



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.11.3.2025

Pan
Grzegorz Bogacz
Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki

Starostwo Powiatowe
w Czarnkowie
ul. Rybaki 3
64-700 Czarnków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Czarnkowie ¹ , ul. Rybaki 3, 64-700 Czarnków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Bogacz, Starosta Czarnkowsko - Trzcianecki ² , od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Starosty poprzednio pełnił od 30 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r. Feliks Łaszcz,
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. 2. Gospodarowanie nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. 3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem dokumentów wytworzonych przed tym okresem. O ile mają wpływ na ocenę kontrolowanej jednostki.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Klaudia Dziamska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/72/2025 z 6 maja 2025 r.

(akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	NIK negatywnie ocenia wykonywanie przez Starostę zadania z zakresu administracji rządowej polegającego na gospodarowaniu nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa ⁵ w sposób niezgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W prowadzonej przez Starostę ewidencji zasobu nieruchomości SP nie ujęto wszystkich nieruchomości, które według Ewidencji Gruntów i Budynków ⁶ stanowiły własność SP, a więc powinny być ujęte w ewidencji zasobu nieruchomości SP. Jednocześnie w ewidencji nieruchomości ujęte zostały nieruchomości podlegające wyłączeniu na podstawie obowiązujących przepisów prawa, jak na przykład nieruchomości podlegające komunalizacji. Starosta nie

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: SP

⁶ Dalej: EGIB

proceedził systematycznej i rzetelnej weryfikacji ewidencji SP z informacjami ujętymi w EGiB. W Starostwie brak było w tym zakresie systemu komunikacji i wymiany informacji między wydziałem prowadzącym rejestr zasobu SP, a wydziałem prowadzącym EGiB.

NIK negatywnie ocenia również sposób sprawowania przez Starostę nadzoru nad nieruchomościami SP ujętymi w ewidencji zasobu, który doprowadził do gospodarowania nimi przez podmioty nieuprawnione. Starosta nie podejmował działań w celu wszczęcia procedury obciążenia za bezumowne korzystanie z 10 nieruchomości o łącznej powierzchni 15,4492 ha oraz zawarcia stosownych umów określających zasady korzystania z tych nieruchomości. Nie ustalił także i nie egzekwował wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości w łącznej kwocie 23 549,23 zł oraz nie podejmował działań w celu wszczęcia postępowania o odszkodowanie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości. Brak nadzoru nad nieruchomościami SP skutkował zasiedzeniem ośmiu z nich o powierzchni 15,5292 ha. Oględziny 46 nierozdysponowanych nieruchomości o powierzchni 87,0711 ha wykazały, że 24, co stanowiło 52% objętych badaniem, o łącznej powierzchni 83,8281 ha, były użytkowane przez podmioty nieposiadające do tego tytułu prawnego. Tym samym Starosta nie naliczył i nie egzekwował wynagrodzenia w łącznej kwocie 127 469,10 zł za bezumowne korzystanie z tych nieruchomości. Czynności tej dokonał dopiero w toku kontroli NIK. Starosta nie zapewnił ciągłości zawierania umów okresowego udostępniania nieruchomości SP, przy jednoczesnym użytkowaniu ich bez tytułu prawnego przez dany podmiot i nienaliczaniu opłat za bezumowne korzystanie z nich w łącznej kwocie 6 801,76 zł. Liczba nieruchomości, która była okresowo udostępniana stanowiła mniej niż 1% zasobu SP, co świadczy o braku podejmowanych przez Starostę działań w celu ich zagospodarowania. Książki obiektów budowlanych dla trzech nieruchomości prowadzono od 12 kwietnia 2024 r., stwierdzono jednak że wpisy w nich nie były kompletne. Ujawnianie zmian w EGiB na podstawie dokumentów składanych przez sądy, notariuszy itp. w 90% kontrolowanych przypadkach były realizowane z przekroczeniem ustawowego 30 dniowego terminu, tj. od 33 do 213 dni od wpływu dokumentów do Starostwa. Starosta nie zapewnił właściwego przygotowania kadrowego powierzając stanowisko Kierownika i Zastępcy Kierownika Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej osobom niespełniającym ustawowych wymagań.

NIK negatywnie ocenia także działalność Starosty w obszarze opodatkowania nierozdysponowanych nieruchomości SP. Co prawda sporządzał on deklaracje podatkowe, terminowo je składał i opłacał właściwemu organowi podatkowemu, jednak czynnościami tymi nie były objęte wszystkie nierozdysponowane nieruchomości ewidencjonowane z zasobie SP, podlegające temu obowiązkowi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

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

1. W ewidencji zasobu Skarbu Państwa⁸, według stanu na dzień 31 grudnia w latach 2022-2025 ujęto odpowiednio: 3 151, 3 138, 3 087 i 3 071⁹ nieruchomości o powierzchni odpowiednio 1 120,7849 ha, 1 089,8466 ha, 1 044,0819 ha oraz 1 009,6401 ha. W latach 2022-2025 nie rozdysponowano odpowiednio 3 076 nieruchomości o powierzchni 1 029,9 ha, 3 061 o powierzchni 1 004,9735 ha, 3 035 o powierzchni 967,915 ha oraz 3 010 o powierzchni 931,7346 h. W latach 2022-2025 w ewidencji nieruchomości SP nie wykazywano budynków, lokali i zabudowań. Do zasobu Starosta przyjął 6 marca 2025 r. lokal mieszkalny w Poznaniu.

W 2022 r. w zasobie SP zaewidencjonowano: 297 gruntów rolnych o powierzchni 295,9611 ha, 21 gruntów leśnych - 18,1 ha, 26 nieruchomości zabudowanych i zurbanizowanych - 3,4944 ha, 2 057 grunty pod wodami - 448,2655 ha, 19 terenów mieszkaniowych - 1,77 ha, siedem użytków kopalnianych - 34,7091 ha, siedem terenów przemysłowych - 1,4411 ha, 109 terenów kwalifikowanych jako tereny „różne” - 35,54 ha, 21 terenów kolejowych - 11,6638 ha, 17 terenów rekreacyjno-wypoczynkowych - 9,3441 ha, cztery grunty pod wodami stojącymi - 17,5 ha, cztery grunty pod wodami płynącymi - 0,69 ha, 543 dróg - 227 ha.

W 2023 r. w zasobie SP zaewidencjonowano: 288 gruntów rolnych o powierzchni 298,4664 ha, 20 gruntów leśnych - 11,78 ha, 24 nieruchomości zabudowanych i zurbanizowanych - 3,7171 ha, 2 049 gruntów pod wodami - 447,4259 ha, 16 terenów mieszkaniowych - 1,2787 ha, siedem użytków kopalnianych - 34,7091 ha, siedem terenów przemysłowych - 1,4411 ha, 109 terenów kwalifikowanych jako „różne” - 35,54 ha, 21 terenów kolejowych - 11,6638 ha, 14 terenów rekreacyjno-wypoczynkowych - 9,401 ha, dwa grunty pod wodami stojącymi - 17,05 ha, dwa grunty pod wodami płynącymi - 0,69 ha, 533 dróg - 198 ha.

W 2024 r. w zasobie SP zaewidencjonowano: 288 gruntów rolnych o powierzchni 287,5761 ha, 14 gruntów leśnych - 3,663 ha, 22 nieruchomości zabudowanych i zurbanizowanych - 3,8423 ha, 2 032 grunty pod wodami - 442,5319 ha, 16 terenów mieszkaniowych - 1,2787 ha, siedem użytków kopalnianych - 34,7091 ha, siedem terenów przemysłowych - 1,4411 ha, 108 terenów kwalifikowanych jako „różne” - 35,54 ha, 21 terenów kolejowych - 11,6638 ha, 15 terenów rekreacyjno-wypoczynkowych - 9,341 ha, dwa grunty pod wodami stojącymi - 17,05 ha, dwa grunty pod wodami płynącymi - 0,69 ha, 529 dróg - 179 ha.

W 2025¹⁰ r. w zasobie SP zaewidencjonowano: 279 gruntów rolnych o powierzchni 268,3259 ha, 14 leśnych - 3,663 ha, 27 zabudowanych i zurbanizowanych - 4,6899 ha, 2 027 grunty pod wodami - 440,9352 ha, 16 terenów mieszkaniowych o powierzchni 1,2787 ha, siedem użytków kopalnianych - 34,7091 ha, siedem terenów przemysłowych - 1,4411 ha, 106 terenów kwalifikowanych jako „różne” - 26,79 ha, 21 terenów kolejowych - 11,6638 ha, 15 terenów rekreacyjno-wypoczynkowych - 9,341 ha, dwa grunty pod wodami stojącymi - 17,05 ha, dwa grunty pod wodami płynącymi - 0,69 ha, 517 dróg - 171 ha.

(akta kontroli str. 89-305, 384-387, 862-863)

Ewidencja SP w latach 2022-2025 nie obejmowała odpowiednio 112, 89, 96 i 91 nierozdysponowanych nieruchomości SP, o łącznej powierzchni odpowiednio 82,5135 ha, 62,4646 ha, 65,8821 ha, 55,0153 ha, które powinny zostać w niej ujęte, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁸ Dalej: SP.

⁹ Według stanu na 26 czerwca 2025 r.

¹⁰ Na dzień 26 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 317-322)

W ewidencji zasobu SP oddanych w użytkowanie wieczyste na koniec poszczególnych lat ujęto odpowiednio: w 2022 r. 945 nieruchomości o łącznej powierzchni 2 377,7055 ha, w 2023 r. 957 nieruchomości o powierzchni 2 372,6962 ha, w 2024 r. 957 nieruchomości o powierzchni 2 375,824 ha i na dzień 11 czerwca 2025 r. 957 nieruchomości o powierzchni 2 297,9155 ha.

(akta kontroli str. 323-383)

2. Według stanu na 31 grudnia lat 2022-2024 i 11 czerwca 2025 r. w EGiB ujęto odpowiednio: 4 466 nieruchomości SP o powierzchni 3 148,50 ha, 4 564 nieruchomości SP o powierzchni 3 226,40 ha, 4 492 nieruchomości SP o powierzchni 2 530,41 ha, 4 271 nieruchomości SP o powierzchni 2 398,31 ha i 4 361 SP nieruchomości o powierzchni 3 435,74 ha.

(akta kontroli nr 1273-1283)

Spośród nieruchomości SP tylko dla jednej z wyżej wymienionych nie założono księgi wieczystej, o czym więcej w obszarze drugim w punkcie 15 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

3. Prowadzona przez Starostę ewidencja zasobu nieruchomości SP, zawierała wszystkie wymagane art. 23 ust. 1c ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹, elementy. Wszystkie nieruchomości były identyfikowane za pomocą identyfikatorów działek. Ewidencja ta była prowadzona w wersji elektronicznej w programie Excel. Starosta wyjaśnił, że *została utworzona na podstawie ogólnopolskiego systemu Integrującej Platformy Elektronicznej (IPE) opracowanej przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii na podstawie ewidencji gruntów i budynków od 16 listopada 2011 r.* Starosta wprowadził procedurę¹² aktualizacji danych w rejestrach ewidencji nieruchomości SP, której celem było dostosowanie zgodności danych z ewidencją gruntów i budynków (kataster nieruchomości), księgami wieczystymi, rzeczywistym stanem prawnym oraz przeznaczeniem w planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z powołaną procedurą informacje uwidocznione w EGiB, dotyczące stanów prawnych nieruchomości, ich właścicieli, a także władających gruntami SP oraz przeznaczenia w planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego, aktualizuje się na podstawie: prawomocnych wypisów z ksiąg wieczystych, prawomocnych orzeczeń sądowych, umów zawartych w formie aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, dyspozycji zawartych w aktach normatywnych nieruchomości, opracowań geodezyjnych i kartograficznych, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zaświadczenia z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz dokumentacji gromadzonej i przechowywanej przez organy administracji publicznej.

(akta kontroli str. 388-821, 2892, 2895, 2917, 2895)

Analiza danych ujętych w ewidencji zasobu, przeprowadzona na próbie 24 nierozdysponowanych nieruchomości wykazała, że każdorazowo ujmowano dane dotyczące prawidłowego identyfikatora działek, numeru księgi wieczystej i katastru, dokumentu potwierdzającego posiadanie przez SP prawa do nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz.1145, dalej ung.

