



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.9.1.2025

Pan
Remigiusz Lesław Górniak
Starosta Powiatu Mińskiego
Starostwo Powiatowe
w Mińsku Mazowieckim
ul. Tadeusza Kościuszki 3
05-300 Mińsk Mazowiecki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
+48 22 444 57 72, lwa@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim ¹ , ul. Tadeusza Kościuszki 3; 05-300 Mińska Mazowiecki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Remigiusz Lesław Górniak, Starosta Powiatu Mińskiego ² , od 7 maja 2024 r. Wcześniej, w okresie objętym kontrolą NIK, funkcję kierownika jednostki pełnił Antoni Jan Tarczyński, Starosta Powiatu Mińskiego w okresie od 14 listopada 2005 r. do 7 maja 2024 r. (akta kontroli tom I str. 14)
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 Warszawie
Kontroler	Bartosz Pomykała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/69/2025 z 21 maja 2025 r. oraz nr LWA/126/2025 z 14 października 2025 r. (akta kontroli tom I str. 1-2)

¹ Dalej także: Starostwo lub Urząd.

² Dalej także: Starosta.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonywanie przez Starostę⁵ zadań z zakresu administracji rządowej, określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶, w zakresie gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa.

Uzasadnienie oceny ogólnej Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa⁷ prowadzona była w Starostwie w latach 2022-2025 nierzetelnie i niezgodnie z ewidencją gruntów i budynków⁸. Przez cały okres objęty kontrolą pominięto w niej ponad 400 działek gruntu oraz ponad 70 budynków, które zgodnie z danymi podanymi w EGiB kwalifikowały się do ujęcia w tej ewidencji. Efektem tej nieprawidłowości były nierzetelne informacje o nieruchomościach Skarbu Państwa podawane w sporządzanych przez Starostę planach i sprawozdaniach dotyczących gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto, wbrew postanowieniom 21a pkt 1 oraz art. 228 ugn, w ww. ewidencji ujmowano nieruchomości, które na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁹, stały się własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające ich nabycie z mocy prawa, jak i działki pod wodami powierzchniowymi płynącymi. Ustalono również, że wbrew postanowieniom art. 23 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 1c pkt 1 ugn, budynki i lokale należące do Skarbu Państwa nie były ujmowane w ewidencji zasobu, jako odrębne nieruchomości z przypisaniem do nich identyfikatorów wskazanych w EGiB. Dodatkowo, w Starostwie nie prowadzono pozabilansowej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się dyspozycji Starosty, jak i nie obejmowano takich nieruchomości inwentaryzacjami, co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰. Starosta wywiązywał się z obowiązków dotyczących sporządzania planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz rocznych sprawozdań z gospodarowania tym zasobem. Z uwagi na nierzetelnie prowadzoną ewidencję tego zasobu, nie zawierały one jednak informacji o części nierozdysponowanych nieruchomościach wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2025-2027 Starosta przekazał wojewodzie mazowieckiemu do zatwierdzenia ponad trzy miesiące po terminie określonym w art. 23 ust. 1da ugn, a sprawozdanie za 2024 r. dziewięć dni po terminie określonym w art. 23 ust. 1a ugn.

Starosta nie podejmował aktywnych działań na rzecz zagospodarowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, ograniczając się do oczekiwania na wnioski osób trzecich zainteresowanych ich nabyciem lub zakupem. Nie sprawował również należytego nadzoru nad

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

⁵ Przez Starostę należy rozumieć kolejne osoby sprawujące tę funkcję w okresie objętym kontrolą.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm., dalej także: ugn.

⁷ Dalej także: ewidencja zasobu.

⁸ Dalej także: EGiB.

⁹ Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191, ze zm., dalej: ustawa komunalizacyjna.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, o czym świadczy m.in. fakt, że w wyniku przeprowadzonych przez NIK oględzin stwierdzono, iż na 31 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa objętych oględzinami, w 22 przypadkach, z nieruchomości tych bezumownie i bez wiedzy Starosty korzystały osoby trzecie. W konsekwencji Starosta nie pobierał należnych opłat z tego tytułu, przysługujących w przypadku formalnego udostępniania tych nieruchomości. Starosta nie podejmował również w ww. okresie skutecznych działań na rzecz ustalenia wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym, w skutek czego w odniesieniu do ponad trzystu nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa (działek ewidencyjnych) zaniechano składania właściwemu organowi podatkowemu deklaracji na podatek od nieruchomości lub na podatek leśny i nie opłacano tych podatków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z danym podanymi w prowadzonej w Starostwie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa¹², w ramach realizacji przez Starostę zadań z zakresu administracji rządowej, liczba nieruchomości gruntowych w niej ujętych stopniowo się zmniejszała i wynosiła wg stanu na koniec:

- 2022 r. – 2283 działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 1737,5529 ha;
- 2023 r. – 2241 działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 1729,3303 ha;
- 2024 r. – 2143 działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 1663,6760 ha.

Wg stanu na dzień 6 marca 2025 r.¹³ w ww. ewidencji ujętych było 2151 działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 1663,6762 ha.

Znaczącą część z ww. nieruchomości stanowiły działki Skarbu Państwa oddane innym podmiotom w użytkowanie wieczyste, które zgodnie z art. 21 ugn nie należą do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Ich liczba (i powierzchnia) kształtowały się odpowiednio: 2022 r. – 686 (724,2283 ha); 2023 r. – 682 (722,7198 ha); 2024 r. – 674 (725,4696 ha); 6 marca 2025 r. – 682 (725,4698 ha).

Liczba (i powierzchnia) pozostałych nieruchomości ujętych w tej ewidencji, z uwagi na ich zaliczenie do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, kształtowała się odpowiednio: 2022 r. – 1597 (1013,3246 ha); 2023 r. – 1559 (1006,6105 ha); 2024 r. (oraz 6 marca 2025 r.) – 1469 (938,2064 ha). Ponad 95% tej grupy nieruchomości stanowiły w ww. okresie nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa, tj. takie, które nie zostały udostępnione lub przekazane do korzystania i użytkowania innym podmiotom w drodze przewidzianej przepisami prawa. Liczba takich działek i ich powierzchnia stopniowo się zmniejszała i kształtowała się następująco wg stanu na koniec roku:

- 2022 r. – 1536 działek, o łącznej powierzchni 492,4484 ha;

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² W wykonaniu postanowień art. 23 ust. 1 pkt 1, ust. 1b oraz ust. 1c ugn.

