



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.11.1.2025

Pan
Krystian Kinastowski
Prezydent Miasta Kalisza

Urząd Miasta Kalisza
ul. Główny Rynek 20
62-800 Kalisz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Kaliszu, ul. Główny Rynek 20, 62-800 Kalisz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystian Kinastowski, Prezydent Miasta Kalisza od 22 listopada 2018 r. (dalej: Prezydent)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. 2. Gospodarowanie nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. 3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do 19 września 2025 r, z uwzględnieniem dokumentów przed tym okresem, o ile mają wpływ na ocenę kontrolowanej jednostki.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Marcin Komorowicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/82/2025 z 21.05.2025 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2022-2025 (do 19 września) Prezydent zapewnił prawidłowe przygotowanie organizacyjne Urzędu Miasta do realizacji zadań z zakresu administracji rządowej związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa³. Czynności te w części nie zostały jednak wykonane rzetelnie i w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

Prezydent prowadził ewidencję zasobu nieruchomości SP oraz ewidencję nieruchomości SP oddanych w użytkowanie wieczyste. Ponadto ewidencjonował nieruchomości przeznaczone do komunalizacji. Prowadzona ewidencja zasobu umożliwiała gromadzenie informacji w zakresie zgodnym z art. 23 ust 1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴. Prezydent zgodnie z art. 23 ust. 1a ugn sporządzał i terminowo przekazywał do Wojewody roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem SP za lata 2022-2024. Plany wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2022-2024 oraz 2025-2027 zostały opracowane terminowo, a ich zawartość była zgodna z wymogami wynikającymi z ugn. W Urzędzie przeprowadzano corocznie inwentaryzację gruntów. W przypadku stwierdzenia gospodarowania nieruchomościami SP przez podmioty nieuprawnione podejmowano odpowiednie działania i naliczono wynagrodzenie za bezumowne korzystanie. Skutecznie nadzorowano nieruchomości SP, nie doprowadzając do wszczęcia postępowań o zasiedzenie lub do zasiedzenia tych nieruchomości. W okresie objętym badaniem Prezydent w większości sporządził deklaracje podatkowe na podatek od nieruchomości stanowiących własność SP i terminowo je opłacił. W przypadku wystąpienia okoliczności powodujących zmiany w podstawie opodatkowania, niezwłocznie składał korekty deklaracji.

Prezydent nie ujął w ewidencji zasobu w latach 2022-2025, mimo takiego obowiązku, odpowiednio 173, 177, 173 i 173 nierozdysponowanych nieruchomości zaewidencjonowanych w Ewidencji Gruntów i Budynków⁵ jako nieruchomości stanowiące własność SP⁶ oraz nie ujął jednej nieruchomości wykazanej w ewidencji pozabilansowej. W ewidencji zasobu ujął natomiast, w każdym z kontrolowanych lat, wbrew wyraźnej dyspozycji art. 228 ugn, siedem spośród 66 działek przeznaczonych do komunalizacji. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2022-2024 nie został w pełni zrealizowany - nie wydzierżawiono, nie użyczono oraz nie sprzedano wszystkich działek ujętych w planie. W toku kontroli stwierdzono również, że 16 spośród 30 zbadanych nierozdysponowanych nieruchomości SP wykorzystywanych było przez podmioty nieposiadające do tego tytułu prawnego. Ponadto trzy nierozdysponowane nieruchomości, dla których istniał obowiązek podatkowy, nie zostały opodatkowane.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: SP.

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

⁵ Dalej: EGIB

⁶ Dla których w EGIB nie wskazano innego podmiotu władającego/gospodarującego nieruchomością, w tym na mocy przepisów szczególnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

1.1. W ewidencji zasobu nieruchomości SP ujęto według stanu na: 31 grudnia 2022, 2023, 2024 r. i na 6 marca 2025 r. odpowiednio 606, 576, 579 i 579 nieruchomości⁸ o powierzchni odpowiednio 132,97 ha, 111,23 ha, 111,30 ha i 111,30 ha, w tym 145, 125, 128 i 100 nieruchomości nierozdysponowanych⁹ o powierzchni odpowiednio 13,07 ha, 12,15 ha, 14,53 ha i 11,25 ha. Według stanu na 31 grudnia 2022 r. na nieruchomości nierozdysponowane składały się: grunty zabudowane i zurbanizowane - 97 nieruchomości o powierzchni 6,04 ha; grunty zakrzewione i zadrzewione - jedna nieruchomość o powierzchni 0,10 ha; grunty rolne - 41 nieruchomości o powierzchni 5,73 ha oraz pozostałe¹⁰ - sześć nieruchomości o powierzchni 1,20 ha.

Według stanu na 31 grudnia 2023 r. na nieruchomości nierozdysponowane składały się: grunty zabudowane i zurbanizowane - 80 nieruchomości o powierzchni 4,28 ha; grunty zakrzewione i zadrzewione - jedna nieruchomość o powierzchni 0,10 ha; grunty rolne - 37 nieruchomości o powierzchni 6,53 ha oraz pozostałe siedem nieruchomości o powierzchni 1,24 ha.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. na nieruchomości nierozdysponowane składały się: grunty zabudowane i zurbanizowane - 83 nieruchomości o powierzchni 5,03 ha; grunty zakrzewione i zadrzewione - jedna nieruchomość o powierzchni 0,1 ha; grunty rolne - 36 nieruchomości o powierzchni 5,02 ha oraz pozostałe - osiem nieruchomości o powierzchni 4,38 ha.

Według stanu na 6 marca 2025 r. na nieruchomości nierozdysponowane składały się: grunty zabudowane i zurbanizowane - 61 nieruchomości o powierzchni 3 ha; grunty rolne - 30 nieruchomości o powierzchni 3,66 ha oraz pozostałe - dziewięć nieruchomości o powierzchni 4,59 ha.

W przedstawionej w trakcie kontroli ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie wyodrębniono danych z podziałem na budynki oraz lokale.

Jak wyjaśniła Naczelnik¹¹ Wydziału Gospodarowania Mieniem¹² na zmiany powierzchni oraz liczby nieruchomości w zasobie Skarbu Państwa w okresie objętym kontrolą miały wpływ działania podejmowane przez Wydział Gospodarowania Mieniem dotyczące w szczególności zbywania i nabywania

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Przyjęto nieruchomość rozumianą jako pojedyncza działka identyfikowana w EGiB.

⁹ Jako nieruchomości nierozdysponowane (z uwagi na brak takiej kategorii nieruchomości w prowadzonej ewidencji zasobu) zakwalifikowano zbiór nieruchomości z ewidencji zasobu pomniejszony o nieruchomości oddane w trwały zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, użytkowane przez państwowe osoby prawne oraz przez inne osoby i podmioty użytkujące nieruchomości na podstawie umów obligacyjnych: najem, dzierżawa, użyczenie, drogowe, oznaczone jako inne tereny komunikacyjne oraz niewydzielone tereny z klasoużytkiem Wp.

¹⁰ Kilka rodzajów gruntów w ramach jednej działki ewidencyjnej.

¹¹ Dalej: Naczelnik Wydziału WGM.

¹² Dalej: Wydział WGM.

nieruchomości oraz podziałów geodezyjnych działek gruntów. Zmiany w zasobie są również skutkiem wydawanych decyzji administracyjnych np. w sprawie komunalizacji mienia, bądź udzielających zezwolenia na realizację inwestycji drogowych. Źródłem zmian są także prawomocne orzeczenia sądowe dotyczące nabywanych praw.

(akta kontroli str. 110-249, 261-262)

Prezydent dodatkowo prowadził ewidencję pomocniczą w postaci zestawienia nieruchomości SP o nieuregulowanym stanie prawnym. W latach 2022-2024 oraz według stanu na 19 września 2025 r. liczba tych nieruchomości wynosiła odpowiednio: 104, 103, 100 i 90, a ich powierzchnia wynosiła odpowiednio: 34,8014 ha, 34,7564 ha, 32,3281 ha i 32,2963 ha.

(akta kontroli str. 250-259)

1.2. Ewidencja zasobu SP w 2022 r. nie obejmowała 173 nierozdysponowanych nieruchomości SP o łącznej powierzchni 19,20 ha, z czego na grunty zabudowane i zurbanizowane składało się 66 nieruchomości o powierzchni 2,6 ha, a na grunty rolne 107 nieruchomości o powierzchni 16,60 ha. Ewidencja zasobu SP w 2023 r. nie obejmowała 177 nierozdysponowanych nieruchomości SP o łącznej powierzchni 21,30 ha, z czego na grunty zabudowane i zurbanizowane składało się 69 nieruchomości o powierzchni 2,80 ha, a na grunty rolne 108 nieruchomości o powierzchni 18,50 ha. Ewidencja zasobu SP w 2024 r. oraz na dzień 6 marca 2025 r. nie obejmowała 173 nierozdysponowanych nieruchomości SP o łącznej powierzchni 19,30 ha, z czego na grunty zabudowane i zurbanizowane składało się 67 nieruchomości o powierzchni 2,70 ha, a na grunty rolne 107 nieruchomości o powierzchni 16,60 ha. Zagadnienie to opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W 2022 r. żadne nieruchomości ujęte w EGIB, niewłączone do ewidencji zasobu SP prowadzonego przez prezydenta nie posiadały księgi wieczystej. W latach 2023-2024 oraz według stanu na 6 marca 2025 r. dwie¹³ tego rodzaju nieruchomości posiadały księgę wieczystą.