¹² Zarządzeniem Nr 42/2011 Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego z 25 października 2011 r. w sprawie aktualizacji danych w rejestrach ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa.

zagospodarowania przestrzennego, a w 14 przypadkach w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹³ oraz informacje o braku zgłoszonych roszczeń do nieruchomości i toczących się postępowaniach. Jednak w dwóch przypadkach w ewidencji zasobu SP ujawniono błędną powierzchnię działek, w 22 wykazano innego użytkownika niż był ujawniony w EGiB, poza tym Starosta nie dysponował dokumentami poświadczającymi te informacje, o czym więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości.”

(akta kontroli str. 823-839)

4. W sprawozdaniu składanym wojewodzie na koniec 2022 r. wykazano, że spośród 1 086,4603 ha powierzchni gruntów znajdujących się w zasobie SP: 16,6917 ha oddano w trwały zarząd (25 działek), 55,3915 ha oddano w najem lub dzierżawę (26 działek), 0,7216 ha zagospodarowano w inny sposób tj. oddano w użyczenie (dwie działki)¹⁴, 1 240,9006 ha przekazano w użytkowanie wieczyste (639 działek).

Na koniec roku 2023 sprawozdano, że spośród 1 142,7592 ha powierzchni gruntów znajdujących się w zasobie SP: 16,6917 ha (25 działek) oddano w trwały zarząd; 50,6909 ha (28 działek) oddano w najem albo dzierżawę; 0,7216 ha zagospodarowano w inny sposób, tj. zawarto umowy użyczenia (trzy działki) a 1 074,6550 ha stanowiły pozostałe grunty. Ponadto, wykazano 1 239,2656 ha (634 działek) oddanych w użytkowanie wieczyste.

Na koniec roku 2024 r. Starosta w sprawozdaniu wykazał 1 123,5009 ha gruntów SP, w tym: 16,6917 ha oddanych w trwały zarząd (25 działek), 56,9509 ha (29 działek) oddanych w najem lub dzierżawę, 0,7216 ha zagospodarowanych w inny sposób tj. użyczonych (dwie działki) oraz 1 049,1367 ha pozostałych gruntów. Ponadto 1 233,4319 ha przekazano w użytkowanie wieczyste. Wicestarosta wyjaśnił, że w *rocznych sprawozdaniach składanych Wojewodzie Wielkopolskiemu w pozycji „zagospodarowane w inny sposób” ujęte zostały nieruchomości objęte umowami użyczenia. Natomiast w pozycji „pozostałe”, zgodnie z informacją z Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu z 2 maja 2024 r., wykazuje się nieruchomości nierozdysponowane.* Starosta zawarł dwie umowy użyczenia dwóch działek ewidencyjnych, odpowiednio do 2028 r. i 2029 r., o łącznej powierzchni 0,7216 ha. Przekazany przez Wojewodę Wielkopolskiego¹⁵ wzór sprawozdania nie pozwalał na ustalenie liczby działek w zasobie SP.

W odniesieniu do powierzchni działek ujętej w zasobie i wykazywanej w sprawozdaniach przekazywanych do Wojewody wystąpiły rozbieżności, o czym więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 840-861)

5. Starosta w terminie, o którym mowa w art. 23 ust. 1a ung, tj. do 30 kwietnia przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu.

(akta kontroli str. 840-861)

¹³ Od 24 września 2023 r. powinny być zamieszczane dane o planie ogólnym

¹⁴ Wzór sprawozdania nie przewidywał wskazania liczby działek przekazanych w użytkowanie.

¹⁵ Pismem z 6 kwietnia 2010 r. nr SN.V-12.7729-32/10.

6. Starosta w wyjaśnieniach podał, że w latach 2022-2025 nie odnotowano problemu z funkcjonowaniem prowadzonych rejestrów SP w programie Excel. W kontrolowanym okresie nie odnotowano również problemów z funkcjonowaniem systemu GEO-INFO, w którym prowadzona była baza danych Ewidencji Gruntów i Budynków. Dostęp do danych zgromadzonych w powiatowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym w zakresie dostosowanym do wykonywanych obowiązków posiadało 17 osób, a do ewidencji nieruchomości SP – cztery osoby.

(akta kontroli str. 2892,2895)

7. W Starostwie nie zapewniono weryfikacji zasobu nieruchomości SP pod względem jej zgodności z EGiB, o czym więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Przyczyną była przyjęta organizacja realizacji tego zadania, polegająca na braku procedur zapewniających weryfikację danych dotyczących nieruchomości SP prowadzonych w EGiB i ewidencji nieruchomości SP, prowadzonych przez dwa różne wydziały. Starosta wyjaśnił, że *pracownicy Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Mienia Powiatu posiadają dostęp do programu GEO-INFO i EGiB w ograniczonym zakresie, z którego korzystają na bieżąco. Starosta stwierdził również, że nie wykonano weryfikacji zasobu nieruchomości SP pod kątem porównania jej z EGiB.*

(akta kontroli str. 2989, 2992, 3005, 3007)

8. Starosta prowadził ewidencję pozabilansową dla gospodarowanych przez niego nieruchomości SP w ujęciu ilościowym i wartościowym. Według stanu na dzień 31 grudnia w latach 2022-2024 wykazano powierzchnię gruntów SP odpowiednio: 1 086,8603 ha o wartości 18 362,95 tys. zł; 1 074,6550 ha o wartości 18 272, 3 tys. zł; 1 049,1367 ha o wartości 17 973,91 tys. zł. Według stanu na dzień 31 sierpnia 2025 r. w ewidencji pozabilansowej ujęto grunty o powierzchni 1 053,9572 ha o wartości 18 132,06 tys. zł. W latach 2022-2025 nie prowadzono ewidencji pozabilansowej dla wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości oraz nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, co było niezgodne z stanowiskiem Ministra Finansów i zostało opisane szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości.”

(akta kontroli str. 864-866, 913-984)

9. W latach 2022-2025 we władaniu Starosty znajdowało się 82 nieruchomości o łącznej powierzchni 67,2086 ha objętych postępowaniem komunalizacyjnym. W większości były to nieruchomości drogowe (75 nieruchomości), trzy nieruchomości przeznaczone pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych (klasoużytek Tp), dwie nieruchomości stanowiące inne tereny zabudowane (klasoużytek Bi) i dwie nieruchomości rolne. Postępowania komunalizacyjne prowadzone przez Wojewodę trwały od czterech do prawie 18 lat¹⁶. W ramach przedmiotowych postępowań Starosta jako strona postępowania przedkładał na wniosek Wojewody dokumenty oraz wyjaśnienia. Starosta wyjaśnił, że *nie wpływały do niego informacje z gmin o toczących się postępowaniach komunalizacyjnych, wskazujących na etap prowadzonych postępowań oraz że nie podejmował działań w zakresie komunalizacji nieruchomości.* W odniesieniu do 28 nieruchomości wskazano jako podstawę komunalizacji przepisy ustawy z 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i

¹⁶ Ustalono na próbie 15 najstarszych postępowań komunalizacyjnych

ustawę o pracownikach samorządowych¹⁷. Starosta nie prowadził ewidencji dla tych nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji na rzecz gmin, co utrudniało realizację obowiązków właściciela w odniesieniu do tych nieruchomości, o czym więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości.”

(akta kontroli str. 985-994, 996-1272)

W ewidencji zasobu SP, wykazywano osiem nieruchomości, co do których toczyła się procedura komunalizacyjna oraz trzy nieruchomości, których postępowanie komunalizacyjne zostało zakończone wydaniem przez Wojewodę decyzji deklaratoryjnej, o której mowa w art. 18 i 20 ustawy komunalizacyjnej, które zgodnie z brzmieniem art. 228 ugn nie powinny zostać w niej ujęte, o czym więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 985-991)

10. Wojewoda Wielkopolski po przeprowadzonej w 2021 r. w Starostwie kontroli wydał zalecenia dotyczące skrupulatnego prowadzenia ewidencji SP, tak by były w niej ujęte wszystkie działki, których dotyczy obowiązek ewidencjonowania. Wojewoda Wielkopolski w ramach nadzoru podejmował czynności nadzorcze wobec Starosty tj. przeprowadzał kwartalne analizy dochodów i stanu należności, zostały wyrażone zgody na obrót nieruchomościami oraz ich odpłatne i nieodpłatne udostępnienie innym podmiotom, zatwierdzone trzyletnie plany wykorzystania zasobu nieruchomości SP.

(akta kontroli str. 985-991, 1423-1500)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W zasobie SP w latach 2022-2025 nie ewidencjonowano wszystkich nieruchomości, które według EGiB stanowiły własność SP¹⁸, a więc powinny być w nim ujęte. Stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 224 ung, na mocy którego starosta, w ramach gospodarowania zasobem nieruchomości SP, został zobligowany między innymi do ewidencjonowania nieruchomości zgodnie z katastrem, tj. z EGiB. Starosta wyjaśnił, że niezaewidencjonowanie w 2022 r. 112 nieruchomości było spowodowane: w 26 przypadkach podziałem nieruchomości i brakiem dokumentacji podziałowej, w jednym przypadku brakiem podstawy prawnej do ujęcia w księdze wieczystej prawa własności na rzecz SP, 85 brakiem powiązania zasobu SP prowadzonego w programie Excel z systemem EGiB. Starosta stwierdził, że nieobjęcie w 2023 r. ewidencją zasobu nieruchomości SP 89 nieruchomości, było spowodowane: w pięciu przypadkach podziałem nieruchomości i brakiem dokumentacji podziałowej, w jednym przypadku brakiem podstawy prawnej do ujawnienia w księdze wieczystej prawa własności SP, w przypadku 83 działek ze względu na brak powiązania zasobu SP prowadzonego w programie Excel z systemem EGiB. Zdaniem Starosty niezaewidencjonowanie w 2024 r. w zasobie SP 96 nieruchomości wynikało z: w czterech przypadkach z podziału nieruchomości i braku dokumentacji podziałowej, w jednym przypadku z braku podstawy prawnej do ujawnienia w księdze wieczystej prawa własności SP, w 91z na braku powiązania zasobu SP prowadzonego w programie Excel z systemem EGiB.

¹⁷ Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191, dalej: ustawa komunalizacyjna.

¹⁸ Dla których w EGiB nie wskazano na inny podmiot władający/gospodarujący, w tym na mocy przepisów szczególnych.

W 2025 r. nieujawnienie w zasobie SP 98 działek zdaniem Starosty wynikało z: braku dokumentacji podziałowej jednej działki, braku podstawy prawnej do ujawnienia w księdze wieczystej prawa własności SP oraz ze względu na brak powiązania zasobu SP prowadzonego w programie Excel z systemem EGiB w przypadku 89 działek. Starosta dodał, że *w odniesieniu do powyższych nieprawidłowości zobowiązał osobę odpowiedzialną za Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Mienia Powiatu¹⁹ do zaktualizowania danych w rejestrze SP.*

W efekcie tych działań według stanu na dzień 31 sierpnia 2025 r. ujawniono 95 działek, nieuwzględnionych w zasobie SP, które według EGiB były rowami a nie gruntami pod wodami płynącymi, o których mowa w art. 21a ung. Na podstawie przedstawionych dokumentów zgromadzonych w EGiB 14 nieruchomości wpisano do rejestru SP jako rowy, do sprawdzenia czy grunty stanowią rowy czy wody płynące zostało 81 działek. Jedno postępowanie w sprawie ujawnienia w księdze wieczystej prawa własności SP jest w toku. Ponadto 66 działek ujawniono w zasobie SP, a w stosunku do 10 trwa ustalanie, podstawy do założenia księgi wieczystej.