¹³ Data pobrania danych do analizy.

- 2023 r. – 1498 działek, o łącznej powierzchni 485,7343 ha;
- 2024 r. (a także na dzień 6 marca 2025 r.) – 1411 działek, o łącznej powierzchni 417,6453 ha.

Ponadto w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wchodził jeden budynek (wg stanu na koniec 2022 r. i 2024 r., a także na dzień 6 marca 2025 r.) oraz trzy lokale mieszkalne (przez cały ww. okres).

(akta kontroli tom II str. 1, 5-6, 407-410)

Najliczniejszą grupę nierozdysponowanych nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa stanowiły grunty sklasyfikowane jako¹⁴:

- grunty rolne, których liczba i powierzchnia wg stanu na koniec poszczególnych lat kształtowały się następująco: 2022 - 636 działek (o łącznej powierzchni 149,8906 ha); 2023 r. – 620 działek (o łącznej powierzchni 147,269 ha); 2024 r. (oraz 6 marca 2025 r.) – 575 działek (o łącznej powierzchni 137,37 ha)¹⁵;
- grunty zabudowane i zurbanizowane, których liczba i powierzchnia kształtowały się odpowiednio: 475 działek (137,8129 ha), 456 działek (135,3012 ha), 423 działki (80,9374 ha)¹⁶;
- działki leśne, których liczba i powierzchnia kształtowały się odpowiednio: 246 działek (94,3923 ha), 245 działek (93,9617 ha), 243 działki (93,4069 ha)¹⁷;
- działki o mieszanym charakterze rolnym i leśnym, których liczba i powierzchnia kształtowały się odpowiednio: 161 działek (103,1552 ha), 159 działek (102,2305 ha), 155 działek (100,0522 ha)¹⁸.

(akta kontroli tom II str. 2-4)

W skład nierozdysponowanych nieruchomości wchodził ponadto jeden budynek - wg stanu na koniec 2022 r. oraz 2024 r. (a także na dzień 6 marca 2025 r.) oraz jeden lokal mieszkalny (przez cały ww. okres).

(akta kontroli tom II str. 407-410)

Spadek liczby oraz powierzchni nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencji zasobu wynikał z przypadków ich zasiedzenia przez osoby trzecie, komunalizacji, sprzedaży, a także przekazania części z nich na rzecz Centralnego Portu Komunikacyjnego Spółki z o. o.

(akta kontroli tom I str. 56)

1.2. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, była prowadzona w Starostwie z wykorzystaniem arkusza kalkulacyjnego Excel.

Zgodnie z wzorem ewidencji zasobu przekazanym przez Wojewodę Mazowieckiego z 31 stycznia 2022 r.¹⁹ na potrzeby sporządzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości, w latach 2022-2024 ewidencja

¹⁴ Zgodnie z podziałem użytków gruntowych na grupy, przyjętym w § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 219, ze zm.).

¹⁵ Udział liczby tego rodzaju działek w ogólnej liczbie działek nierozdysponowanych wynosił odpowiednio: 41,4%; 41,4%; 40,8%.

¹⁶ Udział liczby tego rodzaju działek w ogólnej liczbie działek nierozdysponowanych wynosił odpowiednio: 30,9%; 30,4%; 30,0%.

¹⁷ Udział liczby tego rodzaju działek w ogólnej liczbie działek nierozdysponowanych wynosił odpowiednio: 16,0%; 16,4%; 17,2%.

¹⁸ Udział liczby tego rodzaju działek w ogólnej liczbie działek nierozdysponowanych wynosił odpowiednio: 10,5%; 10,6%; 11,0%.

¹⁹ SPN-IV.750.8.2022.DK.

ta prowadzona była w Starostwie w formie jednego zestawienia tabelarycznego, zawierającego zarówno dane o nieruchomościach wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jak i dane o nieruchomościach Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste. W piśmie z 22 stycznia 2025 r.²⁰ Wojewoda przekazał nowe wzory tej ewidencji na potrzeby opracowania planu wykorzystania zasobu nieruchomości na lata 2025-2027 oraz sprawozdania z gospodarowania tym zasobem w 2024 r. Zgodnie z nimi ewidencja ta miała być prowadzona w formie trzech odrębnych zestawień tabelarycznych, w podziale na nieruchomości wchodzące w skład zasobu, nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste oraz lokale.

W ww. ewidencji zasobu, a także w sporządzanych przez Starostę planach wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i w sprawozdaniach z gospodarowania tym zasobem, odrębnym rekordem (wierszem) była każda pojedyncza nieruchomość gruntowa ujęta w EGiB (tj. działka ewidencyjna).

(akta kontroli tom II str. 7-11, 22-28, 407-410)

W wyniku porównania danych o nieruchomościach Skarbu Państwa zamieszczonych w EGiB z danymi podanymi w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa stwierdzono, że w tej drugiej ewidencji nie ujęto części nieruchomości, których właścicielem lub posiadaczem samoistnym był Skarb Państwa zgodnie z danymi podanymi w EGiB. Dotyczyło to następującej liczby nieruchomości²¹, wg stanu na dzień:

- 31 grudnia 2022 r. - 468 działek (o łącznej powierzchni 111,6445 ha), z których 193 (o łącznej powierzchni 46,9424 ha) miało założoną księgę wieczystą;
- 31 grudnia 2023 r. - 447 działek (o łącznej powierzchni 102,216 ha, spośród których 182 (o łącznej powierzchni 40,9503 ha) miało założoną księgę wieczystą;
- 31 grudnia 2024 r. - 445 działek (o łącznej powierzchni 101,5605 ha), z których 178 (o łącznej powierzchni 40,456 ha) miało założoną księgę wieczystą;
- 6 marca 2025 r.²² - 428 działek (o łącznej powierzchni 101,0722 ha), z których 182 (o łącznej powierzchni 40,5397 ha) miało założoną księgę wieczystą.