Naczelnik Wydziału GM wyjaśniła, że *w związku z tym, że w stosunku do lokali w budynku osobom trzecim przysługiwało spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, osoby te z mocy prawa nabyły odrębne własności lokali wraz z odpowiednimi udziałami w nieruchomości wspólnej*.

(akta kontroli str. 263-278, 280-288)

1.3. System informatyczny wykorzystywany w Urzędzie do prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości SP, w tym nieruchomości nierozdysponowanych, umożliwiał gromadzenie informacji w zakresie zgodnym z art. 23 ust. 1c ugn. Obejmowały one oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej (a w przypadku jej braku – wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez SP praw do nieruchomości) oraz katastru nieruchomości, powierzchnię, przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (a w przypadku braku planu, profil funkcjonalny strefy planistycznej obejmującej nieruchomość w planie ogólnym gminy), wskazanie dat ostatnich aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu nieruchomości SP lub opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego

¹³ Działki: 306101_1.0016.12/1 i 306101_1.0016.13/1.

nieruchomości SP oddanych w użytkowanie wieczyste, informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. Poszczególne działki w ewidencji zasobu ujmowano zgodnie z katastrzem nieruchomości, tj. według identyfikatorów, o których mowa w załączniku nr 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁴. W przedstawionej w trakcie kontroli ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie wyodrębniono danych z podziałem na budynki oraz lokale.

Szczegółowa analiza 20 nierozdysponowanych nieruchomości SP ujętych w ewidencji na dzień 6 marca 2025 r. wykazała, że:

- identyfikatory działek, a także dane dotyczące numeru księgi wieczystej i powierzchni nieruchomości były zgodne z EGiB;
- objęte badaniem nieruchomości nie były objęte roszczeniami oraz nie toczyły się w stosunku do nich postępowania administracyjne;
- prawidłowo, zgodnie z właściwym miejscowym planem/profilem funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej nieruchomość, określono przeznaczenie nieruchomości.

(akta kontroli str. 366-368)

1.4. W rocznych¹⁵ sprawozdaniach z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa za lata 2022-2024 wykazano, że powierzchnia gruntów będących w zasobie wynosi odpowiednio: 132,97 ha, 111,23 ha oraz 111,3 ha, co było zgodne z ewidencją zasobu nieruchomości SP. W sprawozdaniach tych nie zawarto odrębnej informacji o nieruchomościach nierozdysponowanych.

(akta kontroli str. 371-413)

1.5. Zgodnie z art. 23 ust. 1a ugn, Prezydent sporządził roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości SP za lata 2022-2024 i terminowo przekazał je Wojewodzie Wielkopolskiemu¹⁶. Zakres danych dotyczących nierozdysponowanych nieruchomości SP ujętych w sprawozdaniach był zgodny z pismem¹⁷ Wojewody dot. sprawozdań gospodarowania nieruchomościami będącymi w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa¹⁸.

(akta kontroli str. 369-413)

1.6. W okresie objętym kontrolą do prowadzenia ewidencji zasobu Skarbu Państwa wykorzystywano dedykowany system informatyczny ewidencjonowania mienia. Dostęp do tego oprogramowania posiadało siedmiu pracowników Wydziału WGM. Pracownicy Ci mieli możliwość również przeglądania danych zawartych w innym systemie informatycznym

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1390 ze zm.

¹⁵ Stan na 31 grudnia każdego roku.

¹⁶ W terminach 27 kwietnia 2023 r., 2 kwietnia 2024 r. i 16 kwietnia 2025 r.

¹⁷ Pismo nr SN-II.7582.3.2021.6 z 8 kwietnia 2021 r.

¹⁸ Sprawozdania obejmowały: powierzchnie gruntów SP ogółem (w tym: oddanych w trwały zarząd, oddanych w najem i dzierżawę, zagospodarowanych w inny sposób); Powierzchnia gruntów Skarbu Państwa przekazanych w użytkowanie wieczyste; Powierzchnia gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym; Liczba nieruchomości udostępnionych odpłatnie; dochody z odpłatnego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa.

umożliwiającym dostęp do bazy ewidencji gruntów. EGiB prowadzono z wykorzystaniem dedykowanego oprogramowania do prezentowania danych przestrzennych – tego samego producenta. Dostęp do tego oprogramowania posiadało 23 pracowników.

Z informacji przekazanych przez Wiceprezydenta wynikało, że w okresie objętym kontrolą nie odnotowano problemów z funkcjonowaniem tego systemu.

(akta kontroli str. 419-422)

1.7. W Urzędzie współpraca pomiędzy komórkami organizacyjnymi prowadzącymi ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a ewidencją gruntów i budynków (EGiB) odbywała się w oparciu o regulamin organizacyjny Urzędu. Zapewniona została zatem możliwość bieżącej i systematycznej weryfikacji zgodności prowadzonej ewidencji zasobu nieruchomości SP z EGiB. Pracownicy Wydziału WGM posiadali wgląd do programu zapewniającego dostęp do bazy ewidencji gruntów, w związku z czym mieli możliwość samodzielnego i bieżącego pobierania danych niezbędnych do prowadzenia ewidencji zasobu Skarbu Państwa, weryfikacji stanu prawnego i faktycznego nieruchomości oraz prowadzenia postępowań. W przypadkach wymagających dodatkowych danych lub wyjaśnień współpracowali w formie korespondencyjnej lub roboczych kontaktów z Wydziałem Geodezji i Kartografii.

(akta kontroli str. 9-109, 425-428)

Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału WGM w latach 2021–2022 prace koncentrowały się na intensywnej weryfikacji i porządkowaniu danych, obejmujących analizę dokumentacji źródłowej, pozyskanie wypisów i wyrysów z EGiB dla wszystkich nieruchomości oraz uzupełnienie danych planistycznych. Na tej podstawie dokonywano korekt zapisów ewidencyjnych i księgowych. W latach 2022–2023 przeprowadzono także dodatkowe uzgodnienia z innymi instytucjami gospodarującymi nieruchomościami Skarbu Państwa, m.in. KRUS, Wielkopolskim Urzędem Wojewódzkim, Wodami Polskimi, Lasami Państwowymi i GDDKiA, co pozwoliło na potwierdzenie i uporządkowanie części stanów prawnych. Dodała, również, że na bieżąco wykorzystywany jest raport systemowy „zestawienie działek i podmiotów z aktualizacji bazy (...)”, generowany codziennie. Raport ten od razu wskazuje zmiany w zasobie i zapewnia ich zgodność z EGiB. Efektem prowadzonych działań było m.in. usunięcie z zasobu działek błędnie ujętych, dopisanie nowych, ujawnionych w EGiB, oraz porządkowanie danych dla nieruchomości bez ksiąg wieczystych.

(akta kontroli str. 425-428)

1.8. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie na bieżąco prowadzono ewidencję pozabilansową dla gospodarowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Ewidencja pozabilansowa prowadzona była ilościowo, jak i wartościowo. Ewidencja obejmowała także nieruchomości komunalizowane. W latach 2022 - 2024 jedna nieruchomość ujęta w ewidencji pozabilansowej nie została ujęta w ewidencji zasobu Skarbu Państwa, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 429-436)

1.9. W okresie objętym kontrolą we władaniu Prezydenta znajdowało się łącznie 66 nieruchomości o łącznej powierzchni 7,80 ha objętych postępowaniem komunalizacyjnym, wszczętym na jego wniosek. Na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁹ prowadzonych było 27 postępowań, a 39 na podstawie art. 5 ust. 4 UST.

Pozostałe 15²⁰ nieruchomości przeznaczone były do objęcia postępowaniem komunalizacyjnym, na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 UST.

W Urzędzie zestawienia nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji prowadzone były w systemie Excel, w formie spisu dla komunalizacji, powiatyzacji oraz regulowania stanów prawnych. Spis ten zawierał numer prowadzonego postępowania, oznaczenie nieruchomości: adres oraz wskazanie obrębu i nr działki; opis dokonanych czynności oraz bieżący stan sprawy.

(akta kontroli str. 450-461)

Analiza dokumentacji 15 nieruchomości komunalizowanych²¹ wykazała, że wszystkie postępowania zostały zakończone, w tym dziewięć w 2024 r. i sześć w 2025 r. Średni czas trwania tych postępowań wynosił 8 lat i 207 dni. Sześć działek było użytkowanych przez Miasto Kalisz²², siedem działek było w zarządzie Nadleśnictwa Kalisz, a pozostałe dwie działki użytkowane były przez Prezydenta reprezentującego Skarb Państwa. Po zakończeniu postępowań komunalizacyjnych niezwłocznie dokonywano zmian w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 462-463)

Spośród wszystkich nieruchomości SP objętych postępowaniem komunalizacyjnym, siedem zostało ujętych w ewidencji zasobu nieruchomości SP, pomimo że na podstawie przepisów UST stały się z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gminy, jednak nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające przeniesienie na Miasto Kalisz własności tych nieruchomości. Zagadnie to opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 450-460, 466-468)

1.10. W ramach nadzoru nad zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, Wojewoda Wielkopolski zatwierdził trzyletnie plany wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2022-2024 oraz na lata 2025-2027.

(akta kontroli str. 471-473)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Ewidencja zasobu SP w latach 2022-2024 oraz wg stanu na 6 marca 2025 r. nie obejmowała odpowiednio: 173, 177, 173 i 173 nierozdysponowanych

¹⁹ Dz. U. z 1990 nr 32 poz. 191, ze zm., dalej: UST.

²⁰ Postępowania jeszcze nie zostały wszczęte- stan na dzień 10.06.2025 r.

²¹ Dobranych celowo wg. kryterium wszczęcia postępowania administracyjnego (najstarsze postępowania).

²² Użytkowanie wieczyste.

nieruchomości SP o łącznej powierzchni odpowiednio: 19,2000 ha, 21,3000 ha, 19,3000 ha i 19,3000 ha, które powinny zostać w niej ujęte, ponieważ były zaewidencjonowane w EGiB jako stanowiące własność SP²³. Stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, na mocy którego prezydent miasta na prawach powiatu, w ramach gospodarowania zasobem nieruchomości SP, został zobligowany m.in. do ewidencjonowania nieruchomości zgodnie z katastrem.

(akta kontroli str. 263-278)

Naczelnik WGN wyjaśniła, że jak wskazuje art. 23 ust. 1c pkt 1 i 3, ewidencja zasobu musi zawierać m.in. oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości a także wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej. W przypadku działek, dla których brak jest księgi wieczystej lub które w katastrze oznaczone są jako będące w samoistnym posiadaniu, brak jest dokumentu potwierdzającego prawo własności lub użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, co uniemożliwia ich formalne ujęcie w ewidencji zasobu i podanie wymaganych cytowanym przepisem danych. Dodała również, że w trakcie prowadzonej w Urzędzie Miasta Kalisza w roku 2018 kontroli w zakresie gospodarowania przez Prezydenta Miasta Kalisza nieruchomościami Skarbu Państwa, Wojewoda za nieprawidłowe uznał ujęcie w ewidencji zasobu działki o nieuregulowanym stanie prawnym. W wystąpieniu pokontrolnym o sygn. SN-V.431.5.2017.12 Wojewoda stwierdził (...) Prezydent wskazuje, iż nieruchomość posiada nieuregulowany stan prawny i że nie dysponuje dokumentacją pozwalającą na wystąpienie z wnioskiem o założenie księgi wieczystej, zatem działka taka nie powinna być ujawniona w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa. (...). W omawianym kontekście Wojewoda uznał także, że w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa powinny być zgodnie z art. 23 ust. 1 c podane dane o numerze księgi wieczystej lub dokumentach potwierdzających tytuł prawny Skarbu Państwa do nieruchomości, w przypadku działek o nieuregulowanym stanie prawnym jest to niemożliwe.

(akta kontroli str. 280-363)

Zdaniem NIK wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z przywołanym powyżej przepisem ewidencjonowanie nieruchomości SP powinno być zgodne z katastrem. Dane zawarte w EGiB stanowią, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁴, podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych. Zatem przesłanką wystarczającą z punktu widzenia Prezydenta do uznania, że nieruchomość należała do SP było samo ujawnienie tego faktu w EGiB. Podstawę do wprowadzenia nieruchomości do ewidencji zasobu do czasu założenia księgi wieczystej stanowiłby wypis z rejestru gruntów.

²³ Dla których w EGiB nie wskazano na inny podmiot władający/gospodarujący nieruchomością, w tym na mocy przepisów szczególnych.

²⁴ Dz.U. z 2024 r., poz. 1151 ze zm., dalej: prawo geodezyjne i kartograficzne.

2. W latach 2022-2024 jedna nieruchomość ujęta w ewidencji pozabilansowej, nie została ujęta w ewidencji zasobu Skarbu Państwa, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 429-436)

Naczelnik Wydziału WGM wyjaśniła, że Prezydent Miasta Kalisza w okresie objętym kontrolą gospodarował jedną nieruchomością położoną poza granicami administracyjnymi Kalisza. Decyzją z dnia 30 listopada 2017r., nr WS.6820.1.4.2017 Starosta Bełchatowski stwierdził nabycie z dniem 1 stycznia 2016r. przez Skarb Państwa nieodpłatnie z mocy prawa mienia pozostałego po podmiocie, nieprzerejestrowanym do KRS. Działka ta z uwagi na siedzibę podmiotu wykreślonego z KRS została przyjęta do zasobu Skarbu Państwa, którym gospodaruje Prezydent Miasta Kalisza oraz na pozabilansową ewidencję księgową prowadzoną w Urzędzie Miasta Kalisza. Po zakończeniu postępowania sądowego dotyczącego zobowiązań pozostałych po Spółce, działka ta zostanie przekazana protokołem zdawczo – odbiorczym Staroście Bełchatowskiemu i zdjęta z ewidencji księgowej. Do prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wykorzystywany jest system (...). Program ten, został zintegrowany z EGiB, co umożliwia bieżące porównywanie danych i ich automatyczne ujednolicanie. Z uwagi jednak na położenie wyżej opisanej nieruchomości poza granicami administracyjnymi Miasta Kalisza, działka nie jest objęta katastrum prowadzonym przez Geodetę Powiatowego w Kaliszu, zatem dane tej nieruchomości nie są pobierane automatycznie do raportów generowanych przez program (...). Działka ta jest na odrębnej ewidencji tj. zasób poza Miastem Kalisz. Jednocześnie uprzejmie wyjaśniam, że przekazane w trakcie kontroli zestawienia generowane na różne stany czasu i porównywane na różnych płaszczyznach, nie mogły obejmować przedmiotowej nieruchomości.

(akta kontroli str. 438-449)

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa powinny być uwzględnione wszystkie nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Prezydent bez względu na okoliczności powodujące ich włączenie do tego zasobu.

3. Spośród 66 nieruchomości SP objętych postępowaniem komunalizacyjnym, siedem²⁵ zostało ujętych w ewidencji zasobu nieruchomości SP. Stanowiło to naruszenie art. 228 ugn, zgodnie z którym w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie ewidencjonuje się nieruchomości, które na podstawie przepisów UST stały się z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie przez gminę własności tych nieruchomości.

(akta kontroli str. 450-460, 464-465)

Naczelnik Wydziału WGM wyjaśniła, że *nieruchomości zostały ujęte w zasobie Skarbu Państwa, ponieważ stanowiły jego własność, z zastrzeżeniem, że są objęte roszczeniami i przeznaczone do komunalizacji.*

²⁵ Działki nr 306101_1.0025.24/5; 306101_1.0042.135/4; 306101_1.0042.136/4; 306101_1.00155.21; 306101_1.0035.93/1; 306101_1.0035.93/2; 306101_1.0035.93/3.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ art. 228 ugn wskazuje, że nieruchomości które na podstawie przepisów UST stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności nie powinny znajdować się ewidencji zasobu nieruchomości SP. Pomimo wyłączenia ich z zasobu na podstawie art. 228 ugn, do czasu uprawomocnienia się decyzji komunalizacyjnej, Prezydent nadal nimi gospodaruje, w konsekwencji czego powinien prowadzić ich inny rejestr/ewidencję (w tym chociażby ujmować je w ewidencji pozabilansowej).

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent prowadził ewidencję zasobu nieruchomości SP oraz ewidencję nieruchomości SP oddanych w użytkowanie wieczyste. Ponadto prowadził odrębną ewidencję nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji. Prowadzona ewidencja zasobu umożliwiała gromadzenie informacji w zakresie zgodnym z art. 23 ust 1c ugn. Prezydent zgodnie z art. 23 ust. 1a ugn sporządzał i terminowo przekazywał Wojewodzie Wielkopolskiemu roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem SP za lata 2022-2024. Prezydent nie ujął w ewidencji zasobu w latach 2022-2025 odpowiednio 173, 177, 173 i 173 nierozdysponowanych nieruchomości zaewidencjonowanych w EGIB, jako stanowiące własność SP oraz nie ujął jednej nieruchomości wykazanej w ewidencji pozabilansowej. W ewidencji zasobu ujął natomiast, w każdym z kontrolowanych lat, wbrew wyraźnej dyspozycji art. 228 ugn, siedem spośród 66 działek przeznaczonych do komunalizacji.

OBSZAR

2. Gospodarowanie nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta²⁶ zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanymi, należały do właściwości:

- Wydziału Gospodarowania Mieniem w szczególności w zakresie prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości SP oraz gospodarowania nimi, w tym nabywania i przekazywania mienia w różnych formach gospodarowania oraz jego zabezpieczenia do momentu przekazania, egzekwowania obowiązków wynikających z zawartych umów o przekazaniu mienia, prowadzenia zbiorczej ewidencji mienia oraz ewidencji analitycznej dla mienia pozostającego w dyspozycji Wydziału; regulowania stanów prawnych nieruchomości. Zadania te w okresie objętym kontrolą realizowało 10 pracowników WGM, w tym Kierownik Referatu Nieruchomości Skarbu Państwa, oraz Naczelnik i z-ca Naczelnika Wydziału WGM.
- Wydziału Geodezji i Kartografii w szczególności w zakresie tworzenia, prowadzenia i udostępniania bazy danych dotyczącej ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości); modernizacji i aktualizacji ewidencji gruntów, budynków i lokali. Zadania te w okresie objętym kontrolą realizowało 23 pracowników WGK, w tym Geodeta Miasta.

²⁶ Nadany zarządzeniem nr 793/2018 Prezydenta Miasta Kalisza z dnia 14 grudnia 2018 r. ze zm.

Pracownicy posiadali aktualne zakresy obowiązków oraz wykształcenie wymagane dla zajmowanych przez nich stanowisk. Pracownicy uczestniczyli w szkoleniach rozwijających ich kompetencje zawodowe.

Wskazane powyżej komórki organizacyjne UM podlegały bezpośrednio Prezydentowi.

Naczelnik Wydziału WGM wyjaśniła, że *w badanym okresie w Urzędzie Miasta Kalisza nie obowiązywały odrębne, sformalizowane procedury związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, ponieważ kwestie te zostały szczegółowo uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz w innych przepisach prawa. Zadanie to, jak każde związane z mieniem, a w szczególności z nieruchomościami, wpisuje się całościowo do merytorycznych zadań realizowanych w Wydziale Gospodarowania Mieniem Urzędu Miasta Kalisza. Zadania w tym zakresie realizowane są w oparciu o regulamin organizacyjny Urzędu oraz wewnętrzną strukturę Wydziału Gospodarowania Mieniem, w którym utworzono Referat Nieruchomości Skarbu Państwa.*

(akta kontroli str. 8-109, 425-428, 596-672)

2.2. W badanym okresie za prowadzenie EGiB odpowiedzialny był Wydział Geodezji i Kartografii. Zadanie te realizowano przy pomocy Geodety Miejskiego-Naczelnika Wydziału Geodezji i Kartografii²⁷.

(akta kontroli str. 8-109, 673-674)

2.3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały dwa plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Pierwszy plan na lata 2022-2024 został sporządzony i przekazany do zatwierdzenia przez Wojewodę Wielkopolskiego 7 marca 2022 r. Wojewoda Wielkopolski poinformował o zatwierdzeniu planu pismem z 5 maja 2022 r. Drugi plan na lata 2025-2027 został sporządzony i przekazany do zatwierdzenia przez Wojewodę Wielkopolskiego 10 grudnia 2024 r., a zatwierdzony został 23 grudnia 2024 r. Pierwszy plan został przedłożony do akceptacji z zachowaniem terminu wynikającego z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw²⁸, drugi plan został sporządzony oraz przedłożony do zatwierdzenia zgodnie z terminem wynikającym z art. 23 ust. 1da ww. ustawy.

Plany wykorzystania zasobu nieruchomości SP zawierały:

- Zestawienia nieruchomości zasobu SP, zgodne z prowadzonym przez Prezydenta zasobem nieruchomości SP oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste (zawierające wskazanie miejscowości położenia nieruchomości, numerów obrębów, numerów działek, klasoużytku, ich powierzchni ogólnej i powierzchni budynków lub samodzielnych lokali, jak również sposobu zagospodarowania nieruchomości).
- Prognozę wykorzystania zasobu nieruchomości SP dotyczącą udostępniania nieruchomości. Prognozowano²⁹ udostępnienie w trybie bezprzetargowym, w formie dzierżawy najmu, użyczenia

²⁷ W okresie objętym kontrolą nie dochodziło do zmian na stanowisku Geodety Miasta.

²⁸ Dz. U. poz. 1561.

²⁹ Nieruchomości objęte już umowami oraz nieruchomości planowane do udostępnienia.

i użytkowania 54 działki o powierzchni 3,7000 ha w latach 2022-2024 oraz 47 działek o powierzchni 5,8000 ha w latach 2025-2028.

- Prognozę wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości w latach 2022-2027 w kwotach odpowiednio 120 tys. zł, 145 tys. zł i 175 tys. zł, 250 tys. zł, 200 tys. zł, 220 tys. zł. Prognozę wydatków związanych z nabywaniem nieruchomości w latach 2022-2027 w wys. odpowiednio: 10 tys. zł, 11 tys. zł, 14 tys. zł, 10 tys. zł, 11 tys. zł i 14 tys. zł.
- Prognozę wpływów w roku 2022 z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości w kwocie 6 549 tys. zł, a w latach 2023-2024 prognozę wpływów wyższą o 2% do lat poprzednich. Prognozę wpływów w roku 2025 z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości w kwocie 6 300 tys. zł, a w latach 2023-2024 prognozę wpływów wyższą o 1% do lat poprzednich. W latach 2022-2027 prognozę opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości.
- Prognozę aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości i trwałego zarządu.
- Program zagospodarowania nieruchomości zasobu w latach 2022-2024, w którym przewidziano zbycie nieruchomości o łącznej powierzchni 1,2500 ha; oddanie w trwały zarząd jednej nieruchomości o powierzchni 0,0300 ha; obciążenie niezbędnymi służebnościami; wydzierżawienie, oddanie w najem oraz użyczenie nieruchomości.
- Plan na lata 2025-2027 zawierał również sprawozdanie z realizacji planu na lata 2022-2024.

Zawartość i forma planu odpowiadała wymogom wynikającym z art. 23 ust. 1 d ugn.

(akta kontroli str. 675-758)

2.4. W planie wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2022-2024 zaplanowano³⁰: użyczenie trzech³¹ nieruchomości o powierzchni 0,4400 ha, oddanie w dzierżawę dziewięciu³² nieruchomości o łącznej powierzchni 0,7500 ha oraz zbycie 15³³ nieruchomości o powierzchni 1,2500 ha. Żadna z zaplanowanych nieruchomości nie została użyczona, a tylko jedna została wydzierżawiona. Zbyto natomiast dwie spośród zaplanowanych 15 nieruchomości. Powyższe miało swoje odzwierciedlenie w sprawozdaniu z realizacji aktualnego planu wykorzystania zasobu nieruchomości SP ujętym w Planie wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2025-2027.

(akta kontroli str. 675-758)

³⁰ Nieruchomości, które nie były przedmiotem wcześniejszych umów.

³¹ Załącznik nr 11 do planu.

³² Załącznik nr 12 do planu.

³³ Załącznik nr 13 do planu.

Naczelnik Wydziału WGM wyjaśniła, że *działki planowane były do użyczenia w związku z planami inwestycyjnymi Miasta Kalisza na cele socjalne w tym obszarze miasta. Jednakże Miasto Kalisz zweryfikowało swoje plany i wybudowało budynki socjalne na własnej sąsiedniej nieruchomości. Poza planem zawarto 4 umowy użyczenia w tym 3 na czas nieoznaczony jako kontynuacja już zawartych umów. Wydierżawiono jedną działkę nr 139 w obrębie 152 (stanowiącą 70% powierzchni zaplanowanej ogółem do wydierżawienia). Pomimo, że nie zawarto więcej umów dzierżawy objętych trzyletnim planem, to przez cały ten okres musiała być prowadzona procedura udostępniania nieruchomości w stosunku do innych działek nieobjętych planem albo takich, które były kontynuacją zawartych już wcześniej umów. W przypadku jednej działki planowana sprzedaż nie doszła do skutku, gdyż nabywca nie podpisał protokołu rokowań i wycofał się z transakcji. Jedna działka decyzją ZRID i przejęta przez Miasto Kalisz, za co Skarb Państwa otrzymał odszkodowanie w kwocie 351.102,00 zł. W stosunku do pięciu działek o łącznej powierzchni 0,4531 ha w planie sformułowano zastrzeżenie, że ich sprzedaż będzie możliwa po ustanowieniu odpowiedniej służebności drogowej. Kwestia służebności nie jest rozstrzygnięta. Przeznaczone do zbycia w planie wykorzystania zasobu bez zastrzeżeń były działki o powierzchni 0,8015 ha, z czego zbyto działki o łącznej powierzchni 0,5504 ha tj. 70 % zaplanowanej powierzchni do zbycia.*

(akta kontroli str. 828-831)

2.5. W okresie objętym kontrolą stwierdzono cztery przypadki gospodarowania nieruchomościami SP przez podmioty nieuprawnione.

We wszystkich przypadkach do stwierdzenia tego rodzaju faktów doszło w wyniku własnej weryfikacji zasobu przeprowadzonej w marcu 2023 r. (jeden przypadek) i w czerwcu 2025 r. (trzy przypadki). W 2022 oraz 2024 roku nie podejmowano żadnych działań zmierzających do ustalenia wykorzystywania nieruchomości SP przez osoby nieuprawnione, natomiast wszystkie działania w 2025 r. podjęto w trakcie trwania kontroli NIK.

Stwierdzone przypadki dotyczyły trzech nieruchomości zakwalifikowanych jako tereny mieszkaniowe o łącznej powierzchni 176 m², a jeden przypadek jako zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy, o łącznej powierzchni 334 m².

W kontrolowanym okresie Prezydent nie planował kontroli ani audytów w zakresie podejmowania działań celem identyfikowania przypadków gospodarowania nieruchomością przez podmiot nieuprawniony.

Naczelnik WGM wyjaśniła, że *w kontrolowanym okresie przeprowadzano kontrole faktycznego zagospodarowania i utrzymania nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w zasobie. Kontrole te obejmowały nieruchomości nierozdysponowane, a także nieruchomości rozdysponowane (oddane w najem, dzierżawę lub użyczenie). Kontrole realizowano zarówno w formie weryfikacji dokumentacji źródłowej (ewidencji gruntów i budynków, dokumentacji planistycznej, umów cywilnoprawnych, decyzji administracyjnych, protokołów przekazania nieruchomości), jak i poprzez kontrole terenowe.*

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 42 tego rodzaju kontrole.

(akta kontroli str. 280-288, 364, 832-833)

2.6. W przypadku stwierdzenia gospodarowania nieruchomością SP przed podmiot nieuprawniony nie stwierdzono, aby podmiot ten dokonał samowolnych zabudowań na tej nieruchomości.

(akta kontroli str. 832-833)

2.7. Spośród czterech działek wykorzystywanych przez osoby nieuprawnione w przypadku dwóch³⁴ naliczono wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z gruntu w łącznej kwocie 4,0 tys. zł. Podstawą do naliczenia wynagrodzenia były zarządzenia Prezydenta w sprawie zasad ustalania opłat za dzierżawę, wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów Miasta Kalisza, będących w gospodarowaniu Wydziału Gospodarowania mieniem³⁵. Wynagrodzenia te zostały uregulowane, a dwie pozostałe sprawy były w toku.

Zgodnie z ustawami o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³⁶, potrącano na rzecz Miasta 5% dochodów z uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej.

(akta kontroli str. 832-833, 836-847)

2.8. Analizie poddano 15 umów (11 umów dot. nieruchomości gruntowej niezabudowanej, jedna umowa dot. nieruchomości zabudowanej dwoma budynkami niemieszkalnymi przeznaczonymi na cele składowe, dwie umowy dot. dwóch lokali użytkowych oraz jedna umowa dot. lokalu mieszkalnego) okresowego udostępnienia nieruchomości SP przez Prezydenta, w tym 12³⁷ umów najmu i trzy³⁸ umów dzierżawy³⁹, stwierdzając że: trzy umowy użyczenia zostały przedłużone; trzy umowy wygasły – w przypadku dwóch z nich nieruchomości zostały przyjęte do zasobu nieruchomości SP protokołem zdawczo-odbiorczym, a w jednym przypadku umowa ma być przedłużona; trzy umowy rozwiązano za porozumieniem stron; w sześciu przypadkach stwierdzono brak ciągłości umów wynoszący odpowiednio: 13, trzy, dwa, cztery, trzy i jeden miesiąc. Na ogół Prezydent podejmował działania w celu ponownego rozdysponowania nieruchomości przed terminem wygaśnięcia ww. umów. Brak ich ciągłości wynikał zazwyczaj z trwających postępowań o uzyskanie zgody Wojewody na dalszą dzierżawę.

³⁴ (...) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, ze zm.) oraz art. 4 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1, ze zm.), NIK wyłączyła jawność informacji danych umożliwiających pośrednie zidentyfikowanie osoby fizycznej. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

³⁵ Zgodnie z § 5 zarządzenia, przepisy te stosuje się odpowiednio do gruntów Skarbu Państwa.

³⁶ W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie ustawy, które wskazywały takie źródło dochodów własnych miasta na prawie powiatu. Był to art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 356), która została uchylona z dniem 25 października 2024 r., a następnie art. 5 pkt 8 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 1572 ze zm.), która weszła w życie z dniem 25 października 2024 r.

³⁷ Z czego jedna umowa dotyczyła nieruchomości gruntowej zabudowanej, a 11 umów nieruchomości gruntowej niezabudowanej.

³⁸ Wszystkie umowy dotyczyły nieruchomości gruntowej zabudowanej.

³⁹ Wszystkie umowy, które wygasły lub obowiązywały w okresie objętym kontrolą.

Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału WGM trzynastomiesięczna przerwa wynikała z faktu, że w związku z *prowadzonymi przez Miasto Kalisz zaawansowanymi rozmowami z inwestorem planującym lokalizację nowej inwestycji na obszarze Strefy Gospodarczej Dobrzec-Zachód. Na części działki nr (...)*⁴⁰ *docelowo miała powstać droga dojazdowa. W świetle powyższego, przyjęto, że kolejna umowa dzierżawy będzie zawarta po ostatecznym rozstrzygnięciu kwestii przebiegu zjazdu i ustalenia jego powierzchni. Co do pozostałych przerw, Naczelnik wyjaśniła, że okres kilku miesięcy jest to czas niezbędny na zachowanie ustawowych terminów oraz wypełnienia procedur wydzierżawiania nieruchomości zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami w tym w szczególności uzyskanie zgody Wojewody na dalszą dzierżawę, sporządzenie i wywieszenie wykazu nieruchomości do dzierżawy oraz uzgodnienie projektu umowy dzierżawy z zainteresowanym podmiotem.*

(akta kontroli str. 834-835, 848-855)

2.9. W okresie objętym kontrolą, w ww. przypadkach występowania przerwy między obowiązywaniem umów okresowego udostępnienia nieruchomości, każdorazowo naliczono za ten okres wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości.

(akta kontroli str. 848)

2.10. W okresie objętym kontrolą trzy umowy rozwiązano za porozumieniem stron, z czego jedną nieruchomość zwrócono do zasobu protokołem zdawczo-odbiorczym, a jedną po zwrocie przekazano do Zarządu Dróg Miejskich. Dwie umowy wygasły, a nieruchomości zostały przyjęte do zasobu nieruchomości SP. W jednym przypadku umowa nie została przedłużona, a nieruchomość nie została zwrócona.

(akta kontroli str. 848)

2.11. W kontrolowanym okresie wystąpił jeden przypadek korzystania z nieruchomości pomimo zakończenia umowy jej okresowego udostępnienia.

Naczelnik Wydziału WGM wyjaśniła, że *umowa dzierżawy obowiązywała od 1 grudnia 2023 r. do dnia 31 marca 2025 r. z przeznaczeniem na działalność (...)*⁴¹. *Przedmiotowa umowa wygasła, a (...)*⁴² *wystąpiła z wnioskiem z dnia 17 kwietnia 2025 r. o zawarcie kolejnej umowy dzierżawy przedmiotowej działki na 3 lata. Zarządzeniem Wojewody Wielkopolskiego nr 315/25 z dnia 13.06.2025 r. wyrażono zgodę na zawarcie w drodze bezprzetargowej umowy dzierżawy na czas oznaczony – 3 lata. W dniach od 04 lipca 2025 r. do 25 lipca 2025 r. był opublikowany wykaz nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonej do dzierżawy. W dniu 22 lipca 2025 r. przekazano projekt umowy dzierżawy do akceptacji (...)*⁴³. *Aktualnie oczekujemy na stanowisko Spółki. Za okres od dnia 01 kwietnia 2025 r. do dnia zawarcia umowy dzierżawy zostanie naliczona opłata za korzystanie z gruntu bez umowy.*

⁴⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji danych umożliwiających zidentyfikowanie przedsiębiorcy i ujawnienie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁴¹ Jak w przypisie nr 40.

⁴² Jak w przypisie nr 40.

⁴³ Jak w przypisie nr 40.

(akta kontroli str. 848-852)

2.12. W okresie objętym kontrolą toczyło się siedem⁴⁴ postępowań o zasiedzenie 57⁴⁵ nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 5 629 m² oraz wartości 17,750 tys. zł, dla których wnioskodawcą był Prezydent, występujący w imieniu Skarbu Państwa. Stronami postępowań były: jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, spółdzielnie, spółki prawa handlowego oraz związki wyznaniowe. Dla siedmiu spraw postępowania zostały zakończone. W dwóch przypadkach dla gruntów o powierzchni 1327 m² i wartości 2 091 tys. zł oddalono wniosek Skarbu Państwa o zasiedzenie nieruchomości. W trzech przypadkach dla gruntów o powierzchni 2 615 m² i wartości 7 137 tys. zł stwierdzono nabycie przez Skarb Państwa przez zasiedzenie prawa własności nieruchomości. Dwie pozostałe sprawy były w toku.

(akta kontroli str. 856-866)

2.13. W badanym okresie Prezydent skutecznie nadzorował nieruchomości Skarbu Państwa nie doprowadzając do wszczęcia postępowań o ich zasiedzenie lub do zasiedzenia tego rodzaju nieruchomości przez inne podmioty.

(akta kontroli str. 856-866)

2.14. W wyniku oględzin, którym poddano 30 nierozdysponowanych nieruchomości SP ustalono, że 16 spośród nich zostało w całości lub części zagospodarowanych przez podmioty nieuprawnione. Dopuszczenie do sytuacji, w których z nieruchomości korzystały podmioty nieposiadające tytułów prawnych wskazywało na nienależyty nadzór sprawowany przez Prezydenta nad nierozdysponowanymi nieruchomościami SP, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 867-963)

2.15. W latach 2022-2024⁴⁶ oraz na 6 marca 2025 r. w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa ujęto odpowiednio: 14, 13, 14 i 13 nieruchomości,⁴⁷ dla których nie założono księgi wieczystej spośród odpowiednio: 606, 576, 579 i 579 nieruchomości ujętych w zasobie nieruchomości SP.

Naczelnik Wydziału WGM wyjaśniła, że *analiza stanu prawnego wykazanych powyżej nieruchomości wykazała istnienie innych niż księga wieczysta dokumentów potwierdzających tytuł prawny Skarbu Państwa, uzasadniając ich ujęcie w ewidencji zasobu*.

(akta kontroli str. 111-249, 1006-1007)

Celem uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa Prezydent podejmował następujące działania:

- W 2022 r. nabyto w drodze zasiedzenia jedną nieruchomość o powierzchni 0,0450 ha.
- W 2023 r. założono pięć ksiąg wieczystych dla pięciu nieruchomości o powierzchni 2,7906 ha. Uzgodniono treść księgi wieczystej z rzeczywistym

⁴⁴ Wszystkie dla gruntów zabudowanych i zurbanizowanych.

⁴⁵ W tym 30 budynków i 27 działek.

⁴⁶ Według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku.

⁴⁷ O powierzchni odpowiednio 2,24 ha, 1,93 ha, 1,95 ha, 1,93 ha.

stanem prawnym dla dwóch działek o powierzchni 0,1493 ha. Złożono wnioski o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa dla ośmiu działek o powierzchni 0,1610 ha.

- W 2024 r. nabyto trzy działki w drodze zasiedzenia o powierzchni 0,1552 ha. Założono trzy księgi wieczyste dla czterech działek o powierzchni 0,2076 ha. Uzgodniono treść księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym dla czterech działek o powierzchni 0,3447 ha.
- W 2025 r. nabyto 12 działek w drodze zasiedzenia o powierzchni 0,1856 ha oraz udział w części 1/2 nieruchomości o powierzchni 0,0656 ha. Założono trzy księgi wieczyste dla 16 działek o powierzchni 0,3477 ha. Złożono wnioski do sądu o założenie księgi wieczystej dla jednej nieruchomości o powierzchni 0,3274 ha.

(akta kontroli str. 417-422)

Na podstawie analizy 20 wniosków składanych przez sądy i notariuszy⁴⁸, ustalono, że we wszystkich sprawach zmiany danych zostały wprowadzone do EGiB średnio po upływie od trzech do 27 dni od daty wpływu dokumentów do Urzędu, tj. w terminie określonym w art. 23 ust. 7 prawa geodezyjnego i kartograficznego.

(akta kontroli str. 1377)

Prezydent Miasta Kalisza podejmował z własnej inicjatywy działania mające na celu ustalenie przesłanek nabycia przez gminę nieruchomości Skarbu Państwa w drodze komunalizacji, o czym więcej w obszarze 1 pkt. 1.9. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 450-461)

2.16. W okresie objętym kontrolą do Prezydenta nie wpłynęły zgłoszenia mieszkańców, służb, inspekcji i straży dotyczących zdarzeń i sytuacji zaistniałych na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa dotyczących kradzieży, nielegalnej wycinki, pożarów, nielegalnych wysypisk śmieci. Wpłynęło natomiast jedno zgłoszenie w 2024 r. z Państwowej Straży Pożarnej dot. poluzowanej dachówki na budynku przy placu Kilińskiego. W tym samym dniu dachówka została zdemontowana. Ponadto w latach 2022-2023 wpłynęło pięć zgłoszeń, odpowiednio trzy i dwa, od mieszkańców budynku mieszkalnego bezpośrednio sąsiadującego z nieruchomością przy ul. Handlowej dotyczących okien albo uszkodzeń płyt z OSB, które stanowiły zabezpieczenie otworów okiennych. Działania w celu zabezpieczenia nieruchomości zostały podejmowane bez zbędnej zwłoki, a łączny koszt dla ww. działań wyniósł 6,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1010-1019)

Prezydent w latach 2022-2024 w celu zabezpieczenia nierozdysponowanych nieruchomości SP z własnej inicjatywy podejmował odpowiednio trzy (zabezpieczenie drzwi oraz okien, uporządkowanie terenu, naprawa uszkodzonej obróbki blacharskiej), pięć (zabezpieczenie szafy rozdzielczej oraz

⁴⁸ Próba obejmowała cztery sprawy z 2022 r., pięć spraw z 2023 r., sześć spraw 2024 r. i pięć spraw z 2025 r.

pomieszczenia, trzykrotne zabezpieczenie otworu okiennego, zabezpieczenie wyłazu na dach, naprawa uszkodzonego dachu), sześć działań (pięciokrotnie zabezpieczano otwory okienne oraz zabezpieczenie drzwi i wyłazu na dach), których koszt wyniósł odpowiednio 1,6 tys. zł, 2,4 tys. zł i 6,4 tys. zł. W 2025 r. nie podejmował żadnych działań w celu zabezpieczenia nieruchomości.

(akta kontroli str. 1010-1019)

2.17. W Urzędzie prowadzono⁴⁹ dla wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości SP książki obiektów budowlanych tj. osiem książek obiektów budowlanych⁵⁰ dla czterech⁵¹ nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Szczegółowym badaniem objęto cztery książki dotyczące czterech nieruchomości. Analiza powyższych KOB wykazała, że składały się one m.in. z informacji o obiekcie budowlanym, danych właściciela lub zarządcy obiektu, przeprowadzonych kontrolach, ekspertyzach i opiniach technicznych, przeglądach technicznych, robotach budowlanych związanym z obiektem wykonywanych po oddaniu go do użytkowania, katastrof budowlanych dot. obiektu oraz decyzji, postanowień, zaświadczeń i innych dokumentów wydanych przez organy administracji publicznej, co było zgodne z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego⁵² oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 15 grudnia 2022 r. w sprawie książki obiektu budowlanego oraz systemu Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego⁵³.

W ww. KOB nie dokonano wszystkich wymaganych wpisów, albo wpisy te były nie do końca rzetelne, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1023-1031)

2.18. W kontrolowanym okresie w związku z administrowaniem i gospodarowaniem nieruchomościami nierozdysponowanymi Miasto poniosło ogółem koszty w kwocie 744,6 tys. zł. W 2022 r. koszty te wyniosły 307 tys. zł i obejmowały one: modernizacje i przebudowy 128,3 tys. zł; ubezpieczenia 8 tys. zł⁵⁴; sprzątanie terenu 0,6 tys. zł; przeglądy budowlane 11 tys. zł; energię elektryczną 33,7 tys. zł; pozostałe media 54,2 tys. zł; podatki 57,3 tys. zł oraz inne koszty w kwocie 13,9 tys. zł. W 2023 r. koszty te wyniosły 193,2 tys. zł i obejmowały: ubezpieczenia 13,7 tys. zł⁵⁵; przeglądy budowlane 5,2 tys. zł; energię elektryczną 34,1 tys. zł; pozostałe media 53,4 tys. zł; podatki 65,4 tys. zł oraz inne koszty w kwocie 21,4 tys. zł. W 2024 r. koszty te wyniosły 180,9 tys. zł i obejmowały: ubezpieczenia 22,9 tys. zł⁵⁶; ochrona 0,8 tys. zł; przeglądy

⁴⁹ Na dzień 6 marca 2025 r.

⁵⁰ Dalej: KOB.

⁵¹ Z czego pięć książek dla jednej nieruchomości.

⁵² Dz.U. Nr 120, poz. 1134, dalej: rozporządzenie w sprawie KOB z 2003 r. Rozporządzenie obowiązywało do 31 grudnia 2022 r.

⁵³ Dz.U. z 2022 r. poz. 2778, dalej: rozporządzenie w sprawie KOB z 2022 r. Rozporządzenie obowiązywało od 1 stycznia 2023 r.

⁵⁴ Kwota podana dla wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa. Nie ma możliwości wydzielenia z polisy kosztów przypisanych do poszczególnych nieruchomości.

⁵⁵ j.w.

⁵⁶ j.w.

budowlalne 2,8 tys. zł; energię elektryczną 19,3 tys. zł; pozostałe media 36,7 tys. zł; podatki 71,6 tys. zł oraz inne koszty w kwocie 26,8 tys. zł. Według stanu na 31 marca 2025 r. koszty te wyniosły 63,4 tys. zł, na które składały się: ubezpieczenia 5 tys. zł⁵⁷; ochrona 0,4 tys. zł; przeglądy budowlane 0,7 tys. zł; energia elektryczna 2,1 tys. zł; pozostałe media 36,2 tys. zł; podatki 18,2 tys. zł oraz inne koszty w kwocie 0,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1041)

2.19. W Urzędzie obowiązywała instrukcja inwentaryzacyjna, która określała zasady, tryb i metody przeprowadzania inwentaryzacji aktywów i pasywów Urzędu Miasta, w tym obcych składników majątkowych. Inwentaryzacja gruntów Skarbu Państwa została przeprowadzana metodą porównania ewidencji księgowej z zestawieniami nieruchomości Skarbu Państwa za każdy rok objęty kontrolą, za 2022 r. wg stanu na 30 listopada 2022 r., za lata 2023-2024 wg stanu na 31 grudnia. Inwentaryzację budynków przeprowadzono metodą spisu z natury w grudniu 2023 r. wg stanu na 30 listopada 2023 r. Nieruchomości komunalizowane, w związku z ujęciem ich w ewidencji zasobu SP, również zostały objęte inwentaryzacją. Inwentaryzacją objęto wszystkie nieruchomości nierozdysponowane ujęte w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 1042-1100)

2.20. W okresie objętym badaniem⁵⁸ do Prezydenta nie wpłynęły skargi i wnioski, które dotyczyły nieruchomości nierozdysponowanych bądź były związane z ewidencjonowaniem, gospodarowaniem lub opodatkowaniem tych nieruchomości.

(akta kontroli str. 594-595)

2.21. W kontrolowanym okresie sposób gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa nie był przedmiotem kontroli ze strony wojewody.

(akta kontroli str. 471-473)

2.22. Wojewoda sprawował nadzór nad realizacją przez Prezydenta zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa m.in. poprzez wyrażenie zgód na obrót nieruchomościami oraz ich odpłatne i nieodpłatne udostępnianie innym podmiotom. W okresie objętym kontrolą, działając na wniosek Prezydenta, Wojewoda Wielkopolski wydał łącznie 20 zarządzeń.

Wojewoda Wielkopolska wyjaśniła, że *merytoryczna ocena wniosków składanych przez Prezydenta pozwalała na kontrolę zasad prawidłowej gospodarki oraz wykorzystywanie najbardziej pożądanых rozwiązań z punktu widzenia zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa.*

(akta kontroli str. 471-473)

⁵⁷ j.w.

⁵⁸ Stan na 9 czerwca 2025 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent nie sprawował należytego nadzoru nad nierozdysponowanymi nieruchomościami SP w zakresie ustalania korzystania z nich przez podmioty nieuprawnione. Stanowiło to naruszenie art. 12 ugn, który nakładał na Prezydenta obowiązek gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, tj. wydzierżawiania, wynajmowania, użyczania nieruchomości SP oraz naliczania należności w związku z powyższymi tytułami. Skutkiem nienależytego nadzoru było dopuszczenie do sytuacji, w której z 16 spośród 30 nieruchomości poddanych oględzinom w trakcie kontroli NIK korzystały podmioty nieposiadające tytułów prawnych. Działki te były wykorzystywane jako:

- nieruchomość o powierzchni 0,0249 ha była całkowicie zagospodarowana jako posesja prywatna, tj. została ogrodzona i stanowiła funkcjonalną całość z działką prywatną;
- nieruchomość o powierzchni 0,01 ha była całkowicie zagospodarowana jako ogród przydomowy;
- cztery nieruchomości o łącznej powierzchni 0,4113 ha były obsiane kukurydzą na powierzchni ok. 0,1807 ha;
- nieruchomość o powierzchni 0,1166 ha była w części zagospodarowana – użytkowana jako plac firmowy o powierzchni ok. 200 m²;
- nieruchomość o powierzchni 0,2014 ha była w części zagospodarowana – obsiana kukurydzą o powierzchni ok. 1450 m². Ponadto na terenie działki znajdował się baner reklamowy;
- nieruchomość o powierzchni 0,1905 ha była w całości zagospodarowana jako ogródki działkowe. Na działce stwierdzono również posadowiony budynek;
- nieruchomość o powierzchni 1,9133 ha była w części zagospodarowana – częściowo była zabudowana, a w pozostałej części stanowiła ogród – łącznie ok. 0,026 ha.
- nieruchomość o powierzchni 0,1272 ha była w całości zagospodarowana i ogrodzona. Znajdował się na niej m.in. budynek magazynowy oraz plac firmowy;
- nieruchomość o powierzchni 0,2256 ha była w całości zagospodarowana poprzez nasadzenia kapusty;
- nieruchomość o powierzchni 0,0409 ha była w całości zagospodarowana i ogrodzona – plac firmowy;
- nieruchomości oraz odpowiednio o powierzchni 0,0051 i 0,0300 ha były w całości zagospodarowane i ogrodzone. Stanowiły funkcjonalną całość z sąsiednią działką prywatną;
- o powierzchni 0,0225 ha była w całości obsiana zbożem.

(akta kontroli str. 964-966)

Naczelnik Wydziału WGM jako przyczynę wskazała, że *większość nieruchomości została zagospodarowana przez właścicieli nieruchomości sąsiednich. Najczęściej osoby te nie były świadome tego, że naruszają własność Skarbu Państwa. Zajęte działki są niedużymi skrawkami terenu, nienadającymi się do samodzielnego zagospodarowania.* Następnie dodała, że *W piśmie WGM.1710.0001.2025.Aje; D2025.08.02400 z dnia 1 września 2025 r. wydział udzielił szczegółowych wyjaśnień, co do sprawowanego nadzoru nad zasobem nieruchomości i przeprowadzanych w*

tym zakresie kontrolach. Mimo przeprowadzanych kontroli terenowych gruntów zdarzają się przypadki bezprawnych zajęć nieruchomości Skarbu Państwa. Zasób Skarbu Państwa jest bardzo rozległy i różnicowany, co wymaga dalszego działania. W związku z powyższym, w celu uniknięcia tego typu opisywanych zdarzeń, w ramach posiadanych możliwości organizacyjnych zwiększymy jeszcze kontrole nad zasobem.

(akta kontroli str. 967-981)

W 14 ww. przypadkach w trakcie trwania kontroli NIK, wystawiono faktury i wezwano podmioty nieposiadające tytułów prawnych do tych nieruchomości do uregulowania należności w łącznej kwocie 62 480 zł. W pozostałych dwóch przypadkach jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału WGM *działki stanowią jeden zwarty kompleks, na którym od wielu lat funkcjonuje ogród działkowy nieruchomości na podstawie ustawy o dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych nabywane są w drodze decyzji przez stowarzyszenie ogrodowe nieodpłatnie. Nie ma możliwości wydania decyzji stwierdzającej nabycie prawa użytkowania odpłatnie, bowiem użytkowanie jest ograniczonym prawem rzeczowym uregulowanym w kodeksie cywilnym i odpłatność nie należy do treści tego prawa.*

(akta kontroli str. 982-1004)

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

(akta kontroli str. 1023-1031)

Naczelnik Wydziału WGM wyjaśniła, że nieruchomości są przekazywane przez inne podmioty, w związku z czym nie zawsze księgi były prowadzone rzetelnie. Po przekazaniu nieruchomości książka obiektów budowlanych są prowadzone na bieżąco, przeprowadzane i wpisywane są wszystkie dane dotyczące przeglądów obiektu.

(akta kontroli str. 1034-1040)

W toku trwania kontroli NIK, uzupełniono książki obiektów budowlanych o możliwe do ustalenia wpisy w związku z czym, NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent realizował zadania związane z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami SP, choć nie zawsze wykonywał te czynności w sposób prawidłowy i rzetelny. Prezydent terminowo opracował plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2022-2024, a jego zawartość była zgodna z wymogami wynikającym z ugn. Prezydent przeprowadzał corocznie inwentaryzację gruntów. W przypadku stwierdzenia gospodarowania nieruchomościami SP przez podmioty nieuprawnione podejmował odpowiednie działania i naliczał wynagrodzenie za bezumowne korzystanie. Sprawowany przez Prezydenta nadzór nad zasobem nieruchomości SP zapobiegł wszczęciu postępowań o zasiedzenie lub zasiedzeniu tego rodzaju nieruchomości. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2022-2024 nie został w pełni zrealizowany. W toku kontroli stwierdzono również, że 16 spośród 30 zbadanych nierozdysponowanych nieruchomości SP wykorzystywanych było przez podmioty nieposiadające do tego tytułu prawnego. Wprawdzie Prezydent podejmował działania zmierzające do rozdysponowania nieruchomości i naliczenia opłat za bezumowne korzystanie z gruntu, to działania te podjęto dopiero w trakcie trwania kontroli NIK.

OBSZAR

3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2022-2024 Prezydent opłacił podatek od nieruchomości Skarbu Państwa w łącznej kwocie 192 330 zł, w tym:

- w 2022 r. opłacił podatek od 64 nieruchomości gruntowych o powierzchni 5,5059 ha w kwocie 18,2 tys. zł, oraz od pięciu budynków o powierzchni 5715 m² w kwocie 39,1 tys. zł.
- w 2023 r. opłacił podatek od 53 nieruchomości gruntowych o powierzchni 4,6869 ha w kwocie 26, 3 tys. zł, oraz od czterech budynków o powierzchni 5705 m² w kwocie 39,1 tys. zł.
- w 2024 r. opłacił podatek od 58 nieruchomości gruntowych o powierzchni 4,3641 ha w kwocie 26,6 tys. zł, oraz od sześciu budynków o powierzchni 7563 m² w kwocie 45,1 tys. zł.
- w 2025 r. do dnia 12 września 2025 r. opłacił podatek od 48 nieruchomości gruntowych o powierzchni 39 853m² w kwocie 48,0 tys. zł⁵⁹ z zadeklarowanych 69,4 tys. zł.

W zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie zostały ujęte nieruchomości leśne, w związku z czym Prezydent nie był podatnikiem podatku leśnego.

(akta kontroli str. 1110-1138)

Analiza czterech deklaracji podatkowych oraz 15 korekt deklaracji wykazała, że podatek od nieruchomości Skarbu Państwa, zgodnie z właściwością miejscową, był odprowadzany do budżetu Miasta Kalisza. Wysokość należnych kwot była ustalana w oparciu o obowiązujące w latach 2022-2025 stawki podatku oraz kategorie nieruchomości.

⁵⁹ Tj. za miesiące styczeń-sierpień 2025 r.

(akta kontroli str. 1139-1326)

3.2. W latach 2022-2025 Prezydent każdorazowo, zgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶⁰, składał deklaracje podatkowe na podatek od nieruchomości w terminie do dnia 31 stycznia danego roku. Korekty deklaracji dla podatku od nieruchomości były niezwłocznie składane, po zaewidencjonowaniu zmian w zasobie nieruchomości SP.

(akta kontroli str. 1139-1326)

W badanym okresie Prezydent terminowo wpłacał należny podatek od nieruchomości Skarbu Państwa, natomiast sześć rat podatku od jednej nieruchomości za miesiące luty-lipiec 2024 r. zapłacono 13 września 2024 r. Wynikało to z faktu, że prawomocne postanowienie Sądu wpłynęło do Urzędu 18 lipca 2024 r. z adnotacją o uprawomocnieniu z dniem 17 stycznia 2024 r. W związku z zaistniałym opóźnieniem nie powstały odsetki od zaległości.

(akta kontroli str. 1329-1331)

3.3. W kontrolowanym okresie Prezydent nie podejmował działań w celu opodatkowania wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, co do których istniał taki obowiązek. Podatkiem od nieruchomości obejmował te, które ujęte zostały w zasobie nieruchomości SP i co do których istniał taki obowiązek. Opodatkowywał również nieruchomości objęte postępowaniami komunalizacyjnymi. Wyjątek stanowi nieobjęcie podatkiem trzech nieruchomości o powierzchni 0,3318 ha, o klasoużytku „dr” będącymi drogami wewnętrznymi, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1110-1138, 1335-1361)

3.4. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki wydawania przez właściwy miejscowo organ podatkowy ulg⁶¹ w odniesieniu do należności z tytułów podatku od nieruchomości SP czy podatku leśnego, których obowiązek uiszczenia nałożony został na Prezydenta, bądź odmowy udzielenia ulgi na wnioszek Prezydenta.

(akta kontroli str. 1370)

3.5. Wojewoda sprawował nadzór nad realizacją przez Prezydenta zadań związanych z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości SP poprzez kwartalne analizy dochodów i stanu należności.

Wojewoda Wielkopolska wyjaśniła, że *Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości badał m.in. rozkład dochodów bieżących i zaległych z podziałem na formy użytkowania, udział starostwa w dochodach planowanych, wzrost/spadek dochodów bieżących i zaległych w stosunku do roku poprzedniego oraz tendencje, jakie kształtują się w tym zakresie na przestrzeni ostatnich lat. Dodatkowo Wydział corocznie występował do starostów, w tym także Prezydenta Miasta Kalisza, wskazując i zobowiązując ich m.in. do stałego nadzorowania poziomu dochodów bieżących i zaległych.*

⁶⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 707, dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych.

⁶¹ Umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W latach 2022-2025 (do 19 września) nie opodatkowano podatkiem lokalnym trzech⁶² nieużytkowanych nieruchomości drogowych o łącznej powierzchni 0,3318 ha, pomimo że nieruchomości te nie stanowiły dróg publicznych i tym samym w ich przypadku nie było możliwe skorzystanie z wyłączenia z opodatkowania, o którym mowa w art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z tym przepisem opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych w rozumieniu przepisów o drogach publicznych oraz zlokalizowane w nich budowle, z wyjątkiem związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż utrzymanie dróg publicznych lub eksploatacja autostrad płatnych. Wyliczona szacunkowo wartość należnego podatku od nieruchomości od tych trzech nieruchomości drogowych niestanowiących dróg publicznych wynosiła: za 2022 r. 894,96 zł, za 2023 r. 1485,96 zł, za 2024 r. 1485,96 zł, i za miesiące styczeń-luty 2025 r. 296,38 zł⁶³.

(akta kontroli str. 1335-1354, 1366, 1368)

Naczelnik Wydziału WGM wyjaśniła, że w latach 2022-2025 nie ujęto w złożonych deklaracjach podatkowych nieruchomości, ponieważ działki te sklasyfikowane są w ewidencji gruntów i budynków jako drogi. W wyniku analizy zasobu i przygotowywania wykazu działek podlegających opodatkowaniu nieruchomości też uznano za drogi publiczne, niepodlegające opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Jednakże analiza stanu prawnego i faktycznego nieruchomości (...) oraz (...) wykazała, iż mimo użytku dr – drogi, nie stanowią dróg publicznych, zatem podlegają opodatkowaniu. W zakresie nieruchomości (...) wymagana jest dalsza weryfikacja, w uzgodnieniu z Zarządem Dróg Miejskich w Kaliszu, odnośnie jej statusu jako drogi publicznej bądź drogi wewnętrznej.

(akta kontroli str. 1367)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent w okresie objętym kontrolą w większości przypadków sporządził deklaracje na podatek od nieruchomości stanowiących własność SP oraz terminowo je opłacał. W przypadku wystąpienia okoliczności powodujących zmiany w podstawie opodatkowania, niezwłocznie składał korekty deklaracji. Jedynie w odniesieniu do trzech nierozdysponowanych nieruchomości, co do których istniał taki obowiązek, nie został on zrealizowany.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Podjęcie skutecznych działań mających na celu ujęcie w ewidencji zasobu nieruchomości SP o wszystkie nieruchomości, którymi w imieniu SP gospodaruje

⁶² 306101_1.0147.273/4; 306101_1.0080.58/7; 306101_1.0084.16/4.

⁶³ Ostateczna wysokość zobowiązania powinna zostać opłacona przez Prezydenta po ustaleniu zobowiązania w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i wyłączeń przewidzianych ustawą o podatkach i opłatach lokalnych.

Prezydent oraz usunięcie z zasobu nieruchomości podlegających wyłączeniu na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

2. Dokonanie weryfikacji ewidencji zasobu nieruchomości SP w celu zapewnienia ujmowania w niej danych zgodnych ze stanem faktycznym oraz rzetelne ewidencjonowanie nieruchomości SP podlegających komunalizacji.

3. Podjęcie skutecznych działań gwarantujących należyte sprawowanie nadzoru nad nierozdysponowanymi nieruchomościami SP, w tym w szczególności zapobieganie korzystaniu z nieruchomości Skarbu Państwa bez stosownego tytułu prawnego.

4. W przypadku stwierdzenia korzystania przez podmioty nieuprawnione – ustalanie ich, egzekwowanie od nich należnego wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości oraz uregulowanie sposobu korzystania z tych nieruchomości.

5. Uwzględnianie w deklaracjach podatkowych i opłacanie podatku od wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa podlegających obowiązkowi podatkowemu.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.
Poznań, 10 października 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Marcin Komorowicz
Starszy inspektor kontroli
państwowej
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor

Z up. Zuzanna Kaźmierczak
Wicedyrektor
/podpisano elektronicznie/