



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.11.2.2025

Monika Majewska
Dyrektor Powiatowego Zarządu
Geodezji, Kartografii, Katastru
i Nieruchomości w Gnieźnie
Aleje Reymonta 21B
62-200 Gniezno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości w Gnieźnie ¹ Aleje Reymonta 21B, 62-200 Gniezno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Monika Majewska, Dyrektor Powiatowego Zarządu Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości w Gnieźnie od 26 lutego 2019 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. 2. Gospodarowanie nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. 3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do zakończenia czynności kontrolnych ³ , z uwzględnieniem dokumentów wytworzonych przed tym okresem, o ile mają wpływ na ocenę kontrolowanej jednostki
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Andrzej Milewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/80/2025 z 14 maja 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Powiatowy Zarząd Geodezji.

² Dalej: Dyrektor.

³ Zakończenie czynności kontrolnych: 1 września 2025 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Powiatowy Zarząd Geodezji posiadał właściwe przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym nieruchomościami nierozdysponowanymi⁶. Aktywnie pozyskiwano środki zewnętrzne w celu poprawy jakości świadczonych usług. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa⁷ była prowadzona nierzetelnie i w sposób nieodpowiadający przepisom prawa, ponieważ nie obejmowała wszystkich nieruchomości, które zgodnie z katastrzem nieruchomości⁸ spełniały warunki do zaewidencjonowania w zasobie nieruchomości⁹. W związku z tym liczba nieruchomości nierozdysponowanych ujęta w zasobie nieruchomości nie odzwierciedlała stanu faktycznego. W Powiatowym Zarządzie Geodezji ewidencjonowano w formie rejestru i nadzorowano nieruchomości będące przedmiotem postępowań w sprawie ich komunalizacji. Nie prowadzono jednak ewidencji nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, co było nierzetelne i skutkowało nieprawidłowościami w zakresie obowiązków podatkowych. Powiatowy Zarząd Geodezji w zakresie swojej działalności statutowej nie zidentyfikował kluczowych ryzyk, tj. związanych z bezumownym gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione oraz zasiedzeń. Przyczyniło się to do nieskutecznego nadzoru w zakresie gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, co znalazło odzwierciedlenie w bezumownym użytkowaniu 28 nieruchomości. Powiatowy Zarząd Geodezji prowadził pozabilansową ewidencję księgową, w której ujmowano nieruchomości Skarbu Państwa i obejmowano je coroczną inwentaryzacją. Jednak ewidencja ta nie zawierała nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji. Zapewniono ciągłość obowiązywania zawieranych umów okresowego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, a w przypadku dalszego bezumownego użytkowania nieruchomości po zakończeniu obowiązywania umowy dochodzono należności z tego tytułu. Realizując standardy kontroli zarządczej wyznaczono cel wraz ze wskaźnikiem umożliwiającym pomiar jego realizacji w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, których prawo własności nie było ujawnione w księdze wieczystej¹⁰. Budynki będące w zasobie nieruchomości posiadały książki obiektu budowlanego, które nie posiadały jednak wszystkich wymaganych wpisów. Powiatowy Zarząd Geodezji terminowo i w prawidłowych kwotach opłacał podatek od nieruchomości. Nie opłacał jednak należnego podatku leśnego od gruntów, które nie zostały ujawnione w ewidencji zasobu. Brak analizy co do statusu dróg skutkowało niezrealizowaniem obowiązku podatkowego, co do dróg wewnętrznych.

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

⁶ Nieruchomości niezabudowane i zabudowane wraz z naniesieniami, dla których według EGiB właścicielem jest Skarbu Państwa, nieudostępnione, nieprzekazane do korzystania i użytkowania w drodze przewidzianej przepisami prawa innym podmiotom.

⁷ Dalej: zasób nieruchomości albo ewidencja zasobu nieruchomości.

⁸ Zgodnie z art. 224 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.), dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami, do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków, dalej „EGiB” w kataster nieruchomości przez użyte w niniejszej ustawie pojęcie „kataster nieruchomości” rozumie się tę ewidencję.

⁹ Nie zostały bowiem ujęte nieruchomości: nierozdysponowane, o nieuregulowanym stanie prawnym, podlegające komunalizacji na rzecz innych jednostek niż gminy oraz nieruchomości leśne.

¹⁰ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF nr 15 poz. 84, dalej: Standardy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa
Opis stanu faktycznego	1.1. Powiatowy Zarząd Geodezji został utworzony 1 lipca 2010 r.¹² na podstawie uchwały Rady Powiatu Gnieźnieńskiego. Załącznikiem do tej uchwały był statut Zarządu Powiatowego Geodezji. Zgodnie z § 3 statutu przedmiotem podstawowej działalności utworzonej jednostki było prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz realizacja zadań związanych z gospodarowaniem mieniem powiatu i Skarbu Państwa. Statut ten został zmieniony uchwałami z 24 czerwca 2010 r.¹³, 8 lipca 2020 r.¹⁴ i 31 marca 2025 r.¹⁵ W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin organizacyjny Powiatowego Zarządu Geodezji wprowadzony uchwałą Zarządu Powiatu Gnieźnieńskiego z 3 marca 2020 r.¹⁶ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym w jednostce tej funkcjonowały dwa piony: powiatowy ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej oraz pion nieruchomości i administracji, w którym realizowane były zadania związane z ewidencjonowaniem i gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 4-38)

Powiatowy Zarząd Geodezji jako wyodrębniona jednostka organizacyjna Starostwa aktywnie występowała o środki unijne, dotacje od Wojewody Wielkopolskiego¹⁷ oraz dotacje od samorządu Województwa Wielkopolskiego w celu podniesienia jakości realizowanych zadań statutowych. Z uzyskanych środków zrealizowano m. in.:

- dostawę infrastruktury informatycznej w związku z bazami danych EGiB, uzbrojenia terenu¹⁸, obiektów topograficznych¹⁹ wraz z digitalizacją dokumentów zasobu geodezyjnego i kartograficznego, dostawę sprzętu komputerowego i urządzeń peryferyjnych, zakup usług doradczych i wsparcia technicznego, skanowanie i archiwizacja dokumentów zasobu geodezyjnego i kartograficznego i inne, łączna wartość projektu wynosiła 10,8 mln zł²⁰, w tym środki unijne 9,2 mln zł,
- dostawę zmodernizowanej infrastruktury dla baz danych: EGiB dla miast Czarniejewo, Gniezno, Kłecko, Trzemeszno, Witkowo i dla wybranych 59 obrębów z obszaru powiatu gnieźnieńskiego; sieci energetycznej

¹¹ 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.

¹² Uchwała Rady Powiatu Gnieźnieńskiego nr LI/398/2010 z 12 maja 2010 r.

¹³ Uchwała Rady Powiatu Gnieźnieńskiego nr LIII/407/2010 z 24 czerwca 2010 r.

¹⁴ Uchwała Rady Powiatu Gnieźnieńskiego nr XXVIII/178/2020 z 8 lipca 2020 r.

¹⁵ Uchwała Rady Powiatu Gnieźnieńskiego nr XII/101/2025 z 31 marca 2025 r.

¹⁶ Uchwała Zarządu Powiatu Gnieźnieńskiego nr 552/2020 z 3 marca 2020 r. zastąpiony uchwałą Zarządu Powiatu Gnieźnieńskiego nr 2054/2024 z 6 maja 2024 r., a następnie uchwałą Zarządu Powiatu Gnieźnieńskiego nr 390/2025 z 20 maja 2025 r.

¹⁷ Dalej: Wojewoda.

¹⁸ Bazy uzbrojenia terenu, zawierają informacje o istniejących i projektowanych przewodach sieci uzbrojenia terenu i urządzeniach z nimi związanych.

¹⁹ Baza danych obiektów topograficznych o szczegółowości mapy zasadniczej w skali 1:500.

²⁰ Projekt „Infrastruktura informacji przestrzennej dla powiatu gnieźnieńskiego” realizowany w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, oś Priorytetowa 2 Społeczeństwo Informacyjne, Działanie 2.1. Rozwój elektronicznych usług publicznych, Poddziałanie 2.1.1. Rozwój elektronicznych usług publicznych.

i telekomunikacyjnej; sieci drogowej, zakup sprzętu komputerowego, e-usługi na rozbudowanych portalach, inne. Łączna wartość projektu wynosiła 12,9 mln zł²¹, w tym środki unijne 9 mln zł.

Ponadto, Powiatowy Zarząd Geodezji pozyskał środki unijne, od Wojewody i samorządu województwa dla realizacji 13 projektów związanych z infrastrukturą informatyczną oraz modernizacją samej siedziby Powiatowego Zarządu Geodezji na łączną kwotę 1,1 mln zł.

Dyrektor Powiatowego Zarządu Geodezji wyjaśniła, że: *pozyskane środki zewnętrzne zarówno krajowe, jak i unijne służyły w dużej mierze realizacji ustawowych zadań Starosty jako organu administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz zarządcy nieruchomości Skarbu Państwa. Digitalizacja zasobu geodezyjnego umożliwiła szybszy dostęp do informacji o nieruchomościach Skarbu Państwa, ich lokalizacji, przeznaczeniu i stanie prawnym.*

(akta kontroli str. 1296-1305)

W okresie objętym kontrolą liczba i powierzchnia nieruchomości²² (działek ewidencyjnych) wpisanych do prowadzonej ewidencji zasobu nieruchomości przez Powiatowy Zarząd Geodezji kształtowała się następująco:

- na dzień 31 grudnia 2022 r.: 147 nieruchomości o powierzchni 319,87 ha, w tym 72 nieruchomości nierozdysponowanych,
- na dzień 31 grudnia 2023 r.: 203 nieruchomości o powierzchni 331,96 ha, w tym 123 nieruchomości nierozdysponowanych,
- na dzień 31 grudnia 2024 r.: 170 nieruchomości o powierzchni 323,74 ha, w tym 97 nieruchomości nierozdysponowanych,
- na dzień 6 marca 2025 r.: 177 nieruchomości o powierzchni 325,95 ha, w tym 91 nieruchomości nierozdysponowanych.

W ewidencji zasobu ujawniono budynki wraz z powierzchnią użytkową, która wynosiła ww. okresie odpowiednio: 1001 m², 1392 m², 1001 m² i 1001 m².

(akta kontroli str. 55-69)

Dane, które dotyczyły liczby nieruchomości nierozdysponowanych pochodziły z ewidencji księgowej pozabilansowej, w której na koncie analitycznym 090_34 oznaczonym jako „rezerwa” uwidocznione były dane dotyczące tych nieruchomości. Główna księgowa Powiatowego Zarządu Geodezji wyjaśniła, że: *księgowania w formie dokumentu „polecenie księgowania” na koncie pozabilansowym 090 dokonywał pracownik działu księgowo-finansowego na podstawie tabeli sporządzanej przez pracownika działu nieruchomości i administracji.* Dyrektor Powiatowego Zarządu Geodezji wskazała, że: *grunty ujęte na wskazanym koncie stanowiły tzw. rezerwę Skarbu Państwa, czyli nieruchomości pozostające w zasobie, które nie zostały przypisane do konkretnego celu publicznego, ani oddane w trwały zarząd, natomiast mogły być przeznaczone – w zależności od potrzeb – do sprzedaży, oddania w najem, dzierżawę lub inne formy rozdysponowania zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami.*

Ewidencja księgowa nie zawierała informacji co do powierzchni poszczególnych nieruchomości, ich rodzaju (grunty rolne, leśne, grunty pod wodami, itp.). Natomiast każda nieruchomość posiadała przypisaną wartość księgową.

(akta kontroli str. 750-751, 1612-1681)

²¹ Projekt „Infrastruktura informacji przestrzennej dla powiatu gnieźnieńskiego część II” realizowany w ramach Programu Regionalnego Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021-2027, Priorytet 1. Fundusze europejskie dla wielkopolskiej gospodarki, Działanie 1.4. Rozwój e-usług i e-zasobów publicznych.

²² Ewidencja zasobu nie obejmowała nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste.

W toku czynności kontrolnych, Powiatowy Zarząd Geodezji analizował dane dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa uzyskane na podstawie raportów z EGiB i zidentyfikował dodatkowo:

- na dzień 31 grudnia 2022 r.: 34 nieruchomości nierozdysponowane, z czego: 30 nieruchomości rolnych o pow. 8,89 ha, 3 nieruchomości zabudowane i zurbanizowane o pow. 0,97 ha, 1 nieruchomość o kilku klasoużytkach o pow. 0,18 ha,
- na dzień 31 grudnia 2023 r.: 41 nieruchomości nierozdysponowanych, z czego: 37 nieruchomości rolnych o pow. 9,94 ha, 3 nieruchomości zabudowane i zurbanizowane o pow. 0,97 ha, 1 nieruchomość o kilku klasoużytkach o pow. 0,18 ha,
- na dzień 31 grudnia 2024 r.: 40 nieruchomości nierozdysponowanych, z czego: 36 nieruchomości rolnych o pow. 9,11 ha, 3 nieruchomości zabudowane i zurbanizowane o pow. 0,97 ha, 1 nieruchomość o kilku klasoużytkach o pow. 0,18 ha,
- na dzień 2 czerwca 2025 r.: 40 nierozdysponowanych, z czego: 36 nieruchomości rolnych o pow. 9,93 ha, 3 nieruchomości zabudowane i zurbanizowane o pow. 0,97 ha, 1 nieruchomość będąca budynkiem o pow. 610 m kw., 1 nieruchomość o kilku klasoużytkach o pow. 0,18 ha.

Powyższe nieruchomości nie były ujawnione w ewidencji zasobu, mimo obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1347)

1.2. Na podstawie raportów z EGiB Skarb Państwa został wykazany jako podmiot władający na dzień:

- 31 grudnia 2022 r.: dla 2231 nieruchomości²³ o pow. 1616,38 ha,
- 31 grudnia 2023 r.: dla 2386 nieruchomości²⁴ o pow. 1569,16 ha,
- 31 grudnia 2024 r.: dla 2279 nieruchomości²⁵ o pow. 1490,25 ha,
- 6 marca 2025 r.: dla 2251 nieruchomości²⁶ o pow. 1371,62 ha.

Nieruchomości tych nie ujęto w ewidencji zasobu, ponieważ:

- na 31 grudnia 2022 r.: 1691 nieruchomości o pow. 565,72 ha stało się z mocy prawa własnością gmin i podlegały procesowi komunalizacji, 177 nieruchomości o pow. 613,71 ha były nieruchomościami o nieuregulowanym stanie prawnym, 37 nieruchomości o pow. 46,74 ha stanowiły nieruchomości leśne, 292 nieruchomości o pow. 381,53 ha podlegało komunalizacji na podstawie innych przepisów,
- na 31 grudnia 2023 r.: 1856 nieruchomości o pow. 614,04 ha stało się z mocy prawa własnością gmin i podlegały procesowi komunalizacji, 253 nieruchomości o pow. 662,27 ha były nieruchomościami o nieuregulowanym stanie prawnym, 45 nieruchomości o pow. 50,48 ha stanowiły nieruchomości leśne, 191 nieruchomości o pow. 231,26 ha podlegało komunalizacji na podstawie innych przepisów,
- na 31 grudnia 2024 r.: 1829 nieruchomości o pow. 613,26 ha stało się z mocy prawa własnością gmin i podlegały procesowi komunalizacji, 242 nieruchomości o pow. 658,86 ha były nieruchomościami o nieuregulowanym

²³ W tym prawo własności dla 1725 nieruchomości było ujawnione w księdze wieczystej, a dla 211 w innym dokumencie.

²⁴ W tym prawo własności dla 1838 nieruchomości było ujawnione w księdze wieczystej, a dla 198 w innym dokumencie.

²⁵ W tym prawo własności dla 1721 nieruchomości było ujawnione w księdze wieczystej, a dla 245 w innym dokumencie.

²⁶ W tym prawo własności dla 1704 nieruchomości było ujawnione w księdze wieczystej, a dla 241 w innym dokumencie.

stanie prawnym, 43 nieruchomości o pow. 50,40 ha stanowiły nieruchomości leśne, 125 nieruchomości o pow. 157,44 ha podlegało komunalizacji na podstawie innych przepisów,

- na 6 marca 2025 r.: 1812 nieruchomości o pow. 603,80 ha stało się z mocy prawa własnością gmin i podlegały procesowi komunalizacji, 233 nieruchomości o pow. 553,66 ha były nieruchomościami o nieuregulowanym stanie prawnym, 45 nieruchomości o pow. 50,48 ha stanowiły nieruchomości leśne, 121 nieruchomości o pow. 152,58 ha podlegała komunalizacji na podstawie innych przepisów.

Nieruchomości podlegających komunalizacji na podstawie art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie ewidencjonuje się w zasobie nieruchomości na podstawie przepisów ustawy z 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²⁷. Nieruchomości te stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, jednak w stosunku do nich nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności. Natomiast wszystkie ww. nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym oraz podlegające komunalizacji na podstawie innych przepisów niż ww. art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami powinny być wykazane w ewidencji zasobu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 70-241, 1347)

Ponadto, w ewidencji zasobu nieruchomości w poszczególnych latach objętych kontrolą ujawniono nieruchomości, które nie figurowały w EGiB jako nieruchomości Skarbu Państwa, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 253-256)

W trakcie kontroli na podstawie raportów z EGiB zidentyfikowano nieruchomości Skarbu Państwa będące budynkami, które – mimo obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami – nie zostały ujawnione w ewidencji zasobu nieruchomości, a których liczba i powierzchnia wynosiła na dzień:

- 31 grudnia 2022 r.: 120 o pow. 18 453 m kw.,
- 31 grudnia 2023 r.: 122, o pow. 17 680 m kw.,
- 31 grudnia 2024 r.: 122, o pow. 19 160 m kw.,
- 6 marca 2025 r.: 120 o pow. 18 023 m kw.,

o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 242-252, 1328-1329)

1.3. Zasób nieruchomości był prowadzony w formie elektronicznej, tj. w formie pliku Excel. Rejestr składał się z kolumn o nazwach: nazwa gminy, obręb lub adres, nr działki ewidencyjnej, powierzchnia działki, nr księgi wieczystej, przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku tego planu, przeznaczenie wynikające z dokumentu planistycznego danej gminy, czyli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego²⁸, data ostatniej aktualizacji, informacja o zgłoszonych roszczeniach, informacja o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych, powierzchnia użytkowa budynków, powierzchnia użytkowa lokali, sposób zagospodarowania. Zakres

²⁷ Dz. U. poz. 191 ze zm.

²⁸ Dalej: SUiKZP. W okresie od 24 września 2023 r. powinien być wykazywany w przypadku braku planu miejscowego profil funkcjonalny strefy planistycznej obejmującej nieruchomość w planie ogólnym gminy

tych informacji odpowiadał art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dane o poszczególnych nieruchomościach były prezentowane w sposób zgodny z rozporządzeniem z 27 lipca 2021 r. Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁹.

(akta kontroli str. 752-753)

Szczegółowa analiza danych 20 nieruchomości nierozdysponowanych wykazanych w ewidencji zasobu i w EGiB wykazała, że:

- w sposób zgodny z EGiB uzupełniono w ewidencji zasobu nieruchomości dane dotyczące numeru księgi wieczystej oraz powierzchni nieruchomości,
- w przypadku braku księgi wieczystej wskazano w zasobie nieruchomości dokument potwierdzający posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, tzn. w jednym przypadku wskazano na nr księgi tomowej³⁰,
- prawidłowo, zgodnie z obowiązującym na danym terenie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego określono sposób zagospodarowania nieruchomości – w przypadku 14 nieruchomości, w przypadku sześciu nieruchomości prawidłowo, w sposób odpowiadający profilowi funkcjonalnemu w danym SUiKZP gminy zidentyfikowano charakter strefy planistycznej obejmującej daną nieruchomość. Dyrektor Powiatowego Zarządu wyjaśniła, że: *w ewidencji zasobu dane co do zagospodarowania wpisanych działek ewidencyjnych pozyskiwano z ogólnodostępnych portali mapowych gmin. Pozwalało to ustalić, czy dana działka jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i jaki jest przewidziany dla niej sposób zagospodarowania. W przypadku brak miejscowego planu, informacje pozyskiwano w oparciu o dokument planistyczny gminy – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,*
- w stosunku do ww. 20 nieruchomości nie zgłoszono żadnych roszczeń, ani nie toczyły się postępowania sądowe lub administracyjne.

(akta kontroli str. 1322-1325, 1340)

1.4. Powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa ujęta w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa przekazywanych do Wojewody zgodnie z 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, wg stanu na 31 grudnia 2022, 2023 i 2024 wynosiła odpowiednio: 319,8736 ha; 331,9604 ha i 323,7473 ha. W sprawozdaniach tych nie używano sformułowania „nieruchomości nierozdysponowane” oraz nie wskazywano na konkretne numery działek ewidencyjnych. Dyrektor Powiatowego Zarządu Geodezji wyjaśniła, że: *dane takie nie były wskazywane w sprawozdaniach, ponieważ nie były wymagane przez Wojewodę.*

Kierownik działu nieruchomości i administracji Powiatowego Zarządu Geodezji wyjaśnił, że: *w sprawozdaniach przekazywanych do Wojewody w pkt 1c sprawozdania wskazywano na „nieruchomości zagospodarowane w inny sposób”. Były to nieruchomości stanowiące rezerwę zasobu nieruchomości Skarbu Państwa czyli nieruchomości, które nie zostały przypisane do realizacji konkretnych zadań publicznych i nie były aktualnie wykorzystywane, lecz mogły być przeznaczone do zagospodarowania w przyszłości zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym m.in. poprzez sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, dzierżawę, najem,*

²⁹ Dz. U. z 2024 r., poz. 219 ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie EGiB.

³⁰ Tomowe księgi wieczyste, tzw. Grundbuch, obowiązujące na terenach b. zaboru pruskiego od II połowy XIX w. Z jej zapisów z kolumny o nazwie w języku niemieckim: „Name des Besitzers” – czyli nazwisko właściciela, wskazano Skarb Państwa, a w kolumnie o nazwie w języku łacińskim „Rubrica I. Titulus possessionis”, czyli rubryka I. Tytuł własności, wskazano postanowienie Sądu Powiatowego w Mogilnie z 27 marca 1961 r.

zamianę lub nieodpłatne przekazanie na cele publiczne lub społeczne. Wojewoda nie określał jak należy rozumieć tę kategorię nieruchomości w sprawozdaniach.

Z załączonych wyjaśnień wynikało również, że liczba nieruchomości zagospodarowanych w inny sposób i ich powierzchnia była zbieżna z danymi zawartymi na koncie analitycznym 090_34 i oznaczonymi jako „rezerwa”. Zatem, nieruchomości wykazywane w sprawozdaniach do Wojewody opisane jako „nieruchomości zagospodarowane w inny sposób” stanowiły zbiór nieruchomości nierozdysponowanych.

(akta kontroli str. 1331-1333, 1951-1956)

1.5. Powiatowy Zarząd Geodezji przekazywał Wojewodzie roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa wg wzoru określonego przez Wojewodę. Wzór ten w badanym okresie nie był modyfikowany. Zakres danych wynikający ze wzoru był następujący:

- powierzchnia gruntów znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa ogółem w tym: oddanych w trwałą 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 ogółem w tym: oddanych w użytkowanie wieczyste, w trwałym zarządzie, oddanych w najem i dzierżawę,
- dochody z odpłatnego udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa.

Wzór sprawozdania nie wymagał wykazywania w nim enumeratywnie nieruchomości. Sprawozdania były składane terminowo, tj. do 30 kwietnia za ubiegły rok kalendarzowy³¹. Sprawozdanie za rok 2022 r. Powiatowy Zarząd Geodezji skorygował 9 maja 2023 r. wskazując poprawną powierzchnię gruntów znajdujących się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. Było to działanie w ramach autokontroli. Powiatowy Zarząd Geodezji nie otrzymał od Wojewody wezwań co do korekt lub uzupełnień sprawozdań.

Sprawozdania przedkładane Wojewodzie odzwierciedlały stan ustalony przez Powiatowy Zarząd Geodezji i ujęty w ewidencji zasobu.

(akta kontroli str. 1951-1956)

1.6. W Powiatowym Zarządzie Geodezji w zakresie zadań związanych z prowadzeniem EGiB był wykorzystywany informatyczny system informacji przestrzennej³². Jedną z funkcjonalności tego systemu odpowiadała za prowadzenie EGiB.

System ten był kompleksowy, tzn. prezentował użytkownikowi również inne dane: w zakresie uzbrojenia terenu (dane co do przebiegu sieci energetycznej, kanalizacyjnej, gazowej, itp.), bazę obiektów topograficznych, np. schody, estakady, mosty, wiadukty, itp. System posiadał bazę dokumentów źródłowych na podstawie których dokonywano pomiarów w terenie i sporządzono operaty będące podstawą zmian w EGiB. Każda zmiana w bazie SIP, a więc i w EGiB posiadała historię, tzn. system pozwalał ustalić kto i kiedy dokonywał zmian.

W okresie objętym kontrolą nie występowały problemy techniczne z systemem informatycznym SIP. Dostęp do SIP posiadali wszyscy pracownicy pionu nieruchomości i administracji Powiatowego Zarządu Geodezji.

³¹ Sprawozdanie za 2022 r. złożono 28 kwietnia 2023 r., za 2023 r. – 30 kwietnia 2024 r., a za 2024 r. – 30 kwietnia 2025 r.

³² Dalej: SIP.

Rejestr zasobu nieruchomości Skarbu Państwa był prowadzony poza SIP, w formie rejestru w arkuszu Excel. Możliwość modyfikacji ewidencji zasobu posiadał jeden wyznaczony pracownik oraz kierownik działu nieruchomości i administracji. Wszyscy pracownicy działu nieruchomości i administracji posiadali upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zakresie niezbędnym do realizacji zadań wynikających z zakresu obowiązków.

(akta kontroli str. 754-756)

1.7. Dyrektor Powiatowego Zarządu Geodezji wprowadziła zarządzenie w sprawie ustalania zasad wprowadzania nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na terenie Powiatu Gnieźnieńskiego³³. Zgodnie z pkt 3 załącznika nr 1 do zarządzenia, regulacja stanów prawnych nieruchomości miała na celu doprowadzenie do sytuacji, umożliwiającej prawidłowe, zgodne z prawem gospodarowanie nimi, w tym przez uprawnione podmioty, w sytuacji w której jednostki samorządu terytorialnego będą mogły dokonać przejęcia tych nieruchomości na swoje mienie. Jednocześnie z zapisów pkt 4 ww. załącznika wynikało, że do ewidencji zasobu nieruchomości wpisywano nieruchomości po uporządkowaniu stanu prawnego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 738-740)

Jednocześnie kierownik działu nieruchomości i administracji Powiatowego Zarządu Geodezji został zobowiązany do podejmowania działań mających na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości w liczbie nie mniejszej niż 25 działek w skali jednego kwartału (pkt 6 załącznika nr 1). Zgodnie ze złożonymi sprawozdaniami w 2024 r. uregulowano stan prawny 142 działek o łącznej powierzchni 49,90 ha, a w I kwartale 2025 r. 25 działek o powierzchni 6 ha. W okresie przed wydaniem powyższego zarządzenia w 2022 r. uregulowano stan prawny 56 działek, a w 2023 r. 59 działek ewidencyjnych. Wyznaczenie celów i zadań odpowiadało części II.B.6 Standardów. W myśl tego Standardu, cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

(akta kontroli str. 741-743)

Dyrektor Powiatowego Zarządu Geodezji wyjaśniła, że: *w okresie objętym kontrolą, jak i wcześniej, nie istniały formalnie wydane wewnętrzne zarządzenia, wytyczne ani inne dokumenty, które w sposób bezpośredni i jednoznaczny nakazywały porównywanie danych zawartych w ewidencji zasobu z informacjami zawartymi w EGiB w celu weryfikacji kompletności zasobu Skarbu Państwa.*

Analiza danych pomiędzy tymi bazami była podejmowana w ramach bieżących czynności pracowników, w szczególności przy prowadzeniu spraw dotyczących ujawniania praw Skarbu Państwa w księgach wieczystych, ewidencji, badaniem stanu prawnego, czy przy aktualizacji danych o stanie posiadania. Tego typu działania mają swoje odzwierciedlenie w zarządzeniu nr 16/2024 Dyrektora Powiatowego Zarządu z 12 lipca 2024 r., w którym ustalono zasady wprowadzania nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym do ewidencji zasobu.

(akta kontroli str. 759-764)

1.8. Dyrektor Powiatowego Zarządu Geodezji zarządzeniem z 12 stycznia 2022 r.³⁴ wprowadziła zasady polityki rachunkowości, które następnie zostały uchylone przez wprowadzenie zarządzenia z 4 stycznia 2024 r. dotyczącego

³³ Zarządzenie nr 16/2024 z 12 lipca 2024 r.

³⁴ Zarządzenie nr 1/2022 Dyrektora Powiatowego Zarządu Geodezji w sprawie ustalania dokumentacji opisującej przyjęte zasady (polityki) rachunkowości dla Powiatowego Zarządu Geodezji.

polityki rachunkowości³⁵ dla tej jednostki. W pierwszym z zarządzeń w pkt 42 wskazano, że ewidencję gruntów Skarbu Państwa prowadzi się na koncie pozabilansowym 090. W kolejnym zarządzeniu, w pkt 43 wskazano, że ewidencja środków trwałych Skarbu Państwa, pozostałych środków trwałych Skarbu Państwa i gruntów Skarbu Państwa prowadzona jest na koncie pozabilansowym 090 i jednocześnie wskazano 14 kont analitycznych wraz z ich opisem. W Powiatowym Zarządzie Geodezji prowadzono ewidencję pozabilansową dla gospodarowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Nie obejmowała ona nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji.

Na koniec 2022 r. w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa wykazano 147 nieruchomości, tj. działek ewidencyjnych oraz ewidencjonowano 474 nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym. Na 31 grudnia 2023 r. w zasobie tym zaewidencjonowano 203 działki ewidencyjnych i ewidencjonowano 470 działek będących w użytkowaniu wieczystym. W kolejnym, na 31 grudnia 2024 r. w zasobie znalazło się 170 działek ewidencyjnych i ewidencjonowano 460 działek w użytkowaniu wieczystym. Dane te były zbieżne z prowadzoną ewidencją pozabilansową. Ponadto, w ewidencji pozabilansowej wykazywano budynki, garaże, lokale mieszkalne oraz elementy wyposażenia (ogrodzenie, sieć kanalizacyjną).

Na dzień 6 marca 2025 r. ujawniono 460 działek ewidencyjnych w użytkowaniu wieczystym, co odpowiadało liczbie działek wskazanych w ewidencji pozabilansowej. W przypadku innych nieruchomości – działek wykazanych w zasobie – było ich 177, a w ewidencji pozabilansowej 178.

W ewidencji pozabilansowej każdy składnik majątku miał przypisaną swoją wartość. Zgodnie z pkt 44 polityki rachunkowości z 4 stycznia 2024 r., dane ewidencyjne oraz wartości nieruchomości Skarbu Państwa przyjmuje się do ewidencji pozabilansowej na podstawie tabel z ewidencji operacyjnej przekazanych z działu nieruchomości i administracji. Ewidencja pozabilansowa była prowadzona niezgodnie z przyjętymi zasadami wynikającymi z polityki rachunkowości, ponieważ nie ujawniono w niej nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych do komunalizacji, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1612-1681, 1959-1986)

1.9. Powiatowy Zarząd Geodezji posiadał informacje co do 419 nieruchomości, w odniesieniu do których w okresie objętym kontrolą toczyło się postępowanie komunalizacyjne. W okresie tym liczba i powierzchnia nieruchomości, w których Wojewoda wszczął postępowanie komunalizacyjne kształtowała się następująco:

- przed 2022 r. wszczęto postępowania dotyczące 72 nieruchomości o powierzchni 67,0426 ha, z czego w 2022 r. zakończono postępowania w stosunku do 21 nieruchomości o pow. 5,1964 ha,
- w 2022 r. wszczęto postępowania w sprawie 57 nieruchomości o pow. 169,3500 ha, z czego w 2022 r. w postępowanie zakończono w sprawie 22 nieruchomości o pow. 102,6190 ha, w 2023 r. zakończyło się w sprawie 22 nieruchomości o pow. 61,8673 ha, a w pozostałych nieruchomościach o pow. 4,8634 ha postępowania nie zakończyły się,
- w 2023 r. wszczęto postępowania w sprawie 144 nieruchomości o pow. 53,5162 ha, z czego w 2023 r. postępowania zakończono w sprawie 45 nieruchomości o pow. 15,2238 ha, w 2024 r. postępowania zakończono w sprawie 47 nieruchomości o pow. 17,6345 ha, w 2025 r. postępowania

³⁵ Zarządzenie nr 1/2024 Dyrektora Powiatowego Zarządu Geodezji w sprawie ustalania dokumentacji opisującej przyjęte zasady (polityki) rachunkowości dla Powiatowego Zarządu Geodezji.

- zakończono w sprawie 14 nieruchomości o pow. 2,7877 ha, a w pozostałych nieruchomościach o pow. 17,8702 ha postępowania nie zakończyły się,
- w 2024 r. wszczęto postępowania w sprawie 121 nieruchomości o pow. 43,6623 ha, z czego w 2024 r. postępowania zakończono w sprawie 55 nieruchomości o pow. 22,0791 ha, w 2025 r. postępowania zakończono w sprawie 22 nieruchomości o pow. 3,4617 ha, a w pozostałych nieruchomościach o pow. 18,1215 ha postępowania nie zakończyły się,
 - w 2025 r. wszczęto postępowania w sprawie 24 nieruchomości o pow. 12,6457 ha, żadne z tych postępowań nie zakończyło się.³⁶
- (akta kontroli str. 768-775)

Powiatowy Zarząd Geodezji organizował spotkania dla pracowników urzędów gmin z terenu powiatu gnieźnieńskiego, podczas których omawiano zagadnienia związane z komunalizacją nieruchomości. Na spotkaniach przedstawiono zakres przedmiotowy nieruchomości podlegających komunalizacji dla poszczególnych gmin oraz prawne skutki realizacji tego procesu. Spotkanie takie odbyło się m.in. 14 lutego 2023 r. w siedzibie Powiatowego Zarządu Geodezji z pracownikami Urzędu Gminy Gniezno.

(akta kontroli str. 639-640)

Szczegółową kontrolą objęto 15 nieruchomości, co do których Wojewoda wydał decyzje dotyczące ich komunalizacji. Nieruchomości te były zaewidencjonowane w EGiB jako drogi i w taki sposób były użytkowane. Postępowania w tych sprawach na wniosek gmin trwały od 91 do 1820 dni. W Powiatowym Zarządzie Geodezji prowadzony był rejestr spraw dotyczących nieruchomości będących w trakcie procedury komunalizacji, tj. spraw toczących się przed Wojewodą. Rejestr prowadzony był w formie tabelarycznej i był na bieżąco aktualizowany przez pracownika zajmującego się gospodarką nieruchomościami Skarbu Państwa. Rejestr stanowił narzędzie pomocnicze do nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami. W związku z wydanymi decyzjami przez Wojewodę, Powiatowy Zarząd Geodezji dokonywał zmian w zakresie własności w EGiB w terminach od 1 do 21 dni.

(akta kontroli str. 781-853)

W ewidencji zasobu znalazło się dziewięć działek ewidencyjnych, które były objęte postępowaniem komunalizacyjnym przed Wojewodą³⁷. Dyrektor Powiatowego Zarządu wyjaśniła, że: *zgodnie z obowiązującymi przepisami, decyzję o wszczęciu postępowania komunalizacyjnego podejmowała gmina, składając stosowny wniosek do wojewody. Starosta nie miał wpływu ani na treść, ani na zasadność takich wniosków. Dlatego w ewidencji zasobu znajdowały się również nieruchomości, w odniesieniu do których postępowanie komunalizacyjne zostało ostatecznie zakończone decyzją o odmowie, umorzeniem lub zawieszeniem postępowania z uwagi na brak podstaw prawnych do komunalizacji. Część nieruchomości, będących rowami, znajdowała się w zasobie z uwagi na długotrwały brak działań po stronie gmin w zakresie ich komunalizacji, mimo sygnalizacji starosty o zaistniałej potrzebie. W celu rozwiązania problemów inwestycyjnych zgłaszanych przez interesantów, starosta w granicach przepisów prawa ustanowił na tych działkach służebność przechodu, przejazdu (odpłatnie i w formie aktu notarialnego). Dopiero po tych działaniach gminy przystąpiły do składania wniosków o komunalizację, co dodatkowo potwierdza, że pierwotnie nieruchomości te nie były objęte rzeczywistym zamiarem przejęcia przez gminy. W odniesieniu do niektórych*

³⁶ Dane na dzień 1 września 2025 r.

³⁷ Rejestr postępowań komunalizacyjnych dla Powiatu Gnieźnieńskiego pozyskany w trakcie kontroli od Wojewody.

nieruchomości wojewoda odmówił komunalizacji ze względu na ich charakter jako dróg, które historycznie miały status drogi wojewódzkiej, a obecnie pełnią funkcję dróg gminnych. W takich przypadkach jedynym rozwiązaniem umożliwiającym przekazanie ich jednostce samorządu terytorialnego na cel publiczny jest przyjęcie ich do zasobu i przekazanie w formie darowizny. W związku z powyższym, uznaliśmy ujęcie wymienionych nieruchomości w zasobie za działanie zgodne z obowiązującymi przepisami i wynikające z konieczności zapewnienia ciągłości zarządzania mieniem Skarbu Państwa. Jednocześnie, w przypadkach, gdy wojewoda wyda decyzję komunalizacyjną, nieruchomości te zostają niezwłocznie wyłączone z zasobu.

(akta kontroli str. 605-621, 639-640)

Kierownik działu nieruchomości i administracji wyjaśnił ponadto, że: *w Powiatowym Zarządzie Geodezji był prowadzony rejestr spraw dotyczących nieruchomości będących w trakcie procedury komunalizacji, tj. spraw toczących się przed Wojewodą. Rejestr ten prowadzony był w formie tabelarycznej w programie Microsoft Word oraz na bieżąco aktualizowany przez pracownika zajmującego się gospodarką nieruchomościami Skarbu Państwa. Stanowił narzędzie pomocnicze do nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami. Ponadto, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa nie ma obowiązku prowadzenia odrębnego rejestru nieruchomości „przeznaczonych do komunalizacji”. Nie istnieje również żadna norma prawna, która nakładałaby na Powiatowy Zarząd Geodezji obowiązek wyodrębnienia, identyfikowania lub monitorowania takich nieruchomości w oderwaniu od wniosku jednostki samorządu terytorialnego i wszczętego formalnie postępowania komunalizacyjnego przez Wojewodę. W praktyce, identyfikacja nieruchomości mogących potencjalnie podlegać komunalizacji opierała się na analizie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków.*

Powiatowy Zarząd Geodezji nie prowadził odrębnej ewidencji nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji i tym samym nie posiadał bieżącej wiedzy o takich nieruchomościach, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1310-1319)

W okresie objętym kontrolą gminy znajdujące się na terenie powiatu gnieźnieńskiego realizowały inwestycje drogowe na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³⁸. Na podstawie wydanych w ww. okresie decyzji dotyczących inwestycji drogowych, gminy były zobowiązane do wypłaty odszkodowań na rzecz Skarbu Państwa na łączną kwotę 939,8 tys. zł, ponieważ na mocy tych decyzji stały się właścicielami nieruchomości na których znajdowały się realizowane inwestycje, przy czym wcześniej nieruchomości te nie były objęte postępowaniem komunalizacyjnym przed Wojewodą.

(akta kontroli str. 1341-1342)

1.10. W 2022 r. Wojewoda, po przeprowadzonej w powiecie kontroli, której przedmiotem było m. in. gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz wykonywanie innych zadań zleconych w zakresie gospodarki nieruchomościami, negatywnie ocenił działania powiatu³⁹. Podstawą takiej oceny było m. in. zaniechanie realizacji trzech z 16 zaleceń pokontrolnych z poprzedniej kontroli, niewystarczające działania z zakresu ujawniania Skarbu Państwa jako właściciela w księgach wieczystych. Kontrolą objęto również obszar ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach którego stwierdzono w przypadku jednej działki, brak wskazania przeznaczenia

³⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 311.

³⁹ Wystąpienie pokontrolne Wojewody Wielkopolskiego z 11 stycznia 2022 r.

nieruchomości. W przypadku innej działki stwierdzono brak wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne skierowane do Starosty, Powiatowy Zarząd Geodezji pismem z 11 lutego 2022 r. przedstawił sposób realizacji zaleceń pokontrolnych.

Ponadto, Wojewoda przeprowadzał analizy dochodów i stanu należności dotyczących Powiatowego Zarządu Geodezji skupiając się na dochodach bieżących i zaległych, wzroście (spadku) dochodów bieżących i zaległych w stosunku do roku poprzedniego oraz tendencje, jakie kształtują się w tym zakresie na przestrzeni ostatnich lat.

(akta kontroli str. 262-493)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zasób nieruchomości nie zawierał wszystkich nieruchomości, dla których według EGiB właścicielem był Skarb Państwa, dla których w ewidencji tej nie wskazano na inny podmiot władający/gospodarujący nieruchomością⁴⁰, tj. w ewidencji zasobu nie zaewidencjonowano:

a) nieruchomości nierozdysponowanych, tj. na dzień:

- 31 grudnia 2022 r.: 34 nieruchomości o pow. 10,04 ha,
- 31 grudnia 2023 r.: 41 nieruchomości o pow. 11,09 ha,
- 31 grudnia 2024 r.: 40 nieruchomości o pow. 10,26 ha,
- 6 marca 2025 r.: 40 nieruchomości o pow. 11,08 ha,

b) nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, tj. na dzień:

- 31 grudnia 2022 r.: 177 nieruchomości o pow. 613,71 ha,
- 31 grudnia 2023 r.: 253 nieruchomości o pow. 662,27 ha,
- 31 grudnia 2024 r.: 242 nieruchomości o pow. 658,86 ha,
- 6 marca 2025 r.: 233 nieruchomości o pow. 553,66 ha,

c) podlegających komunalizacji na podstawie innych przepisów niż art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. na dzień:

- 31 grudnia 2022 r.: 292 nieruchomości o pow. 381,53 ha,
- 31 grudnia 2023 r.: 191 nieruchomości o pow. 231,26 ha,
- 31 grudnia 2024 r.: 125 nieruchomości o pow. 157,44 ha,
- 6 marca 2025 r.: 121 nieruchomości o pow. 152,58 ha.

łącznie w ewidencji zasobu nie ujawniono na dzień:

- 31 grudnia 2022 r.: 503 nieruchomości o pow. 1 005,28 ha,
- 31 grudnia 2023 r.: 485 nieruchomości o pow. 904,62 ha,
- 31 grudnia 2024 r.: 407 nieruchomości o pow. 826,56 ha,
- 6 marca 2025 r.: 394 nieruchomości o pow. 717,32 ha.

Ponadto, w ewidencji zasobu nie ujawniono nieruchomości (budynków), tj.:

- 31 grudnia 2022 r.: 120 o pow. 18 453 m kw.,
- 31 grudnia 2023 r.: 122, o pow. 17 680 m kw.,
- 31 grudnia 2024 r.: 122, o pow. 19 160 m kw.,
- 6 marca 2025 r.: 120 o pow. 18 023 m kw.,

co było niezgodne z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z nim, starostowie ewidencjonują nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości. Funkcję katastru pełni ewidencja gruntów i budynków (EGiB). Tym samym w prowadzonym przez Powiatowy Zarząd Geodezji zasobie nieruchomości należało uwzględnić nieruchomości dla których właścicielem lub posiadaczem samoistnym był Skarb Państwa zarówno w stosunku do

⁴⁰ Z wyjątkiem Starosty, gospodarującego nieruchomością w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa.

nieruchomości nierozdysponowanych, jak i tych o nieuregulowanym stanie prawnym.

Ponadto, nieruchomości zakwalifikowane jako przeznaczone do komunalizacji przez jednostki samorządowe na mocy innych przepisów niż komunalizacja z mocy prawa wynikająca z ustawy przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, powinny znaleźć się w ewidencji zasobu, co wynikało z art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nieujawnienie ww. nieruchomości w ewidencji zasobu skutkowało tym, że Powiatowy Zarząd Geodezji nie posiadał pełnej wiedzy o liczbie nieruchomości będących przedmiotem gospodarowania, w konsekwencji nie sprzyjało to podejmowaniu działań w stosunku do tych nieruchomości, np. dzierżawa, trwały zarząd, itp.

Dyrektor Powiatowego Zarządu wyjaśniła, że: *w przypadku zidentyfikowanych nieruchomości określonych jako „nieruchomości nierozdysponowane” miały one rzeczywiście wskazanego w EGiB właściciela jako Skarb Państwa, jednak z różnych przyczyn nie zostały one wcześniej ujęte w zasobie. Do najczęstszych przyczyn tego stanu należy zaliczyć m.in.: brak przekazania przez organy lub jednostki dotychczas władające stosownych informacji lub dokumentów niezbędnych do przyjęcia nieruchomości do zasobu, opóźnienia w aktualizacji danych wynikające z ograniczeń technicznych, nieruchomości stanowiące tzw. „mienie bezspadkowe” lub nieujawnione wcześniej w dokumentacji ewidencyjnej, które zostały ujawnione dopiero w toku pogłębionej analizy, przypadki, w których nieruchomości zostały ujęte w EGiB jako własność Skarbu Państwa na podstawie wpisu dokonanego bez jednoczesnego uzgodnienia z faktycznym stanem prawnym lub braku stosownego orzeczenia czy decyzji potwierdzającej przejęcie mienia. Dane te zostały przyjęte do dalszego postępowania, a właściwe czynności zmierzające do uzupełnienia zasobu i uporządkowania stanu prawnego są już prowadzone lub zostały zaplanowane.*

Kierownik działu nieruchomości i administracji Powiatowego Zarządu Geodezji wyjaśnił, że: *budynki ujęte w zestawieniu były we władaniu innych podmiotów, w tym: Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, jednostek samorządu terytorialnego, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Polskich Kolei Państwowych. W zestawieniu znalazły się również budynki, które graficznie znajdowały się częściowo na nieruchomościach Skarbu Państwa, a częściowo na działkach przyległych. W takich przypadkach tylko dokładny pomiar geodezyjny granic i budynków może jednoznacznie określić przebieg granicy i faktyczne położenie budynku. Sytuacja taka była możliwa szczególnie jeżeli nie dochodziło do nowego pomiaru geodezyjnego, a grafika została zdigitalizowana z historycznej dokumentacji. Budynki w tej sytuacji „przechodzą” poza granice działek, co generuje błędne przypisanie własności Skarbowi Państwa.*

(akta kontroli str. 242-252, 759-764, 1328-1329)

Brak w ewidencji zasobu nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym wynikał pośrednio z wprowadzenia zarządzenia⁴¹, którego postanowienia błędnie określiły zasady ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa w zasobie nieruchomości. Zgodnie z pkt 4 załącznika nr 1 do ww. zarządzenia, do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wprowadza się nieruchomości, co do których nie zostaną wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności przez jednostki inne niż Skarb Państwa. Treść ww. zarządzenia wskazywała, że do ewidencji zasobu nieruchomości nie były wpisywane nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Wpis do zasobu miał

⁴¹ Zarządzenie nr 16/2024 z 12 lipca 2024 r. Dyrektora Powiatowego Zarządu Geodezji w sprawie ustalania zasad wprowadzania nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na terenie Powiatu Gnieźnieńskiego.

miejsce dopiero po uregulowaniu stanu prawnego danej nieruchomości. Powyższa regulacja była niezgodna z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z nim starostowie ewidencjonują nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości. W prowadzonym przez Powiatowy Zarząd Geodezji zasobie nieruchomości należało zgodnie z ww. przepisem uwzględnić nieruchomości dla których właścicielem lub posiadaczem samoistnym jest Skarb Państwa. Dyrektor wyjaśniła również, że: *EGiB nie jest rejestrem praw lecz, pierwotnie stworzonym w latach 60. XX wieku rejestrem głównie na potrzeby podatkowe. Wpis w EGiB nie stanowiły zawsze dowodu własności i nie zastępowały wpisu w księdze wieczystej. Co więcej, liczne przypadki w praktyce wykazały rozbieżności między wpisami w EGiB, a rzeczywistym stanem prawnym. Zdarzały się sytuacje, w których mimo figurowania Skarbu Państwa jako właściciela w EGiB, po przeprowadzeniu postępowań regulacyjnych okazywało się, że prawo własności przysługuje osobom fizycznym lub jednostkom samorządu terytorialnego. Powiatowy Zarząd Geodezji kierował się zasadą rzetelności i odpowiedzialności za majątek publiczny. W związku z tym uważa, że dopiero ostateczne potwierdzenie prawa własności Skarbu Państwa, np. na podstawie: ostatecznej decyzji administracyjnej (np. stwierdzającej nabycie z mocy prawa), orzeczenia sądu, wpisu w księdze wieczystej była wystarczającą podstawą do ujęcia danej nieruchomości w zasobie. Przedwczesne ujęcie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w zasobie Skarbu Państwa, bez potwierdzenia tytułu własności, mogłoby prowadzić do roszczeń ze strony rzeczywistych właścicieli.*

NIK wskazuje, że dane dotyczące właścicieli nieruchomości wprowadza się do EGiB na podstawie m. in. wpisów w księdze wieczystej, prawomocnych orzeczeń sądu, umów w formie aktu notarialnego, ostatecznych decyzji administracyjnych. Sam wypis z EGiB natomiast stanowi dokument urzędowy i z tego względu, w przypadku braku równoważnego dowodu przeciwnego, korzysta z domniemania zgodności danych wykazanych w EGiB ze stanem rzeczywistym. Z kolei art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadza domniemanie kompetencji w zakresie zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa na rzecz starosty.

Ponadto, zgodnie z art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami, działania Powiatowego Zarządu Geodezji dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa powinny odbywać się zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Przepis ten nakładał obowiązek inicjowania działań zmierzających do uregulowania stanów prawnych z obszaru swojej właściwości miejscowej. Wniosek o zmianę wpisu do EGiB, celem doprecyzowania stanu faktycznego, mogła złożyć każda ze stron, w tym również Powiatowy Zarząd Geodezji, działając z urzędu na podstawie art. 24 ust. 2a pkt 1 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴².

(akta kontroli str. 1310-1319)

2. W EGiB nie wskazano właściciela/władającego, tj. Skarbu Państwa w odniesieniu nieruchomości, które były zaewidencjonowane w zasobie nieruchomości, tj. na dzień:

- 31 grudnia 2022 r.: 15 nieruchomości o pow. 9,51 ha,
- 31 grudnia 2023 r.: 10 nieruchomości o pow. 9,19 ha,
- 31 grudnia 2024 r.: 17 nieruchomości o pow. 17,15 ha,
- 6 marca 2025 r.: 19 nieruchomości o pow. 17,42 ha,

co było niezgodne z art. 7d pkt 1 lit. a Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Zgodnie z nim, do zadań starosty należy w szczególności prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym prowadzenie dla

⁴² Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm. Dalej: Prawo geodezyjne i kartograficzne.

obszaru powiatu ewidencji gruntów i budynków, w tym bazy danych, o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2 tej ustawy.

Ponadto, zgodnie z art. 24 ust. 2a i 2b Prawa geodezyjnego i kartograficznego, informacje zawarte w EGiB podlegają aktualizacji z urzędu, jeżeli zmiany tych informacji wynikają z: przepisów prawa, dokumentów, o których mowa w art. 23 ust. 1-4 ustawy, materiałów zasobu, wykrycia błędnych informacji. Aktualizacja informacji zawartych w EGiB następuje w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie: przepisów prawa, wpisów w księgach wieczystych, prawomocnych orzeczeń sądu, a w przypadkach dotyczących europejskiego poświadczenia spadkowego - orzeczeń sądu, ostatecznych decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, aktów poświadczenia dziedziczenia oraz europejskich poświadczeń spadkowych, zgłoszeń dotyczących zmiany sposobu użytkowania budynku lub jego części (...).

A zatem, każda zmiana dotycząca własności nieruchomości powinna znaleźć odzwierciedlenie w EGiB. Dyrektor Powiatowego Zarządu Geodezji wyjaśniła, że: *ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów z 2018 r. stanowiła, że grunty z mocy prawa stały się własnością osób fizycznych i prawnych. Zgodnie z wydawanymi zaświadczeniami potwierdzającymi przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w prawo własności, sukcesywnie zostały dokonywane zmiany w rejestrze gruntów będących przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa polegające na wykreśleniu działek przekształconych. Pominięcie działek przekształconych nie było w żaden sposób zamierzone, wynikało tylko z przeoczenia tych pozycji z powodu bardzo dużej ilości działek przekształcanych.*

W ocenie NIK, brak ujawnienia prawa własności Skarbu Państwa dla ww. nieruchomości w EGiB skutkowało tym, że prowadzona ewidencja nie odzwierciedlała rzeczywistego stanu własności nieruchomości Skarbu Państwa na terenie powiatu.

(akta kontroli str. 759-764)

3. W Powiatowym Zarządzie Geodezji nie prowadzono ewidencji nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji na rzecz gmin, które zgodnie z art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie mogły być ujęte w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. Nieruchomości te stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, jednak w stosunku do nich nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności. Nie oznacza to jednak, że w stosunku do tych nieruchomości przed wydaniem decyzji przez wojewodę żaden podmiot nie wykonuje uprawnień właścicielskich⁴³. Nie jest to z pewnością gmina, bo dopiero wydana decyzja przez wojewodę przesądza kwestie prawa własności. A zatem, w okresie do wydania prawomocnej decyzji nieruchomości przeznaczone do komunalizacji znajdowały się w zarządzie Powiatowego Zarządu Geodezji, bowiem to on gospodarował nieruchomościami Skarbu Państwa. Skoro obowiązki właścicielskie były realizowane przez ten podmiot, to nie jest możliwe gospodarowanie jakimkolwiek przedmiotem bez posiadania wiedzy co do liczby tych przedmiotów (nieruchomości) i wiedzy o położeniu, danych ewidencyjnych tych nieruchomości.

Konsekwencją nieprowadzenia wykazu tych nieruchomości był brak ich wykazania w ewidencji księgowej pozabilansowej. Ministerstwo Finansów w opinii z dnia 29 września 2006 r. powtórzonej w 2021 r. wskazało, że nieruchomości Skarbu Państwa zarządzane przez starostę nie są aktywami

⁴³ Patrz: wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach, sygn.: I ACa 591/03 z 17 grudnia 2003 r. (LEX nr 193554).

powiatu i nie podlegają ujęciu w jego księgach rachunkowych, przy czym powinny być ujmowane w ewidencji pozabilansowej jednostki. Analogicznie wypowiedział się Komitet Standardów Rachunkowości w uchwale nr 2/2019 z 20 lutego 2019 r. 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 jednostki samorządu terytorialnego. Ujmuje się je w ewidencji pozabilansowej, prowadzonej ilościowo i wartościowo.

Kierownik działu nieruchomości i administracji wyjaśnił, że: *zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa starosta jako reprezentant Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania mieniem nie ma obowiązku prowadzenia odrębnego rejestru nieruchomości „przeznaczonych do komunalizacji”. Nie istnieje również żadna norma prawna, która nakładałaby na Powiatowy Zarząd Geodezji obowiązek wyodrębnienia, identyfikowania lub monitorowania takich nieruchomości w oderwaniu od wniosku jednostki samorządu terytorialnego i wszczęcia formalnego postępowania komunalizacyjnego przez wojewodę. W praktyce, identyfikacja nieruchomości mogących potencjalnie podlegać komunalizacji opierała się na analizie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków.*

NIK wskazuje, że brak ewidencji nieruchomości nie sprzyjał prawidłowemu realizacji zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Za należyte gospodarowanie nieruchomościami przeznaczonymi do komunalizacji, do czasu wydania przez Wojewodę stosownej decyzji, odpowiada właściwy starosta, mimo że nie są one ewidencjonowane w zasobie nieruchomości⁴⁴. Okres oczekiwania na wydanie decyzji komunalizacyjnej jest swego rodzaju okresem zawieszenia, oczekiwania, ale nie zwalnia to właściwego starostę do gospodarowania taką nieruchomością. Warunkiem koniecznym do gospodarowania jest posiadanie wiedzy o istnieniu takiej nieruchomości, a więc posiadanie ewidencji takich nieruchomości.

NIK wskazuje również, że wykazywanie w ewidencji pozabilansowej jedynie wartości części nieruchomości znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa stanowi o nierzetelnym jej prowadzeniu. Nie pozwalało to bowiem na określenie wartości całego zasobu, którym gospodarował Powiatowy Zarząd Geodezji. Pomimo faktu, że nieruchomości przeznaczone do komunalizacji nie powinny być ujawnione w ewidencji zasobu, to nie zmienia to faktu, że winny być również wykazane w ewidencji księgowej pozabilansowej.

(akta kontroli str. 1310-1319)

OCENA CZĄSTKOWA

Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa była prowadzona w sposób nieodpowiadający przepisom prawa, ponieważ nie obejmowała wszystkich nieruchomości, które zgodnie z katastrzem nieruchomości – EGiB spełniały warunki do zaewidencjonowania ich w zasobie nieruchomości. Jednocześnie wystąpiły przypadki, w których nieruchomościom ujawnionym w ewidencji zasobu nie został w EGiB przypisany właściciel/władający, tj. Skarb Państwa. Skutkowało to tym, że liczba nieruchomości nierozdysponowanych ujawnionych w ewidencji zasobu nie odzwierciedlała stanu faktycznego. Nieruchomości, które były zewidencjonowane w zasobie nieruchomości zawierały wszystkie dane ewidencyjne wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami. W Powiatowym Zarządzie Geodezji ewidencjonowano w formie rejestru i nadzorowano nieruchomości będące w trakcie postępowania przed Wojewodą w zakresie komunalizacji. Nie prowadzono jednak ewidencji nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, co było działaniem nierzetelnym.

⁴⁴ Wyrok NSA z 9 lutego 2021 r., sygn.: I OSK 3473/18.

OBSZAR	2. Gospodarowanie nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa
Opis stanu faktycznego	2.1. W Powiatowym Zarządzie Geodezji – w pionie nieruchomości i administracji – na koniec 2022, 2023 i 2024 roku liczba zatrudnionych pracowników wynosiła odpowiednio: pięć⁴⁵ i po sześć osób. Na dzień 31 maja 2025 r. było zatrudnionych siedem osób⁴⁶. Pracownicy posiadali karty stanowisk pracy, w których określono zakresy zadań i obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, których przyjęcie pracownicy potwierdzili podpisem. Wszyscy pracownicy ww. pionu zatrudnieni w okresie objętym kontrolą posiadali wykształcenie wyższe, w tym pięciu z nich posiadało wykształcenie kierunkowe związane z geodezją lub gospodarką nieruchomościami, a dodatkowo jeden z pracowników zdobył ww. kwalifikacje w trakcie zatrudnienia w Powiatowym Zarządzie Geodezji. Pracownik, który nie posiadał wykształcenia kierunkowego rozwiązał umowę o pracę 2 czerwca 2022 r., a jeden z pracowników posiadał wykształcenie wyższe z zakresu administracji. Ponadto, dwóch pracowników ukończyło studia podyplomowe z zakresu gospodarki nieruchomościami, a troje pracowników ukończyło kursy związane z gospodarowaniem nieruchomościami. (akta kontroli str. 524-603, 641-662) Dyrektor Powiatowego Zarządu Geodezji wprowadziła zarządzenie w sprawie ustanowienia systemu zarządzania ryzykiem w Powiatowym Zarządzie⁴⁷. W zarządzeniu zdefiniowano pojęcie m. in. ryzyka, jego analizę, zarządzanie, skutki i prawdopodobieństwo wystąpienia. Wprowadzono rejestr ryzyka oraz zobowiązano kierowników komórek organizacyjnych do bieżącego analizowania ryzyk oraz skuteczności stosowanych metod jego ograniczania. W rejestrze ryzyk za 2022 r., 2023 r. i 2024 r. nie zidentyfikowano ryzyk związanych z zasiedzeniem oraz z bezumownym użytkowaniem nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości nierozdysponowanych, o czym szerzej w sekcji <i>Stwierdzone nieprawidłowości</i>. (akta kontroli str. 663-706) Starosta Gnieźnieński zarządzeniem z 29 grudnia 2022 r.⁴⁸ określił zasady udostępniania oraz ustanawiania służebności na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa. Objęta szczegółową kontrolą dokumentacja dotycząca budowy instalacji podziemnej przebiegającej przez nieruchomość gruntową wykazała, że Powiatowy Zarząd Geodezji zawierał umowę z podmiotem będący inwestorem, w której określono czas, na który udostępniono nieruchomość, stawkę za zajęcie terenu na czas robót budowlanych. Następnie sporządzono protokół, co do zasad ustanowienia służebności przesyłu, a ostatecznie podpisano umowę ustanowienia służebności przesyłu w formie aktu notarialnego. (akta kontroli str. 2108-2117) 2.2. Geodeta powiatowy został zatrudniony na tym stanowisku w Powiatowym Zarządzie Geodezji na podstawie umowy o pracę od 1 sierpnia 2019 r. na czas nieokreślony w wymiarze ¼ etatu. Na mocy porozumienia zawartego 15 lipca 2019 r. pomiędzy Starostwem Powiatowym w Gnieźnie, a Powiatowym

⁴⁵ Jeden z pracowników był zatrudniony do 2 czerwca 2022 r.

⁴⁶ Jeden z pracowników był zatrudniony od 1 kwietnia 2025 r.

⁴⁷ Zarządzenie nr 52/2011 z 19 grudnia 2011 r.

⁴⁸ Zarządzenie Starosty nr 92/2022 z 29 grudnia 2022 r. w sprawie zasad udostępniania oraz ustanawiania służebności na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa położonych na terenie powiatu gnieźnieńskiego oraz stawek opłat.

Zarządem Geodezji, od 1 sierpnia 2019 r. strony dokonały zmiany w sposobie zatrudnienia geodety powiatowego w ten sposób, że świadczył on pracę w wymiarze ¼ etatu w Starostwie Powiatowym w Gnieźnie. W pozostałej części ¾ etatu geodeta powiatowy nadal świadczył pracę w Powiatowym Zarządzie Geodezji w charakterze z-cy Dyrektora tej jednostki oraz kierownika powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej w ramach Powiatowego Zarządu Geodezji. W okresie objętym kontrolą nie dochodziło do zmiany zatrudnienia na stanowisku geodety powiatowego, istniała ciągłość zatrudnienia. Geodeta powiatowy posiadał uprawnienia geodezyjne w zakresie pierwszym i drugim.

(akta kontroli str. 524-603, 641-662)

2.3. W okresie objętym kontrolą, Powiatowy Zarząd Geodezji przedkładał Wojewodzie celem akceptacji dwa plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z zachowaniem terminów ustawowych.⁴⁹ Pierwszy z planów obejmował lata 2022-2024 i został przekazany Wojewodzie 9 marca 2022 r., drugi z planów obejmował lata 2025-2027 i był przekazany Wojewodzie 31 października 2024 r.

Plan sporządzony na lata 2022-2024, zawierał:

- rozdział I: zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości oraz zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste – 634 nieruchomości, z których każda zawierała jej adres, nr ewidencyjny wg EGiB, powierzchnia, nr księgi wieczystej, przeznaczenie wg miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo wg SUIKZP,
- rozdział II, prognoza w której wskazano nieruchomości przewidziane do dzierżawy (sześć nieruchomości), użyczenia (cztery nieruchomości), najmu – trzy nieruchomości. Wskazano prognozę wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości, prognozę wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, prognozę aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości.
- rozdział III, program zagospodarowania nieruchomości zasobu, gdzie wskazano jedną nieruchomość w zakresie zniesienia współwłasności poprzez zbycie udziałów Skarbu Państwa, sprzedaży 19 działek ewidencyjnych i darowizny czterech działek.

Wojewoda pismem z 24 marca 2022 r. zwrócił się o uzupełnienie danych w zakresie zbiorczej powierzchni zasobu nieruchomości, uzupełnienia danych w zakresie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, doprecyzowania danych w zakresie prognozy opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu. Dane zostały uzupełnione i przekazane Wojewodzie 25 marca 2022 r., a 28 kwietnia 2022 r. Wojewoda zatwierdził plan wykorzystania zasobu nieruchomości.

(akta kontroli str. 1754-1847)

⁴⁹ Pierwszy z planów wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa należało przedłożyć wojewodzie w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. do 10 marca 2022 r., a drugi najpóźniej na dwa miesiące przed zakończeniem obowiązywania poprzedniego planu.

Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2025-2027 został sporządzony wg schematu takiego jak poprzedni plan. Wojewoda pismem z 18 listopada 2024 r. zwrócił się o dokonanie korekt w planie w zakresie wyszczególnienia danych dotyczących nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste i będących w zasobie nieruchomości, a także przedstawienia pełnego, rzetelnego sprawozdania, co do wykonania planu za okres wcześniejszy. Po dokonaniu uzupełnień Wojewoda zatwierdził plan 23 grudnia 2024 r.

Plany wykorzystania zasobu przedkładane Wojewodzie odzwierciedlały stan faktyczny uwidoczniiony w ewidencji zasobu na dzień ich sporządzenia.

(akta kontroli str. 1848-1950)

2.4. W okresie objętym kontrolą Powiatowy Zarząd Geodezji podejmował działania dotyczące wynajęcia lub zbycia nieruchomości, które zostały wskazane w planie wykorzystania na lata 2022-2024. Nie udało się wynająć jednej nieruchomości położonej w Gnieźnie z uwagi na fakt, że była ona przedmiotem postępowania toczącego się przed komisją regulacyjną w związku ze zgłoszonymi roszczeniami. Trzy kolejne lokale mieszkalne położone w Gnieźnie znajdowały się w złym stanie technicznym i nie spełniały obowiązujących standardów, co skutkowało brakiem możliwości zagospodarowania. Po uzyskaniu dofinansowania planowano remont pozwalający na najem lokali. W zakresie najmu lokalu użytkowego przeprowadzono trzy przetargi, które zakończyły się wynikami negatywnymi.

Kolejna nieruchomość położona w Gnieźnie przeznaczona była do zbycia w formie przetargu ustnego nieograniczonego. Postępowanie w tym zakresie nie zakończyło się⁵⁰.

W zakresie czterech działek ewidencyjnych położonych w Gnieźnie – znajdowały się one w ciągłej sprzedaży, co ostatecznie przełożyło się na fakt ich zbycia w 2025 r. W przypadku dwóch działek położonych w Imielinku oraz jednej w Wierzycach przeprowadzono dwie procedury sprzedaży i łącznie przeprowadzono pięć przetargów. Właściciele przyległych nieruchomości wyrażali wolę zakupu przedmiotowych nieruchomości, jednak wszystkie przetargi zakończyły się wynikiem negatywnym z uwagi na brak zainteresowania.

Kierownik działu nieruchomości i administracji wyjaśnił, że: *plan wykorzystania zasobu nieruchomości ma charakter planistyczny i wskazuje na zamierzenia oraz kierunki działań podejmowane w zakresie gospodarowania zasobem. Dokument ten nie stanowi harmonogramu zbycia nieruchomości w rozumieniu obowiązku ich sprzedaży, wynajmu w danym okresie. Wszelkie odstępstwa od planowanych działań wynikały z obiektywnych przeszkód, których nie można było przewidzieć na etapie planowania.*

(akta kontroli str. 1336-1337)

2.5. W badanym okresie Powiatowy Zarząd Geodezji stwierdził jeden przypadek gospodarowania nieruchomością należącą do Skarbu Państwa przez podmiot nieuprawniony. Dotyczyło to części nieruchomości gruntowej o powierzchni 10 m² zlokalizowanej na działce o powierzchni 0,278 ha zakwalifikowanej jako łąka trwała, grunt pod wodami powierzchniowymi płynącymi. Powiatowy Zarząd Geodezji miał zawartą umowę dzierżawy części tej nieruchomości w okresie od 1 maja 2019 r. do 30 kwietnia 2022 r. Dzierżawca po wygaśnięciu umowy

⁵⁰ Na dzień 1 września 2025 r.

dzierżawy nadal korzystał bezumownie z ww. nieruchomości. Powiatowy Zarząd Geodezji siedmiokrotnie wzywał podmiot korzystający z nieruchomości do uregulowania należności i uzyskał wpłaty w łącznej wysokości 1 126,88 zł.

(akta kontroli str. 1351-1357, 1440-1611)

2.6. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków samowoli budowlanej na nieruchomościach Skarbu Państwa będących w zarządzie Powiatowego Zarządu Geodezji. W przypadku jednego podmiotu z którym Powiatowy Zarząd Geodezji zawarł umowę dzierżawy dysponowano dokumentacją potwierdzającą legalność zabudowanych przez ten podmiot instalacji⁵¹. Po zakończeniu umowy dzierżawy, dzierżawca nie usunął z nieruchomości wzniesionych tam instalacji. Dyrektor Powiatowego Zarządu Geodezji wyjaśniła, że: *nie podjęto działań zmierzających do rozbiórki instalacji znajdujących się na przedmiotowej działce, ponieważ przeprowadzona wstępna analiza kosztów rozbiórki wykazała, że całkowity koszt usunięcia instalacji (w tym transport odpadów i ich utylizacja), w szczególności betonowej podstawy oraz metalowego osprzętu wyniósłby kilkanaście tysięcy złotych. Wobec ograniczonego budżetu oraz konieczności realizacji innych, priorytetowych zadań inwestycyjnych, uznano tę operację za nieekonomiczną. Ponadto, instalacja zlokalizowana jest w taki sposób, że druga część zbudowano na gruncie należącym do Miasta Gniezna. Taki stan rzeczy powoduje, że jednostronne działania rozbiórkowe - np. usunięcie jedynie betonowej podstawy po stronie Skarbu Państwa – skutkowałyby destabilizacją konstrukcji i (...)*⁵².

(akta kontroli str. 857-858)

2.7. Powiatowy Zarząd Geodezji w okresie objętym kontrolą nie stwierdził przypadków gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione. W związku z tym Starosta nie ustalał i nie egzekwował wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości i nie podejmował działań celem wszczęcia postępowania o odszkodowanie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości.

(akta kontroli str. 857-858)

2.8. W okresie objętym kontrolą obowiązywało 16 umów⁵³ dotyczących nieruchomości będących w gospodarowaniu Powiatowego Zarządu Geodezji, z czego sześć umów miało charakter odpłatny, a pozostałe nieodpłatny. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki przerw w obowiązywaniu umów okresowego udostępnienia poszczególnych nieruchomości, przy kolejnym udostępnianiu ich tym samym podmiotom.

(akta kontroli str. 40-50)

2.9. W związku z faktem, że nie wystąpiły okoliczności użytkowania nieruchomości w okresie przerwy między obowiązywaniem dwóch umów okresowego jej udostępnienia, Powiatowy Zarząd Geodezji nie podejmował

⁵¹ (...) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawa 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.

⁵² Jak w przypisie nr 51

⁵³ Umowy dotyczyły 96 działek ewidencyjnych.

działania celem ustalenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości oraz nie wszczynał postępowania o odszkodowanie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości.

(akta kontroli str. 40-50)

2.10. W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki zakończenia umów udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa. W okresie objętym kontrolą zakończyło się pięć umów dzierżawy dotyczących siedmiu nieruchomości. W każdym przypadku po zakończeniu umów Powiatowy Zarząd Geodezji weryfikował sposób zagospodarowania nieruchomości. Sporządzano notatki służbowe, w których wskazywano dane identyfikacyjne nieruchomości oraz opis stanu nieruchomości, tzn. czy teren był uporządkowany, czy nie pozostały przedmioty należące do dzierżawcy. W jednym przypadku stwierdzono, że na nieruchomości zostały betonowe kotwy, co było podstawą do podejmowania dalszych działań przez Powiatowy Zarząd Geodezji. W żadnym przypadku nie stwierdzono, że użytkownik korzystał z nieruchomości w sposób bezumowny.

(akta kontroli str. 40-50, 1433-1439)

2.11. Powiatowy Zarząd Geodezji podejmował działania i dochodził od jednego dzierżawcy wymaganych należności z tytułu bezumownego korzystania z części nieruchomości (nieusunięcie z nieruchomości Skarbu Państwa wzniesionych tam instalacji). Powiatowy Zarząd Geodezji występował z powództwem do właściwego sądu o zapłatę⁵⁴. Na mocy nakazów zapłaty wydanych przez sąd, Powiatowy Zarząd Geodezji uzyskał dodatkowo kwoty: 352,15 zł, 422,58 zł, 211,29 zł.

(akta kontroli str. 1440-1611)

2.12. W okresie objętym kontrolą toczyło się 14 postępowań przed właściwymi sądami, których przedmiotem było zasiedzenie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, w których stroną postępowania był Powiatowy Zarząd Geodezji. Wszystkie dotyczyły nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 19,56 ha. Sześć z tych postępowań nie zakończyło się rozstrzygnięciem sądu⁵⁵. W 2022 r. i 2023 r. zakończyły się łącznie dwa postępowania, w 2024 r. – pięć, a w 2025 r. jedno postępowanie. We wszystkich ośmiu sprawach sąd wydał postanowienie o zasiedzeniu nieruchomości. W pięciu sprawach stroną postępowania była osoba fizyczna, w dwóch sprawach osoba fizyczna i gmina, w trzech sprawach – gmina, a w sprawach stroną była gmina i inny podmiot⁵⁶. W pozostałych dwóch stroną był inny podmiot⁵⁷. Postępowania w tych sprawach toczyły się z inicjatywy ww. podmiotów. Wartość nieruchomości objętych postępowaniem o zasiedzenie wynosiła 1 mln 599,8 tys. zł, a w sprawach w których zakończyło się postępowanie przed sądem 607,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 1682-1753)

⁵⁴ Nakazy zapłaty w postępowaniu upominawczym z 21 grudnia 2022 r., 21 sierpnia 2023 r., 24 maja 2024 r., 16 kwietnia 2024 r., 22 sierpnia 2024 r., 1 kwietnia 2025 r. oraz postanowienia komornika sądowego z 15 października 2024 r. i 9 maja 2025 r.

⁵⁵ Na dzień 1 września 2025 r.

⁵⁶ (...) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawa 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.

⁵⁷ Jak w przypisie nr 56.

2.13. Szczegółowa analiza 10 postępowań sądowych dotycząca zasiedzenia nieruchomości wykazała, że w pięciu sprawach postępowanie nie zakończyło się prawomocnym postanowieniem sądu. W sprawach zakończonych prawomocnym postanowieniem sądu, trzy z nich zostały wszczęte na skutek wniosku osób fizycznych, a dwie osób prawnych. W jednej ze spraw zasiedzenie było konsekwencją użytkowania przez organizację kościelną ponad 100 lat działek na których znajdował się budynek kościoła i cmentarz. Zgodnie z treścią wniosku zasiedzenie nastąpiło z dniem 1 marca 1959 r. W innej sprawie postępowanie zostało wszczęte przez spółkę prawa handlowego, następcę prawnego (...) ⁵⁸. Zgodnie z wnioskiem zasiedzenie dwóch nieruchomości nastąpiło z dniem 28 maja 2000 r. i 28 maja 2005 r.

Zasiedzenia dokonane przez osoby fizyczne w których zapadło prawomocne rozstrzygnięcie sądu wiązały się z:

- zasiedzeniem fragmentu drogi gminnej o pow. 0,0216 ha, które nastąpiło z dniem 16 lipca 2002 r.,
- zasiedzeniem działek o pow. 0,0012 ha i 0,0009 ha (nieruchomości pod budynkami garażów w przypadku których zasiedzenie nastąpiło z dniem 1 stycznia 2010 r.,
- zasiedzeniem nieruchomości o pow. 0,29 ha (teren zabudowy zagrodowej), które nastąpiło z dniem 8 października 2007 r.

Sprawy, w których na dzień 1 września 2025 r. nadal toczyło się postępowanie przed sądem dotyczyły: zasiedzenia prawa własności nieruchomości pod budynkiem kościoła i cmentarzem, zasiedzenia przez spółkę prawa handlowego prawa własności nieruchomości po rolniczej spółdzielni produkcyjnej oraz zasiedzenia prawa własności nieruchomości przez osoby fizyczne i gminę Gniezno. Dyrektor wyjaśniła, że: *Powiatowy Zarząd Geodezji miał ograniczoną wiedzę o nieuregulowanym stanie prawnym niektórych nieruchomości, głównie z uwagi na historyczne braki dokumentacyjne. W wielu przypadkach brak jednoznacznych wpisów własnościowych oraz niekompletność dokumentacji przekazanej przez inne jednostki administracji publicznej skutkował utrudnieniem identyfikacji właściciela. Należy podkreślić, że Powiatowy Zarząd Geodezji podejmował starania w celu weryfikacji stanu prawnego nieruchomości, jednakże proces ten był znacznie utrudniony ze względu na skalę zasobu Skarbu Państwa oraz historyczne zaniedbania w zakresie ewidencjonowania nieruchomości.*

(akta kontroli str. 1682-1753)

2.14. Oględzinom poddano 31 nieruchomości Skarbu Państwa posiadających status nieruchomości nierozdysponowanej, w tym 21 nieruchomości było zaewidencjonowanych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a 10 nieruchomości zostało ujawnionych w wyniku porównania w trakcie kontroli danych z EGiB i danych z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa ⁵⁹. Stwierdzono, że 28 nieruchomości było użytkowanych przez podmioty nieuprawnione, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 861-1279)

2.15. W ewidencji zasobu nieruchomości, w poszczególnych latach objętych kontrolą, ujęte były nieruchomości, dla których nie założono księgi wieczystej.

⁵⁸ Jak w przypisie nr 56.

⁵⁹ Dla nieruchomości tych według EGiB właścicielem był Skarb Państwa i nie ujawniono w tej ewidencji innego podmiotu władającego/gospodarującego nieruchomością na mocy przepisów szczególnych.

Było to odpowiednio: osiem⁶⁰ - na 31 grudnia 2022 r., dziewięć⁶¹ - na 31 grudnia 2023 r., 31 grudnia 2024 r. oraz na 6 marca 2025 r. Powierzchnia nieruchomości, których nie ujawniono w księgach wieczystych wynosiła odpowiednio: 4,48 ha i 4,54 ha. Nieruchomości nieposiadające księgi wieczystej zostały wpisane do ewidencji zasobu nieruchomości przed wejściem w życie zarządzenia Dyrektora Powiatowego Zarządu z 12 lipca 2024 r. w sprawie ustalania zasad wprowadzania nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym do ewidencji zasobu.

(akta kontroli str. 55-69)

Szczegółowa kontrola 20 wniosków⁶², które wpłynęły z sądu w zakresie zmian danych ewidencyjnych nieruchomości należących do Skarbu Państwa wykazała, że Powiatowy Zarząd Geodezji terminowo dokonywał wpisów w EGiB, tj. od jednego do 27 dni licząc od daty wpływu wniosku, co było zgodne z art. 23 ust. 7 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

(akta kontroli str. 1322-1325)

2.16. W okresie objętym kontrolą do Powiatowego Zarządu Geodezji nie wpłynęły zgłoszenia od mieszkańców, służb, inspekcji i straży dotyczących zdarzeń i sytuacji zaistniałych na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa dotyczących np. uszkodzenia, kradzieży, nielegalnej wycinki, pożarów, nielegalnych wysypisk śmieci, wypalania traw, itp.

(akta kontroli str. 767)

2.17. Dla siedmiu nieruchomości Skarbu Państwa spełniających ustawowe przesłanki prowadzono książki obiektów budowlanych, o których mowa w art. 4 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶³. Jednak książki te nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 623-636)

2.18. Powiatowy Zarząd Geodezji w latach 2022-2024 poniósł ogółem w związku z administrowaniem i gospodarowaniem nieruchomościami nieudostępnionymi koszty wynoszące odpowiednio: 25,2 tys., 29,8 tys. i 26,4 tys. zł., a w 2025 r. na dzień 23 maja: 13 tys. zł. Na ww. koszty składały się: ubezpieczenie – średnio 3 tys. zł, media – średnio 9 tys. zł, podatek od nieruchomości – 6,5 tys. zł w każdym roku objętym kontrolą. W 2023 r. koszty związane z remontami były najwyższe w porównaniu do pozostałych lat i wyniosły 6,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 40-50)

2.19. Zarządzeniem Dyrektora Powiatowego Zarządu Geodezji z 16 listopada 2022 r.⁶⁴ wprowadzono instrukcję inwentaryzacyjną. Zgodnie z harmonogramem inwentaryzacją objęto m.in. grunty Skarbu Państwa oraz środki trwałe i pozostałe środki trwałe Skarbu Państwa wynikające z ewidencji pozabilansowej. Wskazano termin, rodzaj, formę i technikę inwentaryzacji.

⁶⁰ W tym pięć nieruchomości ujawnionych w tomowych księgach wieczystych – Grundbuch.

⁶¹ W tym sześć nieruchomości ujawnionych w tomowych księgach wieczystych – Grundbuch.

⁶² Po pięć wniosków z każdego roku objętego kontrolą.

⁶³ Dz. U. z 2025 r., poz. 418 ze zm.

⁶⁴ Zarządzenie Dyrektora nr 28/2022 którym uchylono zarządzenie nr 37/2019 z 15 listopada 2019 r. w sprawie instrukcji inwentaryzacyjnej.

Kolejnymi zarządzeniami z 16 listopada 2023 r.⁶⁵ oraz zarządzeniem z 15 listopada 2024 r.⁶⁶ zarządzano przeprowadzenia inwentaryzacji według stanu na koniec roku. Inwentaryzacji dokonywały zespoły spisowe. Z przeprowadzonej weryfikacji sporządzano protokoły.

W okresie poddanym kontroli sporządzano protokoły z inwentaryzacji przeprowadzonej drogą weryfikacji, według stanu na 31 grudnia: 2022 r., 2023 r. i 2024 r. Ewidencja pozabilansowa była prowadzona w ujęciu wartościowym i obejmowała wszystkie nieruchomości Skarbu Państwa ujawnione w zasobie nieruchomości.

(akta kontroli str. 1987-2033)

2.20. W okresie objętym kontrolą do Powiatowego Zarządu Geodezji nie wpłynęły skargi lub wnioski związane z nieruchomościami nierozdysponowanymi bądź z gospodarowaniem tymi nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione.

(akta kontroli str. 496)

2.21. W okresie objętym kontrolą Wojewoda skierował do Starosty Gnieźnieńskiego wystąpienie pokontrolne z 11 stycznia 2022 r. wynikające z przeprowadzonej kontroli, której przedmiotem było gospodarowanie nieruchomościami będącymi własnością Skarbu Państwa. W wystąpieniu Wojewoda sformułował wnioski i zalecenia. Powiatowy Zarząd Geodezji pismem z 11 lutego 2022 r. poinformował Wojewodę o sposobie ich realizacji.

(akta kontroli str. 262-277, 492-493)

2.22. Nadzór Wojewody nad realizacją zadań Powiatowego Zarządu Geodezji w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym na ujawnionych w zasobie nieruchomości nierozdysponowanych polegał na:

- przeprowadzaniu analiz kwartalnych dochodów i stanu należności,
- monitorowaniu prowadzenia windykacji należności,
- analizie wykorzystania środków budżetowych na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami m.in. w zakresie: zgodności wydatków z planowanym przeznaczeniem, prawidłowości wykorzystania środków finansowych w zakresie realizowanych działań, wysokości wykorzystania dotacji w stosunku do stopnia realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania,
- wyrażaniu zgody na obrót nieruchomościami oraz ich odpłatne i nieodpłatne udostępnianie innym podmiotom. w okresie objętym kontrolą, zostały wydane łącznie 32 zarządzenia co do darowizny, sprzedaży, dzierżawy, użyczenia i najmu,
- zatwierdzaniu trzyletnich planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,
- analizowaniu rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu (składane do 30 kwietnia za rok poprzedni).

(akta kontroli str. 259-491)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

⁶⁵ Zarządzenie nr 40a/2023 Dyrektora Powiatowego Zarządu Geodezji w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji.

⁶⁶ Zarządzenie nr 29/2024 Dyrektora Powiatowego Zarządu Geodezji w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji.

1. W okresie objętym kontrolą w Powiatowym Zarządzie Geodezji nierzetelnie zidentyfikowano istotne dla funkcjonowania tej jednostki ryzyka. Nie zidentyfikowano ryzyk w postaci: zasiedzenia nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa oraz bezumownego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione, co skutkowało tym, że nie analizowano tych ryzyk i nie określono rodzaju reakcji na nie, co nie odpowiadało cz. II.B.7-9 Standardów. Zgodnie z nim nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do realizowanych przez jednostkę celów i zadań. Zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka. W stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu. Kierownik działu nieruchomości i administracji wyjaśnił, że: *w rejestrze ryzyk za lata 2022, 2023 i 2024 nie ujęto ryzyka bezumownego użytkowania nieruchomości wpisanych do ewidencji zasobu Skarbu Państwa, ponieważ zidentyfikowano inne ryzyka jako wyższe priorytetowo. W ramach dostępnych zasobów kadrowych i organizacyjnych, komórka organizacyjna skupiała się na ryzykach o większym, bezpośrednim wpływie na realizację kluczowych zadań statutowych. Ryzyko bezumownego użytkowania choć istniejące, nie zostało w tym czasie zakwalifikowane jako krytyczne z uwagi na relatywnie niewielką liczbę potwierdzonych przypadków, brak znacznych strat finansowych lub formalnych interwencji zewnętrznych.*

Brak identyfikacji ww. ryzyk skutkowało tym, że w Powiatowym Zarządzie Geodezji nie podejmowano skutecznych działań, które przeciwdziałałyby bezumownym użytkownikom nieruchomości Skarbu Państwa.

NIK wskazuje, że bezumowne użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa, które w konsekwencji może doprowadzić do zasiedzenia nieruchomości Skarbu Państwa, to dwa kluczowe ryzyka. Trudno doszukać się bardziej krytycznych zdarzeń w związku z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, które prowadziłby do utraty korzyści przez Skarb Państwa w związku z bezumownym użytkowaniem, a w konsekwencji utraty prawa własności nieruchomości.

(akta kontroli str. 663-700, 746-747)

2. Powiatowy Zarząd Geodezji nierzetelnie nadzorował nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa dopuszczając do ich użytkowania przez podmioty nieuprawnione, niedysponujące tytułem prawnym, co było niezgodne z art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z nim, organy działające za Skarb Państwa, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Oględziny nieruchomości zaewidencjonowanych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa jako nierozdysponowane wykazały, że 28 nieruchomości⁶⁷ (90,32 %) spośród 31 poddanych oględzinom były zagospodarowane przez podmioty nieuprawnione. Kierownik działu nieruchomości i administracji wyjaśnił, że: *nieuregulowany stan prawny nieruchomości spowodowany w głównej mierze brakiem dokumentacji utrudniał formalne przejęcie ich przez właściwe instytucje lub osoby fizyczne. W konsekwencji, posiadana przez Powiatowy Zarząd Geodezji wiedza o faktycznym użytkowaniu nieruchomości nie była wynikiem braku nadzoru, lecz odzwierciedlała złożony stan prawno-administracyjny tych gruntów, wymagający współpracy między jednostkami administracji rządowej, samorządowej oraz innymi uprawnionymi podmiotami. Powiatowy Zarząd Geodezji w okresie*

⁶⁷ Łączna powierzchnia: 16,9 ha.

objętym kontrolą, jak również we wcześniejszych latach, podejmował szereg działań mających na celu przeciwdziałanie bezumownemu użytkowaniu nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w jego gestii. Działania te, choć często niewystarczające w skali całego zasobu, były prowadzone w miarę dostępnych możliwości kadrowych i finansowych.

NIK wskazuje, że Powiatowy Zarząd Geodezji nie powinien dopuszczać do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione, a w przypadku stwierdzenia takich sytuacji, powinien podejmować niezwłoczne działania zmierzające do uregulowania formy i zakresu korzystania z nieruchomości, a także działania celem nałożenia na podmiot nieuprawniony opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Brak wiedzy o użytkowaniu ww. nieruchomości przez podmioty nieuprawnione, niesie ze sobą ryzyko zasiedzenia tych nieruchomości przez osoby korzystające z nich bez tytułu prawnego. Ponadto, Powiatowy Zarząd Geodezji był podmiotem odpowiedzialnym zarówno za prowadzenie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, sprawowanie nadzoru nad tymi nieruchomościami (art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami) i gospodarowanie nimi zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 ww. ustawy), ale także za prowadzenie EGiB. W odniesieniu do nieruchomości objętych oględzinami, które były ujawnione w zasobie nieruchomości jako nieruchomości nierozdysponowane, zarówno w zasobie nieruchomości jak i w EGiB, brak było informacji o ich użytkowaniu/gospodarowaniu przez inny podmiot. Powiatowy Zarząd Geodezji będąc z kolei w posiadaniu danych wskazujących na użytkowanie nieruchomości bądź władanie nimi przez inne podmioty, zobowiązany jest dokonywać na bieżąco stosownych zmian w EGiB, zapewniając jej aktualność i wiarygodność.

Biorąc pod uwagę powierzchnię gruntów rolnych użytkowanych w sposób bezumowny, która wyniosła 16 ha i treść zarządzenia Starosty Gnieźnieńskiego z 27 stycznia 2023 r. w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu dzierżawnego nieruchomości gruntowych, najmu lokali użytkowych oraz opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa⁶⁸, wartość czynszu za rok użytkowania wynosił 9 928,13 zł.

(akta kontroli str. 1285-1289, 2294-2421)

Dyrektor Powiatowego Zarządu Geodezji zarządzeniem z 1 września 2025 r.⁶⁹ wprowadziła zasady weryfikacji przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości będących w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa na terenie Powiatu. Zgodnie z nim pracownicy pionu nieruchomości i administracji zostali zobligowani do przeprowadzania kwartalnych kontroli, obejmujących co najmniej 15 działek ewidencyjnych znajdujących się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 1320-1321)

3. Książki czterech obiektów budowlanych nie zawierały w planie sytuacyjnym miejsc przyłączenia obiektu budowlanego do sieci uzbrojenia terenu, co było niezgodne z art. 60k ust. 2 pkt 2 i 3 prawa budowlanego. Zgodnie z nim plan obiektu załączony do książki obiektu budowlanego zawiera określenie istniejących miejsc przyłączenia obiektu budowlanego do sieci uzbrojenia terenu oraz miejsca usytuowania urządzeń przeznaczonych do odcinania instalacji od przyłączy oraz przyłączy od tych sieci. Dyrektor Powiatowego Zarządu Geodezji

⁶⁸ Zarządzenie nr 6/2023 Starosty Gnieźnieńskiego z 27 stycznia 2023 r.

⁶⁹ Zarządzenie nr 21/2025 Dyrektora Powiatowego Zarządu Geodezji z 1 września 2025 r. w sprawie: weryfikacji przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości będących w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa na terenie Powiatu Gnieźnieńskiego.

wyjaśniła, że: książki obiektu budowlanego nie były zakładane przez Powiatowy Zarząd Geodezji, lecz zostały przekazane wraz z nieruchomościami przez inne organy, instytucję bądź osoby fizyczne w trakcie procedury przejęcia mienia do ewidencji zasobu Skarbu Państwa. W związku z tym braki formalne wynikały z dokumentacji sporządzonej przez wcześniejszych dysponentów. Obecny zarządca nie ponosił odpowiedzialności za pierwotny sposób prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych.

NIK wskazuje, że w chwili przejęcia obiektów budowlanych Powiatowy Zarząd Geodezji powinien uzupełnić istniejące braki w dokumentacji i doprowadzić do stanu wymaganego przepisami prawa.

(akta kontroli str. 623-636)

OCENA CZĄSTKOWA

Powiatowy Zarząd Geodezji posiadał właściwe przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym nieruchomościami nierozdysponowanymi. Powiatowy Zarząd Geodezji w zakresie swojej działalności statutowej nie zidentyfikował kluczowych ryzyk, tj. związanych z bezumownym gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione oraz ryzyka zasiedzeń. Przyczyniło się do nieskutecznego nadzoru w zakresie gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, co znalazło odzwierciedlenie w bezumownym użytkowaniu 28 nieruchomości. Powiatowy Zarząd Geodezji prowadził ewidencję księgową pozabilansową, w której ujmowane i inwentaryzowane były nieruchomości Skarbu Państwa, a te podlegały przeprowadzanej corocznie rzetelnej inwentaryzacji. Zapewniono ciągłość obowiązywania zawieranych umów okresowego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, a w przypadku dalszego bezumownego użytkowania nieruchomości po zakończeniu obowiązywania umowy dochodzono należności z tego tytułu. Wyznaczono cel wraz z wskaźnikiem w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, których prawo własności nie było ujawnione w księdze wieczystej, co odpowiadało Standardom. Budynki będące w zasobie nieruchomości posiadały książki obiektu budowlanego, które jednak nie posiadały wszystkich wymaganych wpisów. Wnioski pokontrolne sformułowane przez Wojewodę były realizowane.

OBSZAR

3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Powiatowy Zarząd Geodezji opłacał podatek od nieruchomości na rzecz:

a) Prezydenta Miasta Gniezno:

- w 2022 r. w kwocie 19 042,75 zł od 12 działek i budynków o łącznej powierzchni 6 995,33 m kw. (wg stawki od 0,38 zł do 23,87 zł za 1 m kw. pow.)⁷⁰,
- w 2023 r. w kwocie 19 002,67 zł od 11 działek i budynków o łącznej powierzchni 6 973,73 m kw. (wg stawki 0,38 zł do 23,87 zł za 1 m kw. pow.)⁷¹,
- w 2024 r. w kwocie 20 023,96 zł od 11 działek i budynków o łącznej powierzchni 7 494,62 m kw. (wg stawki 0,44 zł do 27,45 zł za 1 m kw. pow.)⁷²,

⁷⁰ Uchwała nr LXI/549/2021 Rady Miasta Gniezna z 9 listopada 2021 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

⁷¹ Uchwała nr LXI/778/2022 Rady Miasta Gniezna z 16 listopada 2022 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

⁷² Uchwała nr LXXVII/945/2023 Rady Miasta Gniezna z 22 listopada 2023 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

b) Burmistrza Miasta i Gminy w Kłecku:

- w 2022 r. w kwocie 68,04 zł od 2 działek i budynków o łącznej powierzchni 259,6 m kw. (wg stawki od 0,47 zł do 7,42 zł za 1 m kw. pow.)⁷³,
- w 2023 r. w kwocie 126 zł od 2 działek i budynków o łącznej powierzchni 259,6 m kw. (wg stawki 0,52 zł do 8,25 zł za 1 m kw. pow.)⁷⁴.

(akta kontroli str. 2196-2205)

3.2. Powiatowy Zarząd Geodezji terminowo składał deklaracje podatkowe. Nie składał korekt deklaracji. Należności z tytułu podatków lokalnych były opłacane terminowo.

(akta kontroli str. 2096-2107, 2206-2293)

3.3. Powiatowy Zarząd Geodezji w trakcie czynności kontrolnych ujawnił w EGIB nieruchomości Skarbu Państwa sklasyfikowane jako użytek leśny, które winny być ujawnione w ewidencji zasobu i podlegały opodatkowaniu podatkiem leśnym, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Powiatowy Zarząd Geodezji nie posiadał ewidencji nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, stąd te nieruchomości nie były przedmiotem analizy co do powstania obowiązku podatkowego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1347)

3.4. Powiatowy Zarząd Geodezji wnioskiem z 28 stycznia 2025 r. wystąpił do Prezydenta Miasta Gniezna o odroczenie terminu płatności podatku od nieruchomości za 2025 r. Organ podatkowy decyzją z 12 lutego 2025 r. wyraził zgodę na odroczenie terminu płatności podatku od nieruchomości w wysokości 55 441,00 zł do 16 grudnia 2025 r. We wniosku Powiatowy Zarząd Geodezji wskazał, że jego siedziba wymaga pilnego remontu i znacznych nakładów finansowych. Ponadto, w bieżącym roku będzie realizowana budowa platformy dla osób niepełnosprawnych jako likwidacja barier architektonicznych, co również będzie wymagało dodatkowych nakładów finansowych.

(akta kontroli str. 2093-2095)

3.5. Dokumenty pozyskane w trakcie kontroli nie wskazują, że Wojewoda analizował działania Powiatowego Zarządu Geodezji w zakresie zadań związanych z opodatkowaniem nieruchomości ujawnionych w zasobie nieruchomości, w tym nierozdysponowanych.

(akta kontroli str. 278-491)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie został opłacony podatek leśny od zidentyfikowanych na dzień:

- 31 grudnia 2022 r.: 37 nieruchomości o pow. 46,74 ha,
- 31 grudnia 2023 r.: 45 nieruchomości o pow. 50,48 ha,
- 31 grudnia 2024 r.: 43 nieruchomości o pow. 50,40 ha,
- na 6 marca 2025 r.: 45 nieruchomości o pow. 50,48 ha,

co było niezgodne z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z 30 października 2002 r. o podatku leśnym⁷⁵. Zgodnie z tym przepisem, podatnikami podatku leśnego, z zastrzeżeniem są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne,

⁷³ Uchwała nr XL/284/21 Rady Miejskiej Gminy Kłecko z 29 września 2021 roku w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

⁷⁴ Uchwała nr LX/413/22 Rady Miejskiej Gminy Kłecko z 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

⁷⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 176 ze zm.

w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, będące posiadaczami lasów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Dyrektor Powiatowego Zarządu Geodezji wyjaśniła, że: *starosta nie był ani właścicielem, ani posiadaczem samoistnym, ani posiadaczem zależnym na podstawie umowy czy innego tytułu prawnego (np. trwałego zarządu) nieruchomości leśnych, jeśli nie gospodaruje nieruchomością i nie włada nią. W takim przypadku Starosta Gnieźnieński nie jest podatnikiem podatku leśnego, a więc nie ma obowiązku jego odprowadzania. Nie dlatego, że jest zwolniony, ale dlatego, że w ogóle nie powstaje obowiązek podatkowy.*

(akta kontroli str. 1310-1319)

Zdaniem NIK, w kontekście złożonych wyjaśnień istnieje konieczność weryfikacji zapisów w EGiB. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w EGiB. Obowiązek podatkowy wynika wprost z wyżej wskazanego przepisu, bowiem w EGiB Skarb Państwa wskazany był jako właściciel/władający. Brak uiszczenia należności z tytułu podatku skutkowało tym, że właściwy organ podatkowy (wójt, burmistrz, prezydent) nie otrzymywał należnej kwoty podatku leśnego.

2. Brak opodatkowania nieruchomości oznaczonych w EGiB klasoużytkiem „dr” stanowiących drogi wewnętrzne, co stanowiło naruszenie art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁷⁶.

Dyrektor Powiatowego Zarządu Geodezji wyjaśniła, że: *w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie ewidencjonuje się nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością innych jednostek – starosta nie gospodaruje nieruchomościami drogowymi.*

Kierownik działu nieruchomości i administracji Powiatowego Zarządu Geodezji wyjaśnił, że: *drogi wewnętrzne nie zawsze były opisane w EGiB jako użytk „dr – droga”. W wielu przypadkach nadal figurują jako użytki rolne, pastwiska, nieużytki bądź grunty oznaczone innym symbolem, co może wynikać z historycznej klasyfikacji gruntów, a nie faktycznego sposobu ich użytkowania. Zgodnie z art. 13 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa gminy, mogą występować do wojewody o nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnych lub innych gruntów Skarbu Państwa na cele publiczne, w tym pod drogi. Dotyczy to także nieruchomości, które nie zostały objęte przepisami komunalizacyjnymi, a których użytkowanie faktyczne wskazuje na potrzebę formalnego uregulowania ich własności.*

(akta kontroli str. 1310-1319)

NIK wskazuje, że trudności w identyfikacji dróg wewnętrznych w grupie nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji wynikał pośrednio z braku ewidencji tych nieruchomości. Prowadzenie takiej ewidencji ułatwiłoby proces identyfikacji dróg wewnętrznych, a więc tych, które podlegają obowiązkowi podatkowemu.

OCENA CZĄSTKOWA

Powiatowy Zarząd Geodezji terminowo i w prawidłowych kwotach opłacał podatek od nieruchomości od nieruchomości ujawnionych w ewidencji zasobu. Nie opłacał jednak należnego podatku od nieruchomości i leśnego od nieruchomości, które nie zostały ujawnione w ewidencji zasobu. Drogi wewnętrzne podlegają obowiązkowi podatkowemu, jednak brak ewidencji

⁷⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 707 ze zm.

nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji skutkował brakiem analizy co do statusu dróg i realizacją w odniesieniu do nich obowiązku podatkowego.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi	NIK nie formułuje uwag.
Wnioski	W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia wnioski o: 1. Weryfikację ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w celu ujmowania w nim wszystkich nieruchomości, którymi w imieniu Skarbu Państwa gospodaruje Powiatowy Zarząd Geodezji. 2. Rzetelne identyfikowanie ryzyk w obszarze gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i na tej podstawie realizowanie zasad kontroli zarządczej wynikającej ze Standardów. 3. Rzetelne i bieżące ewidencjonowanie – poza ewidencją zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieruchomości podlegających komunalizacji z mocy prawa na rzecz gminy. 4. Ujęcie w ewidencji pozabilansowej nieruchomości podlegających komunalizacji. 5. Ustalenie podmiotów użytkujących nieruchomości Skarbu Państwa w sposób bezumowny, wyegzekwowania od nich należnego wynagrodzenia oraz uregulowanie sposobu korzystania z tych nieruchomości. 6. Dokonanie weryfikacji nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa celem ustalenia wszystkich nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym, oraz złożenie wymaganych deklaracji podatkowych i uiszczenie należnego podatku od tych nieruchomości, z uwzględnieniem okresu przedawnienia. 7. Podjęcie działań w celu uzupełnienia wszystkich danych w prowadzonych ksiązkach obiektu budowlanego wymaganych przepisami Prawa budowlanego.

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 21 dni 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, 23 października 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Andrzej Milewski
Starszy inspektor kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Dyrektor

Z up. Zuzanna Kaźmierczak
Wicedyrektor Delegatury NIK
w Poznaniu

/podpisano elektronicznie/