W skład ww. 428 działek ewidencyjnych, które nie zostały ujęte w ewidencji zasobu wg stanu na dzień 6 marca 2025 r., wchodziły grunty leśne (341 działek, o łącznej powierzchni 83,1164 ha), grunty rolne, pastwiska, łąki i nieużytki (37 działek - 6,3322 ha) inne tereny zabudowane (sześć działek - 0,5744 ha), drogi (cztery działki - 1,1221 ha) oraz grunty mieszane o niejednorodnym charakterze gruntu (40 działek - 9,354 ha).

Szerzej o tej sprawie w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 43-44, 47-48; tom II str. 36, 42-97, 412, 425)

Nieuwzględnianie w prowadzonej w Starostwie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa części nieruchomości Skarbu Państwa, ujętych w EGiB, skutkowało tym, że dane o tych nieruchomościach nie były ujmowane w planach

²⁰ Nr SPN-IV.750.204.2024.DK.

²¹ Dane te obejmują nieruchomości, których nie dotyczą określone w ugn, wyłączenia z obowiązku ujmowania ich w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonej przez starostów.

²² Data pobrania danych ze Starostwa do analizy porównawczej.

i sprawozdaniach dotyczących gospodarowania zasobem przekazywanych przez Starostę do wojewody mazowieckiego. (akta kontroli tom II str. 413)

1.3. Prowadzona w Starostwie ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa zawierała informacje o nieruchomościach wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, wskazane w art. 23 ust. 1c ugn, w tym m.in.: oznaczenie nieruchomości według katastru nieruchomości (tj. EGiB) oraz księgi wieczystej (jeżeli dana nieruchomość posiadała księgę wieczystą); określenie powierzchni nieruchomości; wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości (w przypadku braku księgi wieczystej); przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bądź w przypadku braku planu – profil funkcjonalny strefy planistycznej obejmującej nieruchomość w planie ogólnym gminy; informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości; informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. Dane o poszczególnych nieruchomościach gruntowych prezentowane były w ewidencji zasobu w podziale na działki ewidencyjne wg nomenklatury określonej w rozporządzeniu w sprawie EGiB.

Budynków i lokali, nie ujmowano w ewidencji zasobu jako odrębnych nieruchomości, z przypisaniem do nich identyfikatorów wskazanych w EGiB, co stanowiło naruszenie postanowień art. 23 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 1c pkt 1 ugn. Szerzej o tej sprawie w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 5-11, 22-28, 407-410, 414-420)

W wyniku badania informacji zamieszczonych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa²³ dla 31 nierozdysponowanych nieruchomości gruntowych²⁴, o łącznej powierzchni 8,1217 ha, stwierdzono, że zamieszczone w niej dane dotyczące posiadanej przez te nieruchomości księgi wieczystej²⁵ oraz powierzchnię tych nieruchomości były zgodne z informacjami podanymi w EGiB. Prawidłowo, tj. zgodnie z właściwym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, określono w ww. ewidencji przeznaczenie poszczególnych nieruchomości. W odniesieniu do wszystkich nieruchomości objętych badaniem, w ewidencji zasobu, w EGiB, jak również w księgach wieczystych nie zostały zamieszczone informacje o zgłoszonych roszczeniach do tych nieruchomości bądź o prowadzonych postępowaniach, których przedmiotem były takie roszczenia. (akta kontroli tom II str. 354-393, 416)

W wyniku badania prawidłowości zakwalifikowania poszczególnych nieruchomości Skarbu Państwa do ujęcia w ewidencji zasobu stwierdzono m.in., że w całym badanym okresie, w ewidencji tej ujęto trzy działki ewidencyjne, o powierzchni 0,3689 ha, sklasyfikowane jak grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi (klasoużytek Wp), pomimo iż zgodnie z art. 21a pkt 1 ugn tego rodzaju nieruchomości nie wchodzi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, Szerzej o tej sprawie w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli tom II str. 403-406)

²³ Wg stanu na 6 marca 2025 r.

²⁴ Objętych oględzinami, co opisano w pkt. 2.10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Wyboru próby spraw do powyższego badania oraz oględzin dokonano w sposób celowy.

²⁵ Dla wszystkich nieruchomości założona była księga wieczysta.

Ustalono również, że wg stanu na dzień 6 marca 2025 r., wbrew postanowieniom art. 228 ugn, w ewidencji zasobu ujęto 338 działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 30,4539 ha (na których zlokalizowane były głównie grunty pod rowami, użytki rolne, grunty rolne, drogi oraz tereny mieszkaniowe), które na podstawie art. 5 ustawy komunalizacyjnej, stały się z mocy prawa własnością poszczególnych gmin, ale co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie ich własności przez gminy.

Szerzej o tej sprawie w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 417-420; tom III str. 240-275)

Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wg stanu na dzień 6 marca 2025 r., nie obejmowała nieruchomości przekazanych w trwały zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na podstawie art. 223 ust. 2 ugn²⁶, z uwagi na brak takich przypadków.

(akta kontroli tom I str. 49; tom II str. 422)

W ewidencji zasobu wg stanu na dzień jw. ujęto jako nierozdysponowane 229 działek ewidencyjnych zakwalifikowanych w całości jako grunty leśne, o łącznej powierzchni 85,6384 ha, które (jak wynika z informacji podanych w EGiB) nie zostały przekazane we władanie Lasów Państwowych²⁷. Ponadto w ewidencji zasobu, wg stanu na dzień jw. ujętych było 174 działek ewidencyjnych, o powierzchni 115,9872 ha, sklasyfikowanych jako użytki mieszane, w tym leśne.

(akta kontroli tom I str. 45; tom II str. 423)

Starosta wyjaśnił, że przekazywanie przez Wojewodę Mazowieckiego nieruchomości leśnych do zasobu Lasów Państwowych odbywa się na wniosek właściwych nadleśnictw. W przypadku składania do Starosty wniosków o nabycie nieruchomości Skarbu Państwa będących lasami, Starostwo informuje o tym właściwe nadleśnictwo oraz ustala, czy został złożony wniosek do Wojewody Mazowieckiego o przekazanie tej nieruchomości w zarząd Lasów Państwowych. Na pytanie dotyczące działań podjętych przez Starostę w celu przekazania ww. nieruchomości w zarząd Lasów Państwowych, Starosta wyjaśnił, że na wniosek Wojewody Mazowieckiego, WGiK przekazywał wykazy nieruchomości Skarbu Państwa, które podlegają przekazaniu w zarząd Lasów Państwowych.