(akta kontroli str. 317-322, 2923, 2926-2930)

Skutkiem nieobjęcia ewidencją zasobu SP wszystkich nieruchomości było nieujmowanie ich również w ewidencji pozabilansowej, a w konsekwencji zaniechanie ich inwentaryzowania. Ewidencją pozabilansową nie objęto również nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji. Zgodnie ze stanowiskiem Ministra Finansów, wszystkie nieruchomości Skarbu Państwa powinny być ujmovane w ewidencji pozabilansowej jednostki²⁰. Analogicznie wypowiedział się Komitet Standardów Rachunkowości w uchwale nr 2/2019 z 20 lutego 2019 r.²¹ wskazując, że grunty stanowiące własność Skarbu Państwa przekazane w użytkowanie wieczyste przez jednostkę wykonującą uprawnienia właścicielskie w odniesieniu do tych gruntów, nie stanowią składnika aktywów JST. Ujmuje się je w ewidencji pozabilansowej, prowadzonej ilościowo i wartościowo. W 2022 w ewidencji pozabilansowej nie ujęto 72 nierozdysponowanych nieruchomości o powierzchni 43,7627 ha, o wartości 817 858,22 zł. W 2023 r. 70 działek o powierzchni 42,708 ha, o wartości 779 061,90 zł. W 2024 r. nie ujęto 78 działek o powierzchni 46,4382 ha o wartości 822 108,60 zł. Według stanu na 25 sierpnia 2025 r. – nie ujęto 81 działek o powierzchni 47,0352 ha, o wartości 828 078,60 zł. W wyniku kontroli NIK, w ewidencji bilansowej ujęto 94 działki o powierzchni 45,4716 ha o wartości 808 486,60 zł.

(akta kontroli str. 913-984)

Ponadto Starosta nierzetelnie sporządzał sprawozdania z gospodarowania zasobem przekazywane Wojewodzie. Wskazuje na to wystąpienie różnic pomiędzy powierzchnią nieruchomości SP podawaną w tych sprawozdaniach a ustaloną na podstawie ewidencji nieruchomości prowadzonej w Starostwie. Różnice te wyniosły: na dzień 31 grudnia 2022 r. – 34,3246 ha, na dzień 31 grudnia 2023 r. - 52,9126 ha, a na dzień 31 grudnia 2024 – 79,4195 ha.

(akta kontroli str. 89-305, 384-387, 862-863, 840-861)

¹⁹ Dalej: Wydział

²⁰<https://www.gov.pl/web/finanse/wytyczne-w-sprawie-ewidencji-nieruchomosci-stanowiacych-wlasnosc-skarbu-panstwa-ktorymi-gospodaruja-starostowie>

²¹<https://www.mf.gov.pl/documents/764034/6659528/Dz.+Urz.+Min.+Fin.+z+dnia+20+lutego+2019+r.+--+poz.+19>

2. W Starostwie nie zapewniono systematycznej i rzetelnej weryfikacji ewidencji zasobu nieruchomości SP z danymi wynikającymi z EGiB. Brak systemu komunikacji i wymiany informacji między wydziałem prowadzącym rejestr zasobu SP, a wydziałem prowadzącym EGiB był sprzeczny z zaleceniami wynikającymi z pkt D Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Zgodnie z powołanym standardem osoby zarządzające oraz pracownicy powinni mieć zapewniony dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków. System komunikacji powinien umożliwiać przepływ potrzebnych informacji wewnątrz jednostki organizacyjnej, zarówno w kierunku pionowym jak i poziomym. Osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań. Ponadto należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki mającymi wpływ na osiąganie celów i realizacji zadań. Starosta wyjaśnił, że *w Starostwie nie opracowano systemu komunikacji, który umożliwiłby przepływ potrzebnych informacji wewnątrz jednostki. Dodał, że procedury obiegu dokumentacji odbywają się zgodnie z instrukcją kancelaryjną, Regulaminem Organizacyjnym Starostwa oraz zarządzeniem nr 42/2011 Starosty Czarnowsko-Trzcianieckiego z 25 października 2011 r. w sprawie procedur aktualizacji danych w rejestrach ewidencji nieruchomości SP.*

Zdaniem NIK, Starosta powinien zapewnić rzetelne prowadzenie weryfikacji zasobu nieruchomości SP z danymi wynikającymi z EGiB na podstawie dostępnych w Starostwie danych. Przyjęty w Starostwie sposób organizacji tego zadania uniemożliwiał jego rzetelne wykonywanie.

(akta kontroli str. 2892, 2895, 2989, 2992, 3005, 3007)

3. W latach 2022-2025 w ewidencji zasobu SP wykazano 11 nieruchomości, w tym osiem objętych postępowaniem komunalizacyjnym i trzy, co do których postępowanie zostało już zakończone. Stanowiło to naruszenie art. 228 ung, zgodnie z którym w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie ewidencjonuje się nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności. *Starosta wyjaśnił, że działki błędnie ujęto w ewidencji, a jedna działka została wykazana ponieważ Wojewoda odmówił stwierdzenia nabycia przez Gminę Wieleń z mocy prawa jednej działki. W przypadku trzech nieruchomości Starosta wyjaśnił, że zostały one wykazane w ewidencji zasobu według stanu na dzień 11 czerwca 2025 r. ale zostały zdjęte z zasobu na podstawie decyzji z 14 i 17 marca 2025 r.*

(akta kontroli nr 985-991, 2892-2893, 2896)

Nieruchomości przeznaczone do komunalizacji na rzecz gmin, zgodnie z art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie mogły być ujęte w zasobie nieruchomości SP. 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 właścicielskich. 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 znajdują się w zarządzie Starosty, który zobowiązany jest do gospodarowania nimi. 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. W tej kwestii Wicestarosta wyjaśnił, że *nieruchomości te ujęte są w rejestrach zasobu SP gdzie odnotowuje się toczące się przed Wojewodą Wielkopolskim postępowania komunalizacyjne, z podaniem sygnatury toczącego się postępowania. Po wydaniu przez Wojewodę decyzji deklaratoryjnej nieruchomości zostają zdjęte z zasobu SP. Dodał, że jednostki samorządowe nie przekazują Staroście wykazów nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, brak jest również wytycznych określających ewidencjonowanie nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji.*

(akta kontroli nr 3004, 3007)

NIK wskazuje, że dyspozycja art. 228 ung w jednoznaczny sposób reguluje, że w zasobie SP nie ewidencjonuje się nieruchomości, które na podstawie ustawy komunalizacyjnej stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności. Jednocześnie z uwagi na konieczność sprawowania nadzoru nad tymi nieruchomościami, gospodarowania nimi, do momentu uprawomocnienia się decyzji komunalizacyjnej, niezbędne jest ich ewidencjonowanie przez Starostę, działającego w imieniu i na rzecz SP, poza zasobem.

4. Kontrola danych zawartych w ewidencji zasobu nieruchomości SP dotyczących 24 nierozdysponowanych działek wykazała, że dane te wykazywano nierzetelnie lub w sposób niezgodny z ugn:

a) Dla dwóch działek ewidencyjnych²² wykazano błędną powierzchnię, co było niezgodne z art. 23 ust. 1c pkt 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 1 ung. Starosta wyjaśnił, że *było to błędem pisarskim.*

(akta kontroli str. 823-839, 3004, 3006)

b) Z danych zamieszczonych w ewidencji SP wynikało ze użytkownikiem 19 działek²³ była (...) ²⁴, która została zlikwidowana (...) ²⁵. Z kolej w EGIB wpisano, że użytkownikiem działek była osoba fizyczna, jednak Starosta nie dysponował dokumentami poświadczającymi te informacje i umożliwiającymi dokonanie takiego wpisu w EGIB. Było to niezgodne z art. 24 ust. 2b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁶ oraz art. 266 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny²⁷. Stosownie do powołanych przepisów aktualizacja informacji zawartych w Ewidencji Gruntów i Budynków następuje w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie stosownych dokumentów tam określonych. W EGIB wpisano przedmiotowe użytkowanie na rzecz osoby fizycznej po zmarłym mężu mimo, że ustanowione na rzecz osoby fizycznej użytkowanie wygasa najpóźniej z jej śmiercią (art. 266 kc).

²² 300202_2.0020.191 i 300202_20020.43

²³ (...) 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.

²⁴ Jak w przypisie nr 23.

²⁵ Jak w przypisie nr 23.

²⁶ Dz. U. z 2024 r., poz. 1151 ze zm., dalej: pgik.

²⁷ Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, dalej: kc.

Starosta uzasadniał tym, że zgodnie z wnioskiem z 2 grudnia 2013 r. w EGiB została ujawniona osoba fizyczna jako użytkownik nieruchomości po (...) ²⁸, co zostało zatwierdzone przez Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami. (...) ²⁹ złożyła wniosek o dokonanie zmiany wpisu użytkownika. Zmiana ta również została zatwierdzona przez Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami. Decyzją ówczesnego Starosty przedmiotowe nieruchomości miały pozostać do dyspozycji osoby fizycznej zapisanego w EGiB. Dalej Starosta wyjaśnił, że ujawnienie użytkownika przedmiotowych działek przez osobę fizyczną nastąpiło bez podstawy prawnej, dlatego 21 sierpnia 2025 r. (w czasie kontroli NIK) dokonano sprostowania z urzędu wpisów w bazie danych EGiB tj. wykreślono użytkowanie osoby fizycznej

W dniach od 19 do 27 sierpnia 2025 r. pięć osób złożyło do Starosty wnioski o wydzierżawienie przedmiotowych nieruchomości.

(akta kontroli str. 823-839, 1991-2060, 2922, 2925-2926, 2947, 2950-2960)

c) W EGiB, w odniesieniu do dwóch działek ³⁰ ujawniono prawo władania nimi przez Wielkopolski Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu Rejonowy Oddział w Pile Inspektorat w Czarnkowie. Z kolei w ewidencji zasobu SP nie zamieszczono tej informacji, ani nie wykazano też tych działek wśród nieruchomości oddanych w trwały zarząd albo użytkowanie wieczyste.

Zgodnie z uchwałą Sejmiku Województwa Wielkopolskiego nr XXXVII/891/17 z 23 października 2017 r. jednostka ta została zlikwidowana. Zgodnie z art. 49 ust. 1 ung, z dniem 1 stycznia 2018 r. likwidacja jednostki spowodowała również wygaśnięcie trwałego zarządu. W tej sprawie Starosta wyjaśnił, że *nie ulega wątpliwości, że mimo innej formy władania niż trwały zarząd takie wykreślenie powinno nastąpić, a własność powinna być zgodna z wpisem w księdze wieczystej* ³¹ tj. „Skarb Państwa – Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki”.

(akta kontroli str. 823-839, 2923, 2929)

d) W ewidencji zasobu SP własność jednej działki ³² położonej we wsi Bielice Nowe o powierzchni 0,0100 ha wykazano na rzecz (...) ³³. Z kolei w EGiB wykazano własność SP i trwały zarząd (...) ³⁴, który nie został uwzględniony w ewidencji zasobu. W dokumentacji zgromadzonej przy EGiB znajdowało się pismo (...) ³⁵, z którego wynikało, że przedmiotowa działka nadal jest eksploatowana przez (...) ³⁶. W ewidencji nieruchomości SP wykazano przedmiotową działkę jako niezagospodarowaną oraz w dokumentacji brakowało dokumentów potwierdzających tytuł prawny do wykonywania trwałego zarządu oraz uiszczania opłaty z tego tytułu. Wicestarosta wyjaśnił, że *działka została ujęta w wykazie nieruchomości nierozdysponowanych z uwagi na brak dokumentacji potwierdzającej trwały zarząd*. Dalej stwierdził również, że *od założenia ewidencji gruntów i budynków w 1965 r. dla tej działki istniał wpis: własność Skarb Państwa,*

²⁸ Jak w przypisie nr 23.

²⁹ Jak w przypisie nr 23.

³⁰ Nr 300208_5.0010.43 i 300208_5.0010.189

³¹ Nr PO2T/00039134/4

³² 300204_5.0001.22

³³ 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.

³⁴ Jak w przypisie nr 33.

³⁵ Jak w przypisie nr 33.

³⁶ Jak w przypisie nr 33.

władający (...)»³⁷. W 1993 podczas zmiany sposobu prowadzenia rejestru EGiB z dotychczasowej wersji analogowej do systemu elektronicznego, dokonano zmiany formy władania z użytkowania na trwały zarząd. W zbiorach dowodów będących podstawą zmiany danych ewidencyjnych brak dokumentu potwierdzającego trwały zarząd na rzecz (...)»³⁸.

(akta kontroli str. 823-839, 2922, 2924, 3004, 3006)

Dopiero w wyniku kontroli NIK podjęto działania w celu złożenia przez (...)»³⁹ wniosku o oddanie przedmiotowej nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

NIK zauważa, że w przypadku niepodpisania takiej umowy Starostwo powinno realizować obowiązki wynikające ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁰, tj. między innymi prowadzić ksiązkę obiektu budowlanego.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości SP. Starosta z naruszeniem przepisów praw prowadził ewidencję zasobu nieruchomości SP. Nie ewidencjonowano wszystkich nieruchomości, które według EGiB stanowiły własność SP, a więc powinny być w niej ujęte. Ujęto w ewidencji natomiast nieruchomości podlegające wyłączeniu z niej jak np. nieruchomości podlegające komunalizacji. Starosta nie prowadził systematycznej i rzetelnej weryfikacji ewidencji SP z informacjami ujętymi w EGiB, na co wpływ miał ustalony w Starostwie sposób realizacji zadania.

OBSZAR

2. Gospodarowanie nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym⁴¹ zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami SP, w tym nierozdysponowanymi nieruchomościami, należały do właściwości Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Mienia Powiatu. Do zadań Wydziału między innymi należało: tworzenie zasobu nieruchomości SP oraz prowadzenie spraw dotyczących gospodarowania tym zasobem, przygotowanie i opracowanie dokumentacji dotyczącej sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, trwały zarząd oraz wydzierżawienie nieruchomości stanowiących własność SP, naliczanie i aktualizacja opłat użytkownika wieczystego i trwałego zarządu, podejmowanie czynności związanych z regulacją prawną nieruchomości SP będących w posiadaniu osób fizycznych i prawnych oraz jednostek organizacyjnych.

W okresie objętym kontrolą zadania te były realizowane przez czterech pracowników, którzy posiadali aktualne zakresy obowiązków. Zadaniem Naczelnika Wydziału było między innymi kierowanie, nadzorowanie, planowanie i zapewnianie prawidłowej organizacji pracy wydziału, sprawdzanie i podpisywanie decyzji administracyjnych, w tym z zakresu gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność SP. Główny specjalista⁴² wykonywał zadania obejmujące między innymi: prowadzenie i bieżącą aktualizację rejestrów nieruchomości SP oddanych w użytkowanie wieczyste i trwały zarząd, przygotowanie decyzji dotyczących oddania w trwały zarząd lub jego zdjęcie oraz

³⁷ Jak w przypisie nr 33.

³⁸ Jak w przypisie nr 33.

³⁹ Jak w przypisie nr 33.

⁴⁰ Dz. U. z 2025 r., poz. 418 ze zm., dalej prawo budowlane

⁴¹ Uchwała Nr 204/2020 Zarządu Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego z 14 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Czarnkowie

⁴² Od 1 lutego 2025 Zastępca Naczelnika Wydziału

decyzji o naliczeniu opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, sporządzenie planu wykorzystania zasobu SP⁴³. Obowiązkiem głównego specjalisty było między innymi: prowadzenie i bieżąca aktualizacja rejestru zasobu nieruchomości SP, regulowanie ksiąg wieczystych SP, przygotowywanie rocznych sprawozdań składanych Wojewodzie Wielkopolskiemu oraz miesięcznych i rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu. Obowiązkiem inspektora było między innymi: prowadzenie spraw dotyczących gospodarki budynkami, gruntami i lokalami stanowiącymi własność SP, sporządzanie informacji z wykonania dotacji celowych na gospodarowanie nieruchomościami SP dla Wojewody. Pracownicy uczestniczyli w szkoleniach rozwijających ich kompetencje zawodowe.

(akta kontroli str. 34-37, 1501-1544)

W okresie objętym kontrolą osoby zajmujące stanowiska Kierownika i Zastępcy kierownika Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej nie spełniały ustawowych wymagań do ich pełnienia, o czym więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

3. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2022-2024 został sporządzony i przekazany do zatwierdzenia Wojewodzie Wielkopolskiemu 8 marca 2022 r. tj. w terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy z 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw⁴⁴. Złożony przez Starostę Plan wymagał korekty⁴⁵ w zakresie okresu objętego planem, tj. lat 2022-2024, zamiast 2022-2025 oraz uszczegółowienia planu wykorzystania zasobu poprzez wskazanie konkretnej kwoty wydatków dla każdego roku obowiązywania planu. Wojewoda Wielkopolski poinformował o zatwierdzeniu planu 4 kwietnia 2022 r. Zgodnie z art. 23 ust. 1 db ugn plan zawierał między innymi.:

- zestawienie 3 174 nieruchomości, o łącznej powierzchni 1 123,5926 ha oraz 968 nieruchomości o powierzchni 1235,4616 ha oddanych w użytkowanie wieczyste;
- program zagospodarowania nieruchomości SP, w którym przewidziano sprzedaż w drodze nieograniczonego przetargu czterech nieruchomości, o łącznej powierzchni 3,3439 ha oraz w trybie bezprzetargowym dwóch nieruchomości o łącznej powierzchni 0,0032 ha, dzierżawę dziewięciu nieruchomości, o łącznej powierzchni 11,9204 ha oraz przekazanie w formie darowizny na rzecz Gminy Lubasz dwóch nieruchomości o łącznej powierzchni 7,4899 ha;
- program aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości SP w latach 2022- 2024 odpowiednio 62 działek o łącznej powierzchni 26 ha, 39 działek o powierzchni 28 ha, 66 działek o powierzchni 29 ha oraz w 2024 r. opłat z tytułu trwałego zarządu 23 działek o powierzchni 3,7101 ha;

⁴³ Zarządzanie samorządowym zasobem nieruchomości, opodatkowanie VAT zbycia nieruchomości, operat szacunkowy w postępowaniach o ustalenie odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami, gospodarowanie nieruchomościami samorządowymi i SP na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP

⁴⁴ Dz. U. poz. 1561

⁴⁵ Złożona 24 marca 2022 r.

- prognozę wpływów w latach 2022, 2023 i 2024 z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste odpowiednio w wysokości 1 158,21 tys. zł, 1 192,96 tys. zł, 1 228,75 tys. zł, przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności tych gruntów 16,35 tys. zł, 16,19 tys. zł i 16,02 tys. zł oraz trwałego zarządu 9,18 tys. zł, 9,18 tys. zł i 9,46 tys. zł;

- prognozę wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu w wysokości⁴⁶ 51,00 tys. zł w 2022 r., 54,00 tys. zł w 2023 r. i 57,00 tys. zł w 2024 r.

(akta kontroli str. 1749-1795)

W wymaganym terminie Starosta złożył Plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP⁴⁷ oraz oddanych w użytkowanie wieczyste na lata 2025-2027. Plan dwukrotnie wymagał uzupełnienia o sprawozdanie z realizacji planu w poprzednim okresie oraz o odniesienia do kwestii wydatków poniesionych z tytułu gospodarowania nieruchomościami. Po złożeniu korekt⁴⁸ Wojewoda Wielkopolski 23 grudnia 2024 r. zaakceptował plany wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2025-2027. Plan między innymi zawierał:

- zestawienie 3 174 nieruchomości o łącznej powierzchni 1 123,5926 ha nieruchomości zasobu SP oraz 968 nieruchomości o powierzchni 1 235,4616 ha oddanych w użytkowanie wieczyste;

- program zagospodarowania nieruchomości SP, w którym przewidziano sprzedaż w trybie bezprzetargowym na rzecz Gminy Lubasz dwóch nieruchomości oznaczonych nr 310/14 i 310/15⁴⁹, sprzedaży w drodze nieograniczonego przetargu dziewięciu nieruchomości o łącznej powierzchni 3,9364 ha, wydzierżawienie siedmiu nieruchomości o łącznej powierzchni 29,9303 ha oraz przekazania w formie darowizny na rzecz jednostek samorządu terytorialnego pięciu nieruchomości o łącznej powierzchni 3,1805 ha;

- program aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości SP w latach 2025- 2027 obejmujący odpowiednio: 28 działek o powierzchni około 4 ha, 24 działek o łącznej powierzchni 25 ha i 25 działek o powierzchni około 8 ha; program aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu obejmujący w 2026 r. osiem działek o powierzchni 1,3873 ha i w 2027 r. 16 działek o powierzchni 2,3228 ha;

- prognozę wpływów w latach 2025-2027 z tytułu użytkowania wieczystego w wys. odpowiednio: 1 505 400,00 zł, 1 525 200,00 zł, 1 540 000,00 zł i z tytułu trwałego zarządu odpowiednio 11 675,63 zł, 11 675,63 zł, 12 000,00 zł;

- prognozę wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu SP w wysokości: 91 300,00 w 2025 r., 96 000,00 zł w 2026 r., 100 800,00 zł w 2027 r.

(akta kontroli str. 1702-1748)

4. Program i prognoza udostępniania nierozdysponowanych nieruchomości SP na lata 2022-2024 został częściowo zrealizowany. Program sprzedaży w trybie bezprzetargowym dwóch działek został zrealizowany. Natomiast spośród czterech działek przeznaczonych do sprzedaży w drodze przetargu nieograniczonego, sprzedano tylko jedną z nich o powierzchni 0,0152 ha. Nie

⁴⁶ Uzależnioną od wysokości dotacji udzielonej przez Wojewodę Wielkopolskiego

⁴⁷ Udostępnionych oraz dotychczas nieudostępnionych nieruchomości

⁴⁸ 29 listopada 2024 r. i 10 grudnia 2024 r.

⁴⁹ Po sporządzeniu planu zagospodarowania nieruchomości SP tj. 4 lipca 2025 r. Wojewoda wyraził zgodę na dokonanie darowizny ww. działki na rzecz Gminy Lubasz

sprzedano trzech nieruchomości, o łącznej powierzchni 3,3287 ha z powodu braku zainteresowania potencjalnych nabywców.

Plan oddania w użytkownię nieruchomości w drodze umów dzierżawy został w całości zrealizowany. W jednym przypadku zawarcie umowy dzierżawy, z tym samym podmiotem jest w trakcie realizacji ze względu na ubiegający termin obowiązywania aktualnej umowy dzierżawy z dniem 11 października 2025 r.

Planowane przekazanie w formie darowizny na rzecz jednostki samorządu terytorialnego dwóch nieruchomości o nr 310/14 o powierzchni 6,2308 ha i o nr 310/15 o powierzchni 1,251 ha nie zostało zrealizowane. Wojewoda⁵⁰ 24 marca 2022 r. nie wyraził zgody na dokonanie darowizny nieruchomości tych działek na rzecz Gminy Lubasz i zalecił rozważenie zastosowania umowy sprzedaży albo zamiany. W okresie obowiązywania planu na lata 2025-2027 Wojewoda Wielkopolski⁵¹ 4 lipca 2025 r. wyraził zgodę na dokonanie na rzecz Gminy Lubasz darowizny działki o nr 310/15 oraz 23 lipca 2025 r. zgodę na sprzedaż w drodze bezprzetargowej na rzecz Gminy Lubasz działki nr 310/14.

(akta kontroli str. 1749-1772)

W 2025 r. spośród 11 nieruchomości objętych programem zagospodarowania nieruchomości trzy zostały sprzedane, cztery nie zostały sprzedane ze względu na brak oferentów, dwie są w trakcie realizacji i dwie będą realizowane w III i IV kwartale 2026 r. Spośród pięciu nieruchomości planowanych do przekazania w formie darowizny na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, w czterech przypadkach zawarto akty notarialne.

(akta kontroli str. 1702-1773, 2990, 2993, 2996)

5. W kontrolowanym okresie Starosta stwierdził 12 przypadków gospodarowania nieruchomościami o łącznej powierzchni 15,8159 ha przez podmioty nieuprawnione. Dotyczyło to dziesięciu nieruchomości zakwalifikowanych jako lasy, łąki trwałe i grunty orne i pod rowami, o łącznej powierzchni 15,4492 ha oraz jednej jako tereny mieszkaniowe o powierzchni 0,1443 ha i teren zabudowy mieszkaniowej o powierzchni 0,2224 ha. W przypadku⁵² jednej nieruchomości przejętej na podstawie decyzji Starosty⁵³, w związku z art. 9 ust. 2b, 2a, 2i, 2j ustawy z 20 sierpnia 1997 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym⁵⁴ i art. 25e ust1 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym⁵⁵, aktualnie toczy się postępowanie sądowe o naprawienie szkody wyrządzonej poprzez wydanie aktu normatywnego niezgodnego z prawem. W przypadku nieruchomości stanowiącej teren zabudowy mieszkaniowej (...)⁵⁶, Starosta o nabyciu spadku został powiadomiony 28 października 2024 r. pismem z Sądu Rejonowego Poznań Stare Miasto, w sprawie ustanowienia odrębności lokalu mieszkalnego. Aktualnie Starosta podejmuje działania zmierzające do fizycznego przejęcia nieruchomości. W pozostałych 10 przypadkach nieruchomości, były bezumownie użytkowane przez pięć osób fizycznych. W tych przypadkach Starosta w 2022 r. został przez Sąd Rejonowy w Trzciance⁵⁷ poinformowany o nabyciu spadku po zmarłej (...)⁵⁸ osobie fizycznej. W kontrolowanym okresie

⁵⁰ Pismem nr SN-V.7582.57.2022.2

⁵¹ Zarządzeniem nr 365/25

⁵² (...) Jak w przypisie nr 23.

⁵³ Nr GN.6820.1.2023.ES 17 maja 2023 r.

⁵⁴ Dz.U. z 1997 r. Nr 121, poz. 770 ze zm.

⁵⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 685,

⁵⁶ Jak w przypisie nr 23.

⁵⁷ Postanowieniem sygn. akt I Ns368/21 z 28 lipca 2022 r.

⁵⁸ Jak w przypisie nr 23.

toczyły się postępowania sądowe w sprawie zasiedzenia tych nieruchomości, o czym więcej w punkcie 12 niniejszego obszaru wystąpienia pokontrolnego. Starosta w żadnym z ustalonych przypadków gospodarowania nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione, nie ustalił i nie egzekwował wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nich, o czym więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W kontrolowanym okresie nie planowano i nie wykonano kontroli i audytów faktycznego zagospodarowania i utrzymania nieruchomości niezagospodarowanych SP. Wyjaśniał to tym, że *wizje w terenie wymagają dodatkowych środków finansowych oraz niewystarczającą liczbą pracowników do zarządzania niezagospodarowanymi nieruchomościami SP.*

(akta kontroli str. 1796-1919)

6. W kontrolowanym okresie Starosta nie stwierdził gospodarowania nieruchomościami SP przez podmiot nieuprawniony, który to podmiot dokonał samowolnych zabudowań.

(akta kontroli str. 2990, 2993)

7. W przypadku 12 nieruchomości Starosta nie podejmował działań w celu wszczęcia postępowań o odszkodowanie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości. Więcej na ten temat w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości.”

(akta kontroli str. 1796-1801)

8. Kontrolą objęto 15 umów okresowego udostępnienia nieruchomości SP, których termin obowiązywania wygaś w okresie objętym kontrolą. W 6 przypadkach przerwy w obowiązywaniu umów przy kolejnym udostępnieniu ich tym samym podmiotom trwały od 62 do 152 dni. Więcej na temat braku ciągłości umów dzierżawy w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości.”

(akta kontroli str. 1921-1930)

9. We wskazanych wyżej przypadkach przerw między obowiązywaniem dwóch umów okresowego ich udostępnienia Starosta nie podejmował działań celem ustalenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości albo wszczęcia postępowania o odszkodowanie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości. Więcej na ten temat w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości.”

(akta kontroli str. 921-1930)

10. W okresie objętym kontrolą wystąpiły trzy⁵⁹ przypadki zakończenia umów okresowego udostępnienia nieruchomości. Po ich zakończeniu nie podejmowano działań zapewniających weryfikację zakończenia użytkowania nieruchomości, o czym więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Oględziny jednej z nich (...) ⁶⁰ wykonane w toku niniejszej kontroli 15 lipca 2025 r. wykazały bezumowne korzystanie z nieruchomości.

(akta kontroli str. 1921-1925)

11. W konsekwencji powyższego Starosta nie ustalał wynagrodzenia i nie wszczynał postępowań za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Starosta zawarł z osobą fizyczną umowę użyczenia na okres od 2 maja do 30 września 2023 r. Oględziny wykonane 15 lipca 2025 r. wykazały, że pomimo zakończenia tej umowy nieruchomości, że nadal była wykorzystywana przez użyczającego na cele rolnicze, o czym mowa w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁵⁹ (...) Jak w przypisie nr 23.

⁶⁰ Jak w przypisie nr 23.

(akta kontroli str. 1921-1925)

12. Pięć osób fizycznych złożyło do sądu wnioski o zasiedzenie łącznie dziesięciu nieruchomości, o łącznej powierzchni 15,4492 ha. W związku z tym w kontrolowanym okresie Starosta był stroną w pięciu postępowaniach o zasiedzenie. W dziewięciu przypadkach były to nieruchomości oznaczone jako lasy, łąki trwałe, grunty orne i pod rowami, a w jednym przypadku grunty rolne zabudowane o powierzchni 0,06 ha.

(akta kontroli str. 1920)

13. Cztery postępowania zakończyły się wydaniem przez sąd prawomocnych postanowień o zasiedzeniu dziewięciu nieruchomości, o łącznej powierzchni 9,5892 ha. Sąd w trzech postępowaniach postanowił o zasiedzeniu ośmiu nieruchomości o łącznej powierzchni 9,5292 ha z dniem 2 grudnia 2022 r., o czym więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości.” W jednym postępowaniu sąd zdecydował o zasiedzeniu nieruchomości o powierzchni 0,06 ha z dniem 16 grudnia 2003 r. Postępowanie sądowe w stosunku do nieruchomości o powierzchni 5,86 ha nie zostało zakończone.

(akta kontroli str. 1915-1920)

14. W wyniku oględzin 46 nieruchomości SP, o łącznej powierzchni 87,0711 ha, ustalono, że niezagospodarowanych było 20 z nich, co stanowiło 43,47% gruntów objętych oględzinami. Natomiast 26 działek (56,52%), o łącznej powierzchni 79,5181 ha było zagospodarowanych przez podmioty nieposiadające do tego tytułów prawnych, o czym więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Dopuszczenie do sytuacji, w których z nieruchomości korzystały podmioty nieposiadające do tego tytułów prawnych, wskazywało na nienależyty nadzór sprawowany przez Starostę nad nierozdysponowanymi nieruchomościami SP. Ponadto w toku oględzin ustalono wystąpienie rozbieżności pomiędzy treścią map, a stanem faktycznym w zakresie granic 11 działek stanowiących grunty pod rowami w obrębie ewidencyjnym Jaryń. W czasie oględzin Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że jest to powtarzający się błąd dotyczący całego obrębu – Jaryń polegający na błędnym spasowaniu rastra (najprawdopodobniej wykorzystano zbyt mało punktów dostosowania) w wyniku tego nastąpiło przesunięcie w treści map większości działek ewidencyjnych. Geodeta Powiatowy dodał, że przesunięcie w niektórych miejscach jest rzędu około kilkunastu metrów - około 15 metrów. Zdaniem Geodety Powiatowego do naprawienia tego błędu wymagana jest modernizacja Ewidencji Gruntów i Budynków dla całego obrębu Jaryń.

W sporządzonym na potrzeby kontroli wykazie nierozdysponowanych nieruchomości SP wykazano i poddano oględzinom trzy nieruchomości, które jednak były przedmiotem umów dzierżawy. Jedną nieruchomość Starosta wydierżawił do dnia 30 czerwca 2025 r. Dzierżawca został poinformowany, że działka została objęta procedurą uzyskania zgody Wojewody Wielkopolskiego na zbycie jej w trybie bezprzetargowym na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w związku z tym kontynuowanie umowy na następny okres nie będzie możliwe. Dwie działki ewidencyjne Starosta wydierżawił do dnia 14 czerwca 2026 r. Starosta wyjaśnił, że *trzy nieruchomości objęte umowami dzierżawy omyłkowo zostały ujęte w wykazie nierozdysponowanych nieruchomości SP sporządzonym w dniu 26 czerwca 2025 r.*

(akta kontroli str. 1931-2210, 2922,2924)

15. W latach 2022-2024 Starosta złożył 21 wniosków do wydziału ksiąg wieczystych, w tym: 12 o sprostowanie, sześć o ujawnienie prawa własności na

rzecz SP, dwa wnioski o zamknięcie księgi wieczystej i jeden o zwrot gruntu pod budynkami. W 2025 r. nie składano wniosków do wydziału ksiąg wieczystych. Powyższe wnioski dotyczyły: wykreślenia prawa własności 21 działek o łącznej powierzchni 16,8266 ha, ujawnienie prawa własności w stosunku do 16 działek o powierzchni 23,2135 ha, zamknięcia księgi wieczystej dla czterech działek o powierzchni 0,6488 ha, jednego zwrotu gruntu o powierzchni 0,0409 ha, sprostowania wpisu dotyczącego trzech działek o powierzchni 1,1326 ha.

(akta kontroli str. 2230-2233)

Starosta podejmował działania w celu uregulowania stanu prawnego jednej nieruchomości⁶¹, dla której nie założono księgi wieczystej. Nadleśnictwo Kruch w odpowiedzi na pisma Starostwa z 18 grudnia 2024 r. i 23 kwietnia 2025 r. poinformowało, że działka nie znajduje się w ich zasobach. Starosta wyjaśnił, że *działka została ujawniona w EGiB w 2022 r. w wyniku pomiaru geodezyjnego ustalającego granice działki sąsiedniej. Działka ta nie została przyjęta do zasobu SP, ponieważ z przeprowadzonych dochodzeń nie wynika, że stanowi własności SP. W rejestrach EGiB z 1965 r. jako władający działką wpisane było Państwowe Gospodarstwo Leśne Goraj (późniejszy wpis Wronki).*

(akta kontroli str. 2234-2247)

Na podstawie analizy 20 wniosków składanych przez sądy i notariuszy ustalono, że dwie zmiany ujawniono w EGiB w terminie określonym w art. 23 ust. 7 pgik, a 18 po tym terminie, o czym więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Działania Starosty w celu ustalenia nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji zostały opisane w punkcie dziewiątym I obszaru niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 1327-1337)

16. W latach 2022-2025 do Starosty wpłynęło tylko jedno zgłoszenie dotyczące administrowania nierozdysponowanymi nieruchomościami SP. Burmistrz Wielenia w 2022 r. zawiadomił Starostę o składowaniu odpadów, tj. pojemników tworzyw sztucznych po środkach chemicznych. Koszty niezwłocznego usunięcia śmieci wynosiły 233,28 zł. Ponadto Starosta zawiadomił Komendę Powiatową Policji o podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 145 Kodeksu wykroczeń. Policja 1 września 2022 r. zawiadomiła, że czynności wyjaśniające nie dostarczyły podstaw do skierowania wniosku o ukaranie z powodu niewykrycia sprawcy wykroczenia.

(akta kontroli str. 2248-2254)

17. Dla trzech obiektów budowlanych w miejscowości Chełst 114, włączonych do zasobu SP w 2019 r., Starosta dopiero od 12 kwietnia 2024 r. prowadził książki obiektów budowlanych, które nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, o czym więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości.”

(akta kontroli str. 2296-2453)

18. W związku z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami SP Starosta w latach 2022-2025 (do maja) poniósł wydatki łącznie w kwocie 7208,87 zł. Wydatki dotyczyły opłacenia podatków odpowiednio w kwocie 751,00 zł, 1 789,00 zł, 2 151,00 zł i 974,00 zł. Ponadto wydatki obejmowały w 2022 wywóz

⁶¹ nr 182 położonej w obrębie Hamrzysko na terenie Gminy Wieleń o powierzchni 0,0500 ha

odpadów w kwocie 233,28 zł i w 2024 r. zakup tablic informacyjnych w kwocie 142,09 zł oraz świadectwa charakterystyki budynków 1 168,50 zł.

Ponadto Starosta poniósł koszty utrzymania rozdysponowanych nieruchomości tj. dzierżawionych budynków, w łącznej kwocie 41 457,50 zł, w tym remonty 10 024,50 zł i przeglądy budowlane 8 118,00 zł.

(akta kontroli str. 2497-2508)

19. W Starostwie obowiązywała instrukcja inwentaryzacyjna⁶², która określała zasady, tryb i metody przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów i pasywów oraz odpowiedzialności za powierzone mienie. W kontrolowanym okresie Starosta każdego roku powoływał komisję inwentaryzacyjną i komisje spisowe. W zarządzeniach⁶³ określono harmonogram przeprowadzenia inwentaryzacji oraz metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednią dokumentacją obejmującą inwentaryzację składników majątkowych środków trwałych, do których dostęp jest utrudniony. Dotyczyło to działek klasyfikowanych jako grunty i drogi. Według stanu na dzień 31 grudnia w latach 2022-2024 wykazano powierzchnię gruntów SP wynoszącą odpowiednio: 1 086, 8603 ha o wartości 18 362,95 tys. zł, 1 074,6550 ha o wartości 18 272,36 tys. zł, 1 049,1367 ha o wartości 17 973,91 tys. zł. W okresie objętym kontrolą, nierozdysponowane nieruchomości SP były prawidłowo inwentaryzowane.

(akta kontroli str. 867-979)

20. W kontrolowanym okresie do Starosty nie wpływały skargi związane z nieruchomościami nierozdysponowanymi bądź z gospodarowaniem nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione.

(akta kontroli str. 2509-2511)

21. Wojewoda w 2021 r. przeprowadził w Starostwie kontrolę, której przedmiotem było gospodarowanie przez Starostę nieruchomościami stanowiącymi własność SP. W wyniku tej kontroli wydano następujące zalecenia: rzetelne i gospodarne prowadzenie procedur zmierzających do zbycia nieruchomości SP, uwzględnienie w rejestrze wszystkich zawieranych umów najmu, zwiększanie częstotliwości aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego dla użytkowników wieczystych ze stawką 3%.

(akta kontroli str. 1348-1349)

22. Wojewoda w odpowiedzi na sposób sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami stwierdził, że przeprowadzał kwartalne analizy dochodów i stanu należności, analizy wykorzystania środków budżetowych na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami oraz zatwierdzał trzyletnie plany wykorzystania zasobu oraz odbierał roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami.

(akta kontroli str. 1423-1500)

⁶² Zarządzenie nr 5/2021 Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego z 25 stycznia 2021 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie w Starostwie Powiatowym

⁶³ Nr 41/2022 z 28 grudnia 2022 r., 54/2023 z 19 grudnia 2023 r., 72/2024 z 10 grudnia 2024 r. w sprawie zatwierdzenia harmonogramu przeprowadzenia inwentaryzacji oraz powołania Komisji inwentaryzacyjnej i zespołów spisowych do przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych w Powiecie Czarnkowsko-Trzcianeckim

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ustalonych przez Starostę przypadkach gospodarowania przez osoby nieuprawnione 10 nieruchomościami SP, o łącznej powierzchni 15,4492 ha, Starosta nie ustalił i nie egzekwował wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości w łącznej kwocie 23 549,23 zł oraz nie podejmował działań w celu wszczęcia postępowania o odszkodowanie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości. Było to niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁴, według którego jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Brak działania Starosty skutkowało wydaniem przez sąd prawomocnych postanowień o zasiedzenie⁶⁵ prawa własności ośmiu z tych nieruchomości, o łącznej powierzchni 9,5292 ha. W tej sprawie *Starosta wyjaśnił, że nieruchomości położone w miejscowości (...) ⁶⁶ zostały nabyte w zasób SP w 2023 r. w spadku po zmarłej (...) ⁶⁷ osobie fizycznej na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w Trzciance⁶⁸. Zmarły zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego i działki wchodzące w jego skład były uprawiane nieprzerwanie od ponad 30 lat przez osoby fizyczne na mocy ustnej umowy. Należy podatek był opłacany u sołtysa wsi przez użytkowników w całym okresie ich użytkowania. Zgodnie z decyzją ówczesnego Starosty nie zostało wszczęte postępowanie o bezumowne korzystanie z gruntu.*

(akta kontroli str. 1796-1919, 2990, 2994-2995)

2. Starosta nie prowadził działań w celu zawarcia umów okresowego udostępnienia nieruchomości należących do zasobu SP, co było niezgodne z art. 12 i 23 ung. Umowy dzierżawy nieruchomości był zawierane na wniosek osób zainteresowanych. Ponadto przerwy między udostępnieniem sześciu spośród 15 nieruchomości przy kolejnym ich udostępnieniu wynosiły od 62 do 152 dni. Ponadto nie ustalono wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości i nie wszczęto postępowania o odszkodowanie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości. Łączna kwota nieustalonego przez Starostę ww. wynagrodzenia wynosiła 6 801,76 zł. Starosta wyjaśnił, że nie podejmowano działań celem kontynuacji umów udostępniania nieruchomości SP, a umowy zawierane są na wniosek osób zainteresowanych. Przerwy w okresach udostępniania nieruchomości Starosta *uzasadniał brakiem złożenia wniosków, co miało wpływ na zachowanie ustawowych terminów i procedur do zawarcia kolejnych umów. Jako przyczynę powyższego Starosta powołał fakt, że pracownik Starostwa prowadzący sprawy związane z umowami dzierżawy gruntów SP nie powiadamiał o kończących się terminach, co wynika z faktu, że prowadzi znaczną ilość spraw związanych z gospodarką nieruchomościami SP, a zadania te powierzone są jednemu pracownikowi.*

(akta kontroli str. 1796-1919, 2989-2990, 2992, 2999)

⁶⁴ Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.

⁶⁵ 28 lipca 2022 r.

⁶⁶ Jak w przypisie nr 23.

⁶⁷ Jak w przypisie nr 23.

⁶⁸ (...) Jak w przypisie nr 23.

3. Po zakończeniu trzech umów okresowego udostępnienia nieruchomości SP⁶⁹ nie podejmowano działań zapewniających weryfikację zakończenia użytkowania nieruchomości, co było niezgodne z art. 12 i 23 ust. 1 ung. Oględziny jednej z przedmiotowych nieruchomości wykazały, że była ona nadal wykorzystywana na cele rolnicze przez poprzedniego użytkownika, o czym mowa jest również w nieprawidłowości nr 5. *Starosta przyznał, że po zakończeniu tych umów nie podejmowano działań w celu weryfikacji zakończenia użytkowania nieruchomości polegającej na wizji w terenie i nie sporządzono protokołów przekazania gruntów. Dalej wyjaśnił, że prowadzący sprawy związane z dzierżawą gruntów SP prowadzi znaczną ilość spraw związanych z gospodarką nieruchomościami SP, a zadania te powierzone są jednemu pracownikowi.*

(akta kontroli str. 921-1930, 2990, 2993)

4. Starosta nierzetelnie sprawował nadzór nad nieruchomościami SP, dopuszczając do gospodarowania nimi przez osoby nieposiadające do tego tytułu prawnego. Stanowiło to naruszenie art. 12 ugn, który nakłada na Starostę obowiązek gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Stwierdzono to w odniesieniu do 24 nieruchomości, o łącznej powierzchni 83,8281 ha, spośród 46 nieruchomości o powierzchni 87,0711 ha objętych oględzinami. Dotyczyło to:

a) 21 działek o łącznej powierzchni 83,3181ha wykorzystywanych na cele rolnicze, tj. uprawy zbożowe i łąki oraz jedna z nich jako teren zabudowy zagrodowej;

W odniesieniu do czterech działek⁷⁰ o powierzchni 1,65 ha położonych w obrębie Jaryń gmina Wieleń, które w EGIB zostały wykazane jako grunty pod rowami, Starosta wyjaśnił, że *występuje błąd map i wymagana jest modernizacja całego obrębu w EGIB, po zmeliorowaniu gruntów część rowów została zasypana i użytkowana rolniczo. Organ wezwał właścicieli gruntów przyległych do złożenia wyjaśnień w przedmiocie potwierdzenia użytkowania powyższych nieruchomości w celu wszczęcia procedury obciążenia za bezumowne korzystanie z gruntu SP oraz zawarcia stosownych umów. W czasie kontroli Starosta wezwał właścicieli gruntów przyległych do złożenia wyjaśnień w celu wszczęcia procedury obciążenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości oraz zawarcia stosownych umów.*

(akta kontroli str. 2150-2229, 2922-2923, 2924-2926)

W przypadku 12 działek⁷¹ o łącznej powierzchni 73,68 ha wykazanych w ewidencji zasobu SP jako działki niezagospodarowane, w EGIB ujawniono własność SP, a jako użytkownika wpisano osobę fizyczną, którą wpisano na podstawie wniosku (...) ⁷² do którego załączyła akt zgonu. Poza tym w prowadzonych dla wymienionych nieruchomości księgach wieczystych⁷³ ujawniono użytkowanie na rzecz nieistniejącej (...) ⁷⁴. Starosta wyjaśnił, że *uprawy wskazują na to, że działki są bezumownie użytkowane. Organ wezwał właścicieli gruntów przyległych do złożenia wyjaśnień w przedmiocie potwierdzenia użytkowania powyższych nieruchomości w celu wszczęcia procedury obciążenia za bezumowne korzystanie z gruntu SP oraz zawarcia stosownych umów;*

⁶⁹ (...) Jak w przypisie nr 23.

⁷⁰ (...) Jak w przypisie nr 23.

⁷¹ (...) Jak w przypisie nr 23.

⁷² Jak w przypisie nr 23.

⁷³ (...) Jak w przypisie nr 23.

⁷⁴ Jak w przypisie nr 23.

W wyniku wezwania do złożenia wyjaśnień i wezwania do wydania nieruchomości dotychczasowy użytkownik uiścił opłatę za bezumowne korzystanie z gruntu za okres od 1 września 2017 r. do 18 sierpnia 2025 r. w kwocie 122 906,69 zł. Ponadto pięć osób fizycznych złożyło wnioski do Starosty o wydzierżawienie przedmiotowych działek na okres do trzech lat.

Poza tym oględziny wykazały, że część działki⁷⁵ o powierzchni 0,300 ha zabudowana była budynkami mieszkalnymi i gospodarczymi. W EGiB przeznaczenie gruntu opisano jako grunty rolne zabudowane. *W tej sprawie Starosta wyjaśnił, że nie posiada wiedzy kto użytkuje zabudowania znajdujące się na tej działce.* Wydział Gospodarki Nieruchomościami ustalił osoby zameldowane w tej nieruchomości i wezwał użytkowników do złożenia wyjaśnień.

(akta kontroli str. 1991-2060)

W sprawie stwierdzonej w czasie oględzin jednolitej uprawy zbóż na czterech działkach⁷⁶ Starosta wyjaśnił, że działki użytkowane są przez dotychczasowego dzierżawcę nieruchomości przyległej. W wyniku wezwania do złożenia wyjaśnień dotychczasowego użytkownika wezwano do wydania gruntów i obciążono opłatą za bezumowne korzystanie z gruntów SP na kwotę 2 237,35 zł.

(akta kontroli str. 2150-2229)

Odnosnie działki⁷⁷ położonej w obrębie (...) ⁷⁸ i użytkowanej tak jak sąsiednia działka jako łąka, Starosta wyjaśnił, że *użytkowanie działki jako łąka wskazuje, że jest bezumownie użytkowana przez właściciela sąsiedniej nieruchomości.* W wyniku wezwania do złożenia wyjaśnień dotychczasowego użytkownika wezwano do wydania gruntów i obciążono opłatą za bezumowne korzystanie z gruntów SP na kwotę 1 610,10 zł oraz ponadto złożono wniosek o wydzierżawienie przedmiotowej działki na okres do trzech lat.

(akta kontroli str. 1931-1968, 1983-1990, 1983-1990, 2922-2926)

W czasie oględzin Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Mienia Powiatu stwierdziła, że *nie jest jej wiadomo kto może użytkować działkę⁷⁹ położoną w miejscowości (...) ⁸⁰ o powierzchni 1,72 ha, na której rośnie kukurydza.* Starosta wezwał właścicieli gruntów przyległych do złożenia wyjaśnień w przedmiocie potwierdzenia użytkowania powyższych nieruchomości w celu wszczęcia procedury obciążenia za bezumowne korzystanie z gruntu SP oraz zawarcia stosownych umów. W czasie kontroli NIK organ wezwał właścicieli gruntów przyległych do złożenia wyjaśnień w celu wszczęcia procedury obciążenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości oraz zawarcie stosownych umów.

(akta kontroli str. 2061-2149)

W przypadku ustalonego w czasie oględzin rolniczego wykorzystywania działki⁸¹ w miejscowości (...) ⁸² Starosta wyjaśnił, że *jednolita uprawa pszenżyta wskazuje na to, że działka jest bezumownie użytkowana przez właściciela sąsiedniej nieruchomości.* W wyniku wezwania właścicieli gruntów przyległych do złożenia wyjaśnień w celu wszczęcia procedury obciążenia za bezumowne korzystanie

⁷⁵ (...) Jak w przypisie nr 23.

⁷⁶ (...) Jak w przypisie nr 23.

⁷⁷ (...) Jak w przypisie nr 23.

⁷⁸ Jak w przypisie nr 23.

⁷⁹ (...) Jak w przypisie nr 23.

⁸⁰ Jak w przypisie nr 23.

⁸¹ (...) Jak w przypisie nr 23.

⁸² (...) Jak w przypisie nr 23.

z gruntów SP, dotychczasowy użytkownik uiścił opłatę w kwocie 714,96 zł za korzystanie z gruntu w okresie od 8 sierpnia 2021 r. do 7 sierpnia 2025 r. Ponadto złożono wniosek o nabycie przedmiotowej działki w trybie bezprzetargowym.

(akta kontroli str. 1237-2141)

W czasie oględzin w sprawie trzech działek w miejscowości (...) ⁸³ o łącznej powierzchni 6,4788 ha, Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Mienia Powiatu poinformowała, że Starosta na przedmiotowe nieruchomości nie zawarł umów dzierżawy oraz stwierdziła, że jednolita uprawa zboża (owies) wskazuje na to, że działki są uprawiane przez użytkownika sąsiedniej działki. Starosta wyjaśnił, że wezwał właścicieli gruntów przyległych do złożenia wyjaśnień w celu wszczęcia procedury obciążenia za bezumowne korzystanie z gruntów SP oraz zawarcia stosownych umów. W wyniku tych działań użytkownik nie mający do tego tytułu prawnego został obciążony kwotą 2 237,35 zł.

(akta kontroli str. 1931-1982)

b) dwóch działek w miejscowości Międzyk, o łącznej powierzchni 0,18 ha wykorzystywanych jako cmentarz katolicki ⁸⁴ oraz miejsce pamięci ⁸⁵. W EGiB nieruchomości te stanowiły tereny rekreacyjno-wypoczynkowe. Starosta wyjaśnił, że od 1965 r. *nieruchomość stanowiła własność SP jako osoba władająca gruntem „Wspólnoty i grunty gromadzkie Międzyk”, następnie Urząd Miasta i Gminy Wieleni. Działka nr 15 użytkowana jest jako czynny cmentarz wiejski, natomiast działka nr 16 stanowi teren poniemieckiego cmentarza.* Starosta wystąpił do Burmistrza Wielenia o wyjaśnienie bezumownego korzystania z gruntu. Z informacji przekazanych przez Burmistrza Wielenia wynika, że *obie działki od wielu pokoleń były użytkowane przez mieszkańców wsi Międzyk, jako cmentarz wiejski oraz że gmina 15 marca 2007 r. wystąpiła z wnioskiem do Wojewody Wielkopolskiego o przejęcie w drodze komunalizacji, jednak od 2011 r. Gmina Wieleni nie uzyskała informacji od Wojewody, na jakim etapie jest postępowanie.* Starosta 8 września 2025 r. wystąpił do proboszcza parafii w Wieleniu o zajęcie stanowiska w sprawie przejęcia przedmiotowych działek w zasób parafii.

(akta kontroli str. 2061-2100, 2128-2136, 2922-2923, 2926)

c) jednej działki ⁸⁶ położonej w wsi Bielice Nowe o powierzchni 0,0100 ha jako wieżowe stacje transformatorowe. Oględziny wykazały, że na nieruchomości jest posadowiony budynek stanowiący wieżę transformatorową. Wicestarosta wyjaśnił, że *działka została ujęta w wykazie nieruchomości nierozdysponowanych z uwagi na brak dokumentacji potwierdzającej trwały zarządek. W związku z posadowionym na gruncie budynkiem organ wystąpił do (...) ⁸⁷ o złożenie wyjaśnień w przedmiocie potwierdzenia własności budynku oraz złożenia dokumentów do właściwego organu o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste.* Ponadto Wicestarosta w wyjaśnieniach podał, od założenia rejestru ewidencji gruntów i budynków (rok 1965) dla działki widniał wpis: *własność Skarbu Państwa, władający (...) ⁸⁸.* W roku 1993 podczas zmiany sposobu prowadzenia

⁸³ (...) Jak w przypisie nr 23.

⁸⁴ Działka nr 300208_5.0016.15

⁸⁵ Działka nr 300208_5.0016.16

⁸⁶ 300204_5.0001.22

⁸⁷ Jak w przypisie nr 33

⁸⁸ Jak w przypisie nr 33

rejestr EGiB z dotychczasowej wersji analogowej do systemu elektronicznego, dokonano zmiany formy władania z użytkowania na trwały zarząd. W zbiorach dowodów będących podstawą zmian danych ewidencyjnych brak dokumentu potwierdzającego trwały zarząd na rzecz (...)»⁸⁹. Wicestarosta wyjaśnił, że *nadzór nad nieruchomościami będącymi w zasobie SP sprawowany jest w ramach sporządzanych planów trzyletnich, o których mowa w art. 23 ust. 1da ung. Stwierdził, że plan ten jest sporządzany na podstawie analizy ewidencji, jednak z trzyletnim wyprzedzeniem i jest realizowany w miarę możliwości. Dodał również, że nieruchomości zbywane, dzierżawione, używane są na wniosek osób zainteresowanych lub jst.*

(akta kontroli str. 2061-2094, 2101-2127, 2922, 2924, 3004, 3006)

Zdaniem NIK, działania Starosty w tym zakresie są niewystarczające i nie mogą ograniczać się do realizowania ustawowego obowiązku sporządzania planu zagospodarowania nieruchomości SP i odpłatnego udostępniania ich na wniosek zainteresowanych podmiotów.

5. Dane wynikające z dokumentów składanych przez sądy, notariuszy i organy administracji publicznej, ujawniano w EGiB po terminie 30 dni określonym w art. 23 ust. 7 pgik. Spośród próby 20 spraw dotyczących aktualizacji informacji zawartych w EGiB dotyczących nieruchomości SP, dwie (10%) wykonano w ustawowym terminie. Natomiast 18 (90%) w terminie od 33 do 213 dni od wpływu dokumentów do Starostwa, w tym: z przekroczeniem wynoszącym od 30 do 50 dni – załatwiono osiem spraw, od 51 do 100 dni ujawniono trzy zmiany w EGiB, a dane wynikające z czterech wniosków ujawniono w EGiB z przekroczeniem wynoszącym powyżej 100 dni. Wicestarosta wyjaśnił, że *nieterminowa aktualizacja danych na podstawie dokumentów przedkładanych przez sądy, notariuszy i organy administracji publicznej wynika głównie z znacznej liczby dokumentów wpływających tj. ponad 6.000 rocznie. Ponadto pracownicy odpowiedzialni za aktualizację danych bazy EGiB realizowali równocześnie inne zadania wynikające z zakresu obowiązków. Zdaniem Starosty istotnym czynnikiem wpływającym na obciążenie zespołu były postępowania scaleniowe prowadzone w dwóch obrębach ewidencyjnych.*

(akta kontroli str. 1327-1337, 29-46, 2950)

6. Starosta nie prowadził ksiąg obiektów budowlanych dla trzech nieruchomości w miejscowości Chełst⁹⁰, w okresie od 2019 r. do 12 kwietnia 2024 r. Stanowiło to naruszenie art. 60c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawa budowlanego, który nakłada na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązek założenia książki obiektu budowlanego.

W tej sprawie Starosta wyjaśnił, że *zostały one założone w związku z wszczęciem procedury zmierzającej do zawarcia umowy dzierżawy i koniecznością sporządzenia świadectwa energetycznego zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków.*⁹¹ NIK zwraca uwagę, że książki obiektów budowlanych powinny zostać założone przez Starostę bez względu na wszczęcie procedury udostępnienia nieruchomości innemu podmiotowi i związaną z tym konieczność uzyskania świadectwa energetycznego.

(akta kontroli str. 2296-2453, 2946, 2949)

⁸⁹ Jak w przypisie nr 33

⁹⁰ Budynek produkcyjno-biurowy, gospodarczo-magazynowy i gospodarczo-magazynowy

⁹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 101 t.j.

7. W książkach obiektów budowlanych dla trzech obiektów nie wskazano: osoby uprawnionej do ich prowadzenia, o której mowa w art. 60e ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. prawo budowlane⁹²; właściciela obiektu, zarządcy obiektu oraz protokołu odbioru robót remontowych instalacji elektrycznej zleconej 4 lipca 2025 r. w terminie do 31 lipca 2025 r. Wicestarosta wyjaśnił, że *wpisy zostały ominięte i uzupełnione w czasie kontroli*.

W ocenie NIK, w książkach obiektów budowlanych powinny być prowadzone przez właściciela na bieżąco

(akta kontroli str. 2255-2453, 2946-2948)

8. Stanowisko Kierownika i Zastępcy Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej powierzono osobom, które nie spełniały wymagań formalnych w zakresie przygotowania zawodowego, o których mowa w art. 43 pkt 1 i 2 pgik, w załączniku nr 3 tabela D poz. I.4 oraz poz. I.6 rozporządzenia z 25 października 2021 r. Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁹³ w związku z § 3 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakimi powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci wojewódzcy, geodeci powiatowi i geodeci gminni⁹⁴. Pracownicy 27 czerwca 2025 r., tj. w czasie kontroli NIK uzyskali uprawnienia zawodowe, o których mowa w art. 43 pkt 1 pgik, w zakresie pomiarów sytuacyjno-wysokościowych, realizacyjnych i inwentaryzacyjnych. Jednak nadal nie spełniają wszystkich wymaganych warunków. Wicestarosta wyjaśniając *przyznał, że powierzył obowiązki kierownika i zastępcy kierownika Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej osobom, które nie posiadają uprawnień geodezyjnych. Decyzję tą uzasadniał brakiem w Wydziale pracowników spełniających przedmiotowe kwalifikacje, a osoby te były wieloletnimi i doświadczonymi pracownikami, które spełniają pozostałe warunki*.

Starosta w latach 2022-2025 nie podejmował działań w celu zatrudnienia osób spełniających wszystkie ustawowe wymagania tj. nie prowadził naborów zewnętrznych na wolne stanowiska urzędnicze kierownika i zastępcy kierownika powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, o których mowa w rozdziale 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁹⁵, nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny.

(akta kontroli str. 37-39, 1545-1583, 1597-1625, 2893, 2896-2897, 2946, 2949)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia sprawowanie przez Starostę nadzoru nad nieruchomościami SP ujętymi w ewidencji zasobu nieruchomości SP, dopuszczając do ich gospodarowania przez podmioty nieuprawnione. Starosta nie podejmował działań w celu wszczęcia procedury obciążenia za bezumowne korzystanie z 10 nieruchomości o łącznej powierzchni 15,4492 ha oraz zawarcia stosownych umów. Starosta nie ustalił i nie egzekwował wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości w łącznej kwocie 23 549,23 zł oraz nie

⁹² Dz. U. z 2025 r. poz. 418 t.j.

⁹³ Dz.U. z 2024 r. poz. 1638

⁹⁴ Dz.U. Nr 249, poz. 2498

⁹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1135

podejmował działań w celu wszczęcia postępowania o odszkodowanie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości. Brak nadzoru nad nieruchomościami SP skutkowało zasiedzeniem nieruchomości ośmiu działek o powierzchni 15,4492 ha. Oględziny 46 nierozdysponowanych nieruchomości o powierzchni 87,0711 ha wykazały, że 24 z nich (52%) o łącznej powierzchni 83,8281 ha były bezumownie wykorzystywane. Starosta nie zapewnił ciągłości zawierania umów okresowego udostępniania nieruchomości SP, przy jednoczesnym użytkowaniu ich bez tytułu prawnego przez dany podmiot i nie naliczając opat za bezumowne korzystanie z nich. Starosta nie prowadził działań w celu zawarcia umów okresowego udostępnienia nieruchomości należących do zasobu SP. Nie prowadzono ksiąg obiektów budowlanych dla trzech obiektów, a wpisy w nich były niekompletne. Ujawnianie zmian w EGiB na podstawie dokumentów składanych przez sądy, notariuszy itp. w 90% kontrolowanych przypadkach były realizowane z przekroczeniem ustawowego 30 dniowego terminu, tj. od 33 do 213 dni od wpływu dokumentów do Starostwa. Starosta nie zapewnił właściwego przygotowania kadrowego powierzając stanowisko Kierownika i Zastępcy Kierownika Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej osobom niespełniającym ustawowych wymagań.

OBSZAR

3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2022-2025 Starosta opłacił podatek od nieruchomości SP w łącznej kwocie 30 669,95 zł, w tym za nieruchomości gruntowe odpowiednio w kwocie: 4 983,41 zł, 7 722,86 zł, 8 617,72 zł, 9 116,81 zł. W latach 2024-2025 Starosta opłacał również podatek leśny od dwóch działek o powierzchni 3,7602 zł, w kwocie odpowiednio 101,0 zł i 128,15 zł. Prawidłowo ustalono wysokość podatku należnego.

(akta kontroli str. 2522-2867)

2. Sporządzone w latach 2022-2025 deklaracje podatkowe składano według właściwości miejscowej i opłatę uiszczono w wymaganych terminach, o których mowa w art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁹⁶ oraz art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy z 29 września 1991 o podatkach rolnych i leśnych.⁹⁷

(akta kontroli str. 2522-2867)

3. Starosta w latach 2022-2025, wbrew obowiązkom wynikającym z art. 2 ust. 3 pkt 4 upiol oraz art. 18 i 20 ustawy komunalizacyjnej, nie przeprowadził skutecznych działań weryfikacyjnych, celem ustalenia wszystkich nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym w konsekwencji zaniechał opłacania podatku nie opłacał podatku od nieruchomości, które były przeznaczone do komunalizacji i objętych postępowaniem komunalizacyjnym oraz nie opłacał podatku od nieruchomości drogowych, które nie stanowiły dróg publicznych, o czym więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

4. W latach 2022-2025 do właściwych miejscowo organów podatkowych Starosta złożył dwa wnioski o udzielenie ulg podatkowych (umorzenia, odroczenia, rozłożenie na raty) w odniesieniu do należności z tytułu podatków lokalnych od

⁹⁶ Dz. U. z 2025 poz. 707 ze zm., dalej upiol.

⁹⁷ Dz. U. z 2025 r., poz. 176

nieruchomości SP. Wójt Gminy Lubasz⁹⁸ orzekł o umorzeniu zaległości podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2018-2022 w kwocie 1 472,00 zł wraz z odsetkami w wysokości 249,00 zł. Nieruchomość ta została nabyta do zasobu z dniem 1 stycznia 2016 r. na podstawie decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego z 17 maja 2023 r. Poza tym Starosta 15 grudnia 2024 r.⁹⁹ zwrócił się z wnioskiem do Wójta Gminy Czarnków o umorzenie zaległego podatku za lata 2019-2023 w wysokości 492,00 zł wraz z odsetkami należnymi. Do dnia zakończenia kontroli brak było odpowiedniej decyzji Wójta Gminy Czarnków.

(akta kontroli str. 3000, 3003)

5. Przedmiotem dwóch kontroli Wojewody nie była realizacja przez Starostę zadań związanych z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości SP.

(akta kontroli str. 1338-1500)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Starosta nie przeprowadził skutecznych działań weryfikacyjnych, celem ustalenia wszystkich nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym w konsekwencji zaniechał opłacania podatku od nieużytkowanych nieruchomości o klasoużytku „dr”, jak i tych objętych postępowaniem komunalizacyjnym. Starosta nie opłacał podatku od:

a) nieruchomości drogowych, które nie stanowiły dróg publicznych. Na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 upielni opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają między innymi, grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych w rozumieniu przepisów o drogach publicznych oraz zlokalizowane w nich budowle - z wyjątkiem związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż utrzymanie dróg publicznych lub eksploatacja autostrad płatnych. W kontrolowanym okresie w zasobie SP zaewidencjonowano 522 nieruchomości drogowych o powierzchni łącznej 176,4691 ha nie będące drogami publicznymi. Na próbie 20 nieruchomości drogowych nie będących drogami publicznymi o powierzchni 10,7727 ha w latach 2022-2025 podatek należny wynosił szacunkowo¹⁰⁰, odpowiednio 44 481,18 zł, 49 714,26 zł, 49 714,26 zł, 61 488,69 zł.

Starosta wyjaśnił, że *nie opłacał podatku od nieruchomości oznaczonych w EGiB jako drogi, ponieważ znaczna ich część spełnia rolę dojazdową do nieruchomości rolnych, leśnych oraz zabudowań zagrodowych. Nieruchomości figurują jako własność SP, jednak Starosta prowadzi tylko nadzór właścicielski i nie ma możliwości uzyskania jakichkolwiek środków na utrzymanie tych dróg, ponieważ nie jest to zadaniem SP. Starosta dodał, że zadania własne gminy obejmują między innymi sprawy związane z gminnymi drogami, ulicami, mostów, placów oraz organizacji ruchu lokalnego.*

Zdaniem NIK jednym z podstawowych obowiązków właściciela i sprawowanego nadzoru właścicielskiego jest kwestia ustalenia nieruchomości nierozdysponowanych i nieużytkowanych przez inne podmioty, objętych obowiązkiem podatkowym oraz uiszczenia podatków od tych nieruchomości.

⁹⁸ Decyzją nr FnV.3120.132023.Um z 17 lipca 2023 r.

⁹⁹ Wniosek nr GN.680.113.2023.HN

¹⁰⁰ Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać opłacona przez Starostę po ustaleniu wysokości zobowiązania w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i wyłączeń przewidzianych w upielni i uopl.

(akta kontroli str. 70-2883, 3000, 3002)

b) od 28 nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, co do których postępowanie nie zostało zakończone prawomocną decyzją, o której mowa w art. 18 i 20 ustawy komunalizacyjnej. Szacunkowa kwota¹⁰¹ niezapłaconego podatku od nieruchomości, których postępowanie komunalizacyjne nie zostało zakończone w latach 2022-2025 wynosiła odpowiednio 19 946,63 zł, 22 966,09 zł, 27 262,75 zł, 28 832,28 zł.

Starosta wyjaśnił, że nie opłacał podatku od nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, ponieważ na podstawie art. 18 i 20 ustawy komunalizacyjnej z mocy prawa stają się własnością gminy i SP nie powinien ponosić kosztów ich utrzymania. Zdaniem Starosty, to na gminie ciąży obowiązek ich utrzymania i uregulowania stanu prawnego poprzez wystąpienie do Wojewody o przekazanie działek na rzecz gminy oraz ujęcia ich w wykazie dróg publicznych.

NIK zwraca uwagę, że do czasu zakończenia procedury komunalizacyjnej uprawnienia właścicielskie w stosunku do objętych nią nieruchomości, wykonuje w imieniu Skarbu Państwa Starosta, który jest w tym czasie zobowiązany do opłacenia podatku od nieruchomości. Dopiero prawomocna decyzja komunalizacyjna stanowi potwierdzenie przeniesienia własności nieruchomości na rzecz gminy i podstawę wpisu do księgi wieczystej. Sam fakt prowadzonego postępowania nie przesądza ponadto o jego rozstrzygnięciu. Zatem do czasu zakończenia procedury komunalizacyjnej uprawnienia właścicielskie w stosunku do objętych nią nieruchomości, wykonuje w imieniu Skarbu Państwa Starosta, który jest w tym czasie zobowiązany do gospodarowania tymi nieruchomościami, a w sytuacji ich nieużytkowania przez inne podmioty, do opłacania należnego podatku od nieruchomości. Ponadto to na podatniku spoczywa obowiązek ustalenia przedmiotu opodatkowania jak i terminowego składania deklaracji i opłacania podatków od nieruchomości, do realizacji czego niezbędna jest weryfikacja tych nieruchomości, celem ustalenia tych, objętych ww. obowiązkiem. Powyższe stanowisko potwierdzone zostało orzeczeniami sądowymi jak i odpowiedzią na interpelację poselską nr 1983 z 22 marca 2016 r.¹⁰² oraz wyrokiem m.in. NSA II FSK 2723/18 z 4 listopada 2020 r.¹⁰³.

(akta kontroli str. 985-991, 995, 2868-2869, 3000, 3002-3003)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność Starosty w obszarze opodatkowania nierozdysponowanych nieruchomości SP. Starosta co prawda sporządzał deklaracje podatkowe, terminowo je składał i opłacał właściwemu organowi podatkowemu, jednak nie podejmował w badanym okresie skutecznych działań celem ustalenia wszystkich nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym, w konsekwencji nie opłacał podatku od części nierozdysponowanych nieruchomości ewidencjonowanych z zasobie SP, objętych tym obowiązkiem.

WNIOSKI

¹⁰¹ Ustalona na próbie 20 nieruchomości; Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać opłacona przez Starostę po ustaleniu wysokości zobowiązania w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i wyłączeń przewidzianych w upioli i uopl.

¹⁰² <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=1983&view=null>

¹⁰³ <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CD555C5E6D>

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu:

- 1) opracowania i wdrożenia skutecznego systemu umożliwiającego przepływ niezbędnych danych dot. nieruchomości SP pomiędzy Wydziałem a Wydziałem Geodezji, Kartografii i Katastru;
- 2) uzupełnienia ewidencji zasobu SP o wszystkie nieruchomości, którymi w imieniu SP gospodaruje Starosta oraz usunięcie z zasobu nieruchomości podlegających ustawowemu wyłączeniu;
- 3) weryfikacji i uzgodnienia ewidencji zasobu nieruchomości SP z danymi wynikającymi z EGiB;
- 4) rzetelnego gospodarowania i sprawowania nadzoru nad nierozdysponowanymi nieruchomościami, w tym zapobieganie korzystania z nieruchomości przez podmioty nieuprawnione, w szczególności zapobieganie zasiedzenia nieruchomości;
- 5) ustalania podmiotów korzystających z nieruchomości Skarbu Państwa bez stosownego tytułu prawnego, wyegzekwowania od nich należnego wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości oraz uregulowania sposobu korzystania z tych nieruchomości;
- 6) rzetelnego i bieżącego ewidencjonowanie (poza zasobem) nieruchomości Skarbu Państwa podlegających komunalizacji z mocy prawa, na podstawie ustawy komunalizacyjnej;
- 7) terminowego ujawniania w EGiB zmian wynikających z dokumentów złożonych w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej;
- 8) zatrudnienia Kierownika i Zastępcy Kierownika Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej spełniających wszystkie ustawowe wymagania;
- 9) dokonania weryfikacji nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa celem ustalenia wszystkich nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym, oraz złożenia wymaganych deklaracji podatkowych i uiszczenia należnego podatku od tych nieruchomości, z uwzględnieniem okresu przedawnienia.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

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

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

Poznań, 29 października 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Klaudia Dziamska

z up. Zuzanna Kaźmierczak

Specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/

/podpisano elektronicznie/