko, że jednolity mechanizm kalkulacji kosztów obsługi administracyjnej zadania zleconego związanego z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa odpowiada zasadom wynikającym z art. 129 ustawy o finansach publicznych), zauważyć należy że obsługa administracyjna zadań własnych realizowanych przez jednostki administracji rządowej nie jest planowana i rozliczana według ujednoczonego czasu ich realizacji oraz jednolitej w skali całego kraju stawki roboczogodziny – z pewnością w posiadaniu Ministerstwa Finansów znajdują się dane wskazujące na występujące różnice w przeciętnych / średnich wynagrodzeniach w poszczególnych jednostkach administracji rządowej czy to szczebla terenowego czy to szczebla centralnego.

IV. W pkt 2 lit. e stanowiska oraz w przedstawionej informacji odnoszącej się do wniosku nr 3 wskazano, że podmiotem odpowiedzialnym za aktualizację katalogu zadań zleconych związanych z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa jest Minister Rozwoju i Technologii<sup>6</sup> i to ten organ powinien zostać adresatem wniosku sformułowanego w informacji o wynikach kontroli.

Nie kwestionując aktualnego zakresu właściwości Ministra Rozwoju i Technologii zauważyć należy, że z przepisu art. 8 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>7</sup> jednoznacznie wynika odpowiedzialność Ministra Finansów za sprawy rachunkowości i rewizji finansowej. Ponadto w przepisach o finansach publicznych<sup>8</sup> przewidziano dla ww. organu kompetencję do określenia w drodze rozporządzenia szczególnych zasad rachunkowości, dotyczących m.in. ewidencji aktywów trwałych stanowiących własność Skarbu Państwa. Tym samym sformułowany w informacji o wynikach kontroli wniosek kierowany do Ministra Finansów pozostaje w pełni aktualny.

**Prezes NIK**

Marian Banaś

*/podpisano elektronicznie/*

---

<sup>6</sup> Jako organ właściwy w sprawach budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

<sup>8</sup> Vide: art. 40 ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy o finansach publicznych.