(akta kontroli tom I str. 48-49, 79)

Stwierdzono, że w latach 2022-2025 (do 16 września) WGiK nie opracował wykazów nieruchomości Skarbu Państwa, które podlegają przekazaniu w zarząd Lasów Państwowych, o których mowa w ww. wyjaśnieniach Starosty.

(akta kontroli tom I str. 79)

Stwierdzono występowanie przypadków podwójnego ujmowania tych samych działek w prowadzonej w Starostwie w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa Wg stanu na koniec 2022 r. w ewidencji tej dwukrotnie wykazano działkę ewidencyjną 141215_1.0003.103, o powierzchni 1,153 ha²⁸, natomiast wg stanu na koniec 2024 r. oraz na dzień 6 marca 2025 r. w przedmiotowej ewidencji dwukrotnie wykazano działkę 141215_1.0050.76/2, o powierzchni

²⁶ Dalej: GDDKiA.

²⁷ Dalej: Lasy Państwowe.

²⁸ Zakwalifikowaną do klasoużytków: inne tereny zabudowane Bi, tereny kolejowe Tk, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych Lzr.

1,0509 ha. W obu tych przypadkach działki te wykazane zostały zarówno w grupie nieruchomości wchodzących w skład zasobu, jak i w grupie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste.²⁹ W obu tych przypadkach, dotyczyło to działek które zostały faktycznie oddane w użytkowanie wieczyste. Szerzej o tej sprawie w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 411)

1.4. Roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa sporządzane były w Starostwie zgodnie z wzorami zestawień nieruchomości Skarbu Państwa załączanych do sprawozdań opracowanych przez Wojewodę Mazowieckiego. Kolejne wzory tego sprawozdania Wojewoda przekazał Staroście pismami z dnia 31 stycznia 2022 r.³⁰ (zastosowano do sprawozdań sporządzonych przez Starostę za lata 2021-2023) i 22 stycznia 2025 r.³¹ (zastosowany do sprawozdania za 2024 r.). Zgodnie z ww. wzorami, informacje o nieruchomościach zmieszczone w ewidencji zasobu oraz w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład tego zasobu obejmowały wszystkie wymagane dane wskazane w art. 23 ust. 1 c ugn. Wzór sprawozdania za 2022 r. i 2023 r. przewidywał przedstawienie szczegółowych danych z wykorzystaniem jednej wspólnej tabeli dla wszystkich gospodarowanych nieruchomości Skarbu Państwa, natomiast wzór sprawozdania za 2024 r. przewidywał przedstawienie danych z wykorzystaniem trzech tabel dotyczących ewidencjonowania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz ewidencji lokali stanowiących własność Skarbu Państwa.

W związku z tym, że przekazane przez Wojewodę kolejne wzory sprawozdania z gospodarowania tym zasobem były tożsame ze wzorami ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, sporządzone przez Starostę sprawozdania za poszczególne lata z okresu 2022-2024 zawierały takie same dane o nieruchomościach Skarbu Państwa, jak podane w tej ewidencji według stanu na koniec 2022 r., 2023 r. i 2024 r. (przedstawiono je w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Jednocześnie sprawozdania te zawierały takie same braki (m.in. w zakresie nie ujęcia w nich części nieruchomości, których właścicielem lub posiadaczem - zgodnie z EGiB - był Skarb Państwa lub ujęcia nieruchomości, które zgodnie z ugn nie stały w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa), jakie stwierdzono w odniesieniu do ewidencji zasobu, co opisano wyżej, w pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Z uwagi na powyższe, w wyniku porównania danych o 31 nieruchomościach Skarbu Państwa podanymi w sprawozdaniu za 2024 r. z danymi o tych nieruchomościach podanymi w ewidencji zasobu wg stanu na koniec 2024 r. nie stwierdzono występowania rozbieżności. (akta kontroli tom II str. 8-11, 22-28, 413)

Zgodnie z a art. 23 ust. 1a ugn, Starosta sporządził i przekazał do Wojewody roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa za 2022 r. i 2023 r. w wymaganym terminie (tj. do 30 kwietnia roku następnego po roku, którego one dotyczyły). Natomiast sprawozdanie za 2024 r. zostało przekazane Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 9 maja 2025 r.,

²⁹ Zakwalifikowaną do klasoużytku tereny przemysłowe Ba.

³⁰ SPN-IV.750.8.2022.DK.

³¹ Nr SPN-IV.750.204.2024.DK.

tj. dziewięć dni po tym terminie. Szerzej opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W części opisowej sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa³² za 2024 podano błędną liczbę działek stanowiących zasób nieruchomości Skarbu Państwa (1468 działek) jak i liczbę nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste (674 działki). Z danych podanych w tabelach wchodzących w skład tego sprawozdania wynika bowiem, że prawidłowe liczby takich działek wynosiły odpowiednio 1469 i 675. Powierzchnię tych działek wskazano w części opisowej tego sprawozdania poprawnie. (akta kontroli tom II str. 7, 12-21, 29-35)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że prawidłowe dane zostały przedstawione w tabelach, a w części opisowej omyłkowo przedstawiono błędne dane.

(akta kontroli tom I str. 56)

1.5. Jak wskazano wyżej, ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa, była prowadzona w Starostwie z wykorzystaniem arkusza kalkulacyjnego Excel. Dostęp do tej ewidencji posiadało czterech pracowników³³ Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, a następnie po zmianie nazwy tej komórki organizacyjnej (z dniem 7 października 2024 r.) do Biura Gospodarki Nieruchomościami³⁴ z czego trzech³⁵ zajmowało się aktualizacją danych podanych w tej ewidencji.

(akta kontroli tom I str. 40, 101-103, 281; tom II 407-410)

EGiB prowadzona była w Starostwie z wykorzystaniem systemu informatycznego eProperty, będącego częścią technologii Geo-Map, wykorzystywanej do zarządzania powiatowym zasobem geodezyjnym i kartograficznym.

Dostęp do EGiB posiadało ogółem (wg stanu na koniec poszczególnych lat z okresu objętego kontrolą NIK) od 34 do 36 pracowników Starostwa, w tym od siedmiu do ośmiu pracowników Wydziału Geodezji i Kartografii³⁶ zajmujących się aktualizacją danych w niej zawartych.

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie dokonywano zmiany systemu informatycznego do obsługi EGiB oraz nie wprowadzono innego niż arkusz kalkulacyjny, rozwiązania prowadzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa. W okresie tym nie występowały problemy z związane z funkcjonowaniem tego systemu. (akta kontroli tom I str. 18, 79)

³² W części opisowej Starosta wykazał m.in. takie informacje jak: liczba i powierzchnia działek ewidencyjnych i lokali mieszkalnych stanowiących zasób nieruchomości Skarbu Państwa oraz oddanych w użytkowanie wieczyste, sprzedane nieruchomości z zasobu, liczbę operatów szacunkowych sporządzonych do aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste i z tytułu trwałego zarządu, uzyskane dochody.

³³ tj. dyrektor, zastępca dyrektora, inspektor ds. regulacji stanu prawnego nieruchomości i referent (młodszy referent) ds. ewidencjonowania i gospodarowania nieruchomościami.

³⁴ Dalej także BGN. W dalszej treści wystąpienia pokontrolnego pod nazwą Biuro Gospodarki Nieruchomościami lub BGN należy rozumieć zarówno Wydział Gospodarki Nieruchomościami, jak i Biuro Gospodarki Nieruchomościami.

³⁵ tj. dyrektor BGN, zastępca dyrektora BGN, oraz referent (młodszy referent) ds. ewidencjonowania i gospodarowania nieruchomościami.

³⁶ Dalej także: WGiK.

W Starostwie nie wprowadzono wewnętrznych procedur określających zasady prowadzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oraz weryfikacji zgodności danych w niej zawartych z danymi zamieszczonymi w EGiB.

(akta kontroli tom I str. 89)

W trakcie kontroli ustalono, że dane w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa były weryfikowane pod kątem ich zgodności z danymi w EGiB w marcu i kwietniu każdego roku, w trakcie sporządzania sprawozdania z gospodarowania zasobem za rok poprzedni. Jednak z przeglądu zgodności danych nie sporządzano dokumentacji potwierdzającej jej okresowe dokonywanie.

(akta kontroli tom II str. 413)

Starosta wyjaśnił, że dopisywano bądź wykreślano nieruchomości z ewidencji zasobu na podstawie informacji z EGiB oraz informacji dotyczących sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa, podziałów nieruchomości oraz innych dokumentów mających wpływ na zawartość zasobu nieruchomości. W związku z tym, że dane do EGiB wprowadzane po określonym okresie, to stan faktyczny zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na koniec danego roku, możliwy był do ustalenia dopiero po upływie trzech - czterech miesięcy od jego zakończenia.

(akta kontroli tom I str. 22, 55-56, 89; tom II str. 421)

Odnosząc się do wyjaśnień Starosty, należy podkreślić, że stosowane w Starostwie zasady postępowania w tym zakresie nie zapewniły zgodności ujętych w EGiB i w ewidencji zasobu danych o nieruchomościach Skarbu Państwa, o czym świadczą ustalenia kontroli, opisane w pkt 1.2. i 1.3. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli tom I str. 55-56)

1.6. W Starostwie nie utworzono kont pozabilansowych przeznaczonych do ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanych. W obowiązujących w okresie objętym kontrolą zarządzeniach Starosty w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Starostwie³⁷, nie przewidziano utworzenia kont pozabilansowych przeznaczonych do ewidencjonowania ww. nieruchomości. Szerzej opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 226-267; tom II str. 114-117)

1.7. Zgodnie z danymi posiadanymi przez Starostę, w badanym okresie ogółem 361 nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w jego dyspozycji, o łącznej powierzchni 36,1416 ha, podlegało w komunalizacji na rzecz jednostek samorządu terytorialnego z mocy przepisów prawa, z czego:

- 328 działek ewidencyjnych (o łącznej pow. 28,9058 ha) - na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej;
- jedna nieruchomość (0,0088 ha) - na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy komunalizacyjnej;
- 32 nieruchomości (8,4063 ha) - na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy kompetencyjnej.

(akta kontroli tom III str. 275)

Starosta wyjaśnił, że Powiat Miński sukcesywnie występuje o komunalizację nieruchomości Skarbu Państwa w trybie art. 60 ust. 1 ustawy kompetencyjnej, jednak brak komunalizacji wszystkich działek spełniających przesłanki nabycia przez Powiat w tym trybie wynika z trudności odszukania dokumentów

³⁷ Tj. zarządzeniach nr 55/17 z 29 grudnia 2017 r. i nr 24/25 z 18 marca 2025 r.

potwierdzających tytuł własności Skarbu Państwa do nieruchomości, często wydawanych 60 lat wcześniej. (akta kontroli tom I str. pismo 507)

W latach 2022-2025 (do 7 maja 2025 r.) Wojewoda Mazowiecki prowadził 84 postępowania w sprawie wydania decyzji potwierdzających komunalizację tych nieruchomości z mocy prawa. Dotyczyły one ogółem 201 działek ewidencyjnych Skarbu Państwa, będących w dyspozycji Starosty, o łącznej powierzchni 64,6453 ha, z czego w przypadku 141 działek ewidencyjnych (o łącznej powierzchni 56,2177 ha), postępowania te dotyczyły ich komunalizacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej. W wyniku tych postępowań decyzje potwierdzające nabycie przez właściwą gminę z mocy prawa Wojewoda wydał dla 137 działek ewidencyjnych o 53,9028 ha). W przypadku czterech pozostałych działek ewidencyjnych (2,3149 ha) nie zakończono postępowań.

W przypadku kolejnych 12 działek ewidencyjnych (6,5682 ha) postępowania prowadzone przez Wojewodę dotyczyły ich komunalizacji z mocy prawa podstawie art. 5 ust. 4 ustawy komunalizacyjnej, z czego we wszystkich tych przypadkach Wojewoda wydał decyzje o umorzeniu lub odmowie przekazania na rzecz właściwej gminy prawa własności w powyższym trybie.

W przypadku pozostałych 48 działek ewidencyjnych (1,8594 ha) postępowania prowadzono w sprawie ich komunalizacji na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy kompetencyjnej. We wszystkich tych przypadkach Wojewoda wydał decyzję stwierdzającą nabycie tych nieruchomości przez gminę, która złożyła stosowny wniosek w tej sprawie. (akta kontroli tom III str. 5-7)

W Starostwie nie prowadzono odrębnych ewidencji i rejestrów w sprawie nieruchomości Skarbu Państwa podlegających komunalizacji z mocy prawa, w stosunku do których nie zostały jeszcze wydane wymagane decyzje potwierdzające ich nabycie w tym trybie. Informacje na temat czy dana działka podlega komunalizacji z mocy prawa, zawarto w prowadzonej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa (ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa). Szerzej o tej sprawie w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 1 str. 40)

W wyniku badania 15 z ww. postępowań komunalizacyjnych przeprowadzonych przez Wojewodę Mazowieckiego (dotyczących łącznie 31 działek ewidencyjnych o powierzchni 7,0745 ha)³⁸ stwierdzono, że:

- postępowania komunalizacyjne z wyjątkiem jednego, od wpływu do Wojewody Mazowieckiego wniosku o nabycie nieruchomości do wydania decyzji przez Wojewodę trwały od 49 do 251 dni (średnio 188 dni).
- w jednym przypadku postępowanie, prowadzone na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy kompetencyjnej, trwało 1112 dni - na długość tego postępowania wpływ miała konieczność przedstawienia przez wnioskodawcę, tj. Zarząd Powiatu Mińskiego, dodatkowej dokumentacji oraz informacji;
- we wszystkich przypadkach Starosta (jako organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków) każdorazowo otrzymał od Wojewody Mazowieckiego zawiadomienie o wszczęciu postępowania oraz decyzję;

³⁸ Badaniem objęto 12 postępowań dotyczących nabycia przez gminy łącznie 25 działek o powierzchni 6,8907 ha, na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej, oraz trzy dotyczące nabycia przez Powiat Wołomiński łącznie sześciu działek o powierzchni 0,1838 ha, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy kompetencyjnej.

- wszystkie wydane przez Wojewody Mazowieckiego decyzje w tych sprawach, podjęte w latach 2022-2023, potwierdzały nabycie przez wnioskodawców nieruchomości z mocy prawa;
- w żadnej z ww. spraw nie złożono odwołania od decyzji Wojewody Mazowieckiego;
- działki, których dotyczyły ww. decyzje Wojewody, stanowiły pas drogowy dróg gminnych (13 działek) i powiatowych (sześć działek) lub były objęte decyzją Wojewody Mazowieckiego o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej budowy autostrady A2 na odcinku obwodnicy Mińska Mazowieckiego;
- po wydaniu przez Wojewodę Mazowieckiego ww. decyzji (z wyjątkiem jednej decyzji), Starostwo dokonało aktualizacji danych w EGiB, określających właściciela tych działek, po upływie od 29 do 133 dni od daty wydania decyzji (średnio 66 dni).

W jednym przypadku, dotyczącym decyzji Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 kwietnia 2025 r., potwierdzającej nabycie przez Powiat Miński z mocy prawa działki ewidencyjnej o powierzchni 0,0025 ha, stwierdzono, że do czasu kontroli NIK (tj. do dnia 9 września 2025 r.) nie dokonano stosownej aktualizacji zapisów w EGiB. (akta kontroli tom III str. 8-237)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że przyczyną tej sytuacji był fakt, że do Starostwa nie wpłynęła w tej sprawie ostateczna decyzja Wojewody Mazowieckiego, na podstawie której dokonana zostanie aktualizacja danych w EGiB.

(akt kontroli tom III str. 238)

1.8. Zgodnie z art. 11b ugn, do zadań Wojewody Mazowieckiego należało sprawowanie nadzoru nad gospodarowaniem przez Starostę nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Zastępca Kierownika Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego³⁹, poinformowała że nadzór Wojewody nad realizacją przez Starostę zadań związanych z ewidencjonowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa obejmował takie czynności jak:

- określenie i aktualizacja wzorów tabel załączonych do rocznego sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, zawierającego zakres ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, określony w art. 23 ust. 1c ugn;
- weryfikacja, w trakcie procesu wydania przez Wojewodę zgody na rozdysponowanie przez Starostę określonych nieruchomości, pod kątem uwzględnienia ich w ewidencji oraz zgodności z planem wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa;
- weryfikacja terminowości i kompletności składanych rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.

Zastępca Kierownika WSPiN w MUW wskazała, że Wojewoda nie posiada dostępu do bazy danych EGiB oraz uprawnień do dokonywania analiz i przetwarzania zbiorów danych tej ewidencji, w związku z czym nie ma możliwości weryfikacji danych w ewidencji zasobu z danymi w EGiB. Ponadto podała, że Wojewoda nie prowadził czynności nadzorczych w przedmiocie

³⁹ Dalej: Zastępca Kierownika WSPiN w MUW.

prowadzenia ewidencji pozabilansowej dla nieruchomości Skarbu Państwa, z uwagi na brak takich kompetencji. (akta kontroli tom I str. 28-30)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta prowadził ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w sposób nierzetelny i niezgodny z postanowieniami art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn. Stwierdzono bowiem, że:

a) w latach 2022-2024 oraz w 2025 r. (wg stanu na dzień 6 marca 2025 r.) nie ujęto w niej ponad 400 działek ewidencyjnych⁴⁰, których właścicielem lub posiadaczem samoistnym był Skarb Państwa, zgodnie z danymi zamieszczonymi w EGiB⁴¹. W konsekwencji sporządzane przez Starostę dla Wojewody Mazowieckiego plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz sprawozdania z gospodarowania tym zasobem również były nierzetelne, gdyż nie zawierały pełnych informacji o nieruchomościach wchodzących w skład tego zasobu; (akta kontroli tom II str. 36, 42-97)

Starosta wyjaśnił, że działek tych nie wykazano w ewidencji zasobu omyłkowo. (akta kontroli tom II str. 36, 42-97)

b) wg stanu na dzień 6 marca 2025 r., niezgodne z art. 228 ugn, ujęto w ewidencji zasobu 338 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 30,4539 ha, które na podstawie przepisów art. 5 ust. 1 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; (akta kontroli tom II str. 417-420; tom III str. 240-275)

Starosta wyjaśnił, że takie działki wykazane zostały w ewidencji zasobu z ostrożności, ponieważ do czasu wydania przez Wojewodę Mazowieckiego ostatecznej decyzji, brak jest jednoznacznego wskazania, czy dana działka spełnia wszystkie przesłanki komunalizacji w trybie ustawy komunalizacyjnej. Zdaniem Starosty przepisy art. 23 i 228 ustawy komunalizacyjnej są niespójne. Nieewidencjonowanie przez starostę nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej stały się, z mocy prawa własnością gmin spowodowałoby, że nieruchomości te nie byłyby wykazywane ani przez starostów ani przez gminy. Ponadto w przekazanym przez Wojewodę Mazowieckiego arkuszu sprawozdania z gospodarowania zasobu znajduje się kolumna, w której zaznacza się czy działka podlega komunalizacji. (akta kontroli tom I str. 506-507)

NIK nie podziela stanowiska Starosty, ponieważ niemożność uwzględnienia powyższych nieruchomości w ewidencji zasobu nieruchomości wynika wprost w art. 228 ustawy komunalizacyjnej. Oznacza to że w celu gospodarowania takimi nieruchomościami należy je ewidencjonować w odrębnej ewidencji. NIK zwraca uwagę, że arkusze opracowane przez Wojewodę Mazowieckiego zostały przekazane starostom w celu wykorzystania ich przy sporządzaniu sprawozdań

⁴⁰ W ewidencji zasobu nie ujęto wg stanu na koniec: 2022 r. - 468 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 111,6445 ha; 2023 r. - 447 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 102,216 ha; 445 działek o łącznej powierzchni 101,5605 ha, oraz na dzień 6 marca 2025 r. - 428 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 101,0722 ha.

⁴¹ Dotyczyło to nieruchomości, dla których w EGiB nie wskazano na inny podmiot władający/gospodarujący, w tym na mocy przepisów szczególnych.

z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Arkusz ten ma charakter pomocniczy i nie może determinować sposobu prowadzenia ewidencji zasobu.

(akta kontroli tom II str. 7-8, 22-23)

c) przez cały okres objęty kontrolą NIK w ewidencji zasobu ujmowano trzy nierozdysponowane działki ewidencyjne, o łącznej powierzchni 0,3689 ha⁴², sklasyfikowane jako grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi (klasoużytek Wp), pomimo iż tego rodzaju grunty, zgodnie z art. 21a pkt 1 ugn, nie wchodziły w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa;

(akta kontroli tom II str. 403-406)

Starosta wyjaśnił, że powyższe działki ewidencyjne we wcześniejszym okresie były wykazywane w EGiB jako działki z innymi użytkami gruntowymi (klasoużytek Dr, W, PsV). Działki te przeoczono podczas aktualizacji ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Obecnie są już wykreślone z ewidencji zasobu.

(akta kontroli tom I str. 506)

d) budynki i lokale należące do Skarbu Państwa nie były ujmowane w ewidencji zasobu, przez cały okres objętych kontrolą, jako odrębne nieruchomości z przypisaniem do nich identyfikatorów wskazanych w EGiB, co stanowiło naruszenie postanowień art. 23 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 1c pkt 1 ugn, zgodnie z którymi poszczególne nieruchomości powinny być ewidencjonowane, w tym oznaczane, zgodnie z EGiB;

(akta kontroli tom II str. 5-11, 22-28, 407-410, 414-420)

Starosta wyjaśnił, że w ewidencji zasobu nie ujmowano budynków i lokali mieszkalnych zgodnie z ich odrębnymi identyfikatorami wynikającymi w EGiB ze względu na to, że w arkuszu przekazanym przez wojewodę w kolumnie 4.1 wpisano tylko działki ewidencyjne na których znajdowały się budynki oraz lokale mieszkalne. Wpisanie identyfikatorów działek, budynków i lokali spowodowałoby niezgodność liczby nieruchomości będących w zasobie, tym bardziej, że do dwóch lokali położonych w Sulejówku przy ulicy Szosowej przynależą udziały w 50 działkach.

(akta kontroli tom I str. 506)

NIK nie podziela stanowiska Starosty, ponieważ dane ujmowane w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa powinny odpowiadać informacjom zawartym w EGiB. Oznacza to, że działki ewidencyjne, budynki oraz lokale, dla których w EGiB nadano odrębne identyfikatory, powinny być ujmowane w ewidencji zasobu zgodnie z tymi identyfikatorami. Pominięcie budynków i lokali mieszkalnych z ich odrębnymi identyfikatorami powoduje brak spójności danych pomiędzy rejestrami publicznymi oraz utrudnia jednoznaczną identyfikację nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa. Zastosowanie odrębnych identyfikatorów nie skutkuje zwiększeniem liczby nieruchomości w zasobie, o ile prawidłowo zachowane zostaną relacje pomiędzy działkami, budynkami i lokalami. W szczególności należy wskazać identyfikator lokalu wraz z określeniem udziału w prawie własności gruntu oraz części wspólnych budynku. Fakt, że do lokali przynależą udziały w większej liczbie działek ewidencyjnych, nie uzasadnia rezygnacji z wykazywania tych lokali w ewidencji,

⁴² tj. działki ewidencyjne o następujących identyfikatorach: 141208_2.0001.295/4, 141209_5.0007.483/2 i 141209_5.0007.495/2.

ponieważ stanowią one odrębne nieruchomości lokalowe. Natomiast sposób prezentacji danych w arkuszu przekazany przez Wojewodę ma charakter pomocniczy i nie może modyfikować zasad prowadzenia ewidencji wynikających z przepisów prawa.

e) w prowadzonych przez Starostwo ewidencjach nieruchomości Skarbu Państwa wchodzących w skład zasobu oraz oddanych w użytkowanie wieczyste, wg stanu na koniec 2022 r., 2024 r. oraz na dzień 6 marca 2025 r., podwójnie ujęto te same działki. (akta kontroli tom II str. 411)

Starosta wyjaśnił, że omyłkowo ujęto podwójnie te same działki.

(akta kontroli tom I str. pismo 10)

2. Roczne sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi na terenie Powiatu Mińskiego za 2024 r, Starosta przekazał Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 9 maja 2025 r., tj. dziewięć dni po terminie określonym w art. 23 ust. 1a ugn. (akta kontroli tom I str. 29-35)

Starosta wyjaśnił, że ww. opóźnienie wynikało z przeoczenia spowodowanego dużą ilością spraw rozpatrywanych przez Biuro Gospodarki Nieruchomościami oraz przygotowywaniem informacji i dokumentów na potrzeby prowadzonej w tym czasie kontroli przez Regionalną Izbę Obrachunkową.

(akta kontroli tom I, str. 41)

3. W latach 2022-2025 (do końca kontroli) w Starostwie nie prowadzono pozabilansowej ewidencji księgowej nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości nierozdysponowanych, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z zaleceniami Ministerstwa Finansów.

Ministerstwo Finansów w opinii z dnia 29 września 2006 r. powtórzonej w 2021 r. wskazało, że nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje starosta, z uwagi na fakt, iż nie stanowią aktywów Powiatu, powinny być ujmowane w ewidencji pozabilansowej prowadzonej przez starostę. Analogicznie wypowiedział się Komitet Standardów Rachunkowości w uchwale nr 2/2019 z 20 lutego 2019 r.⁴³ w sprawie ujęcia, wyceny i prezentacji gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste w sprawozdaniach finansowych jednostek samorządu terytorialnego, a także w sprawie przekształcenia prawa wieczystego użytkowania tych gruntów w prawo własności.

(akta kontroli tom II, str. 114-117)

Starosta wyjaśnił, że jego zdaniem przez ewidencję pozabilansową rozumie się każdą ewidencję nie wchodzącą w skład ksiąg rachunkowych, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Polega ona na rejestrowaniu operacji, które mają charakter informacyjny i nie wpływają na ani rachunek zysków i strat jednostki. W takim znaczeniu, w ocenie Starosty, ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona przez BGN stanowi ewidencję pozabilansową. Starosta wskazał również, że opinia Ministerstwa Finansów nie wskazuje zakresu i sposobu prowadzenia ewidencji pozabilansowej, a uchwała Komitetu Standardów Rachunkowości odnosi się jedynie do gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste. W przypadku gruntów Skarbu Państwa, od których pobierane są opłaty za wieczyste użytkowanie ewidencja

⁴³ Stanowiącej załącznik do Komunikatu Ministra Finansów z dnia 11 lutego 2019 r. (Dz. Urz. Min. Fin. z 2019 r., poz. 19).

prowadzona przez BGN zawiera dane o ich ilości i wartości. W przypadku pozostałych gruntów Skarbu Państwa nie znaleziono podstaw prawnych jednoznacznie wymagających prowadzenia ewidencji ilościowo - wartościowej. Na pytanie o powody niewykorzystywania do prowadzenia ewidencji pozabilansowej nieruchomości Skarbu Państwa funkcjonującego w Starostwie systemu finansowo-księgowego Starosta wyjaśnił, że ewidencja zasobu zawiera większą ilość informacji niż możliwe jest do przetwarzania w tym systemie, który przystosowany jest do prowadzenia ewidencji wartościowej. Prowadzenie tej ewidencji wtórnie na koncie księgowym pozabilansowym uznano zatem za niecelowe. Ewidencja księgowa pozabilansowa stanowiłaby w istocie powtórzenie części ewidencji prowadzonej w BGN.

(akta kontroli str. 19-20, 40, 54-55)

NIK nie podziela stanowiska Starosty, ponieważ prowadzona w Starostwie ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie może być uznana za ewidencję pozabilansową ze względu na niespełnienie wymogów kryterium dla takiej ewidencji. W ewidencji zasobu nie wyszczególniono bowiem wartości żadnej z wykazanych nieruchomości, nawet tych, których wartość została oszacowana przez rzeczoznawców majątkowych w operatach szacunkowych. Dla nieruchomości przekazanych w użytkowanie wieczyste wykazano jedynie wysokość rocznej opłaty ustalonej według stawki procentowej od wartości nieruchomości oraz zastosowaną stawkę, jednak samej wartości nieruchomości nie podano. Ponadto w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie ujmuje się wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w dyspozycji Starosty, z uwagi na wyłączenia o których mowa w art. 228 ugn. Natomiast ewidencja pozabilansowa powinna obejmować wszystkie nieruchomości Skarbu Państwa zarządzane przez Starostę w tym te, które nie są objęte ewidencją zasobu. Zakres danych zawartych w ewidencji zasobu, w szczególności geodezyjnych, nie może stanowić przeciwwskazania na prowadzenie ewidencji pozabilansowej z wykorzystaniem systemu finansowo-księgowego.

4. Nieruchomości, które na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej stały się z mocy prawa własnością gmin, ale w odniesieniu do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające ich nabycie w tym trybie, nie były w Starostwie odrębnie ewidencjonowane, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Brak zaprowadzenia takiej ewidencji utrudniał bowiem m.in. prawidłowe ustalenie przez Starostę nieruchomości, które nie powinny być ujmowane w ewidencji zasobu stosownie do postanowień art. 228 ugn. Świadczy to tym fakt ujęcia przez Starostwo w tej ewidencji około 300 działek gruntu podlegających komunalizacji na podstawie art. 5 ustawy komunalizacyjnej.

(akta kontroli tom I str. 40; tom III str. 275)

Starosta wyjaśnił, że z przepisów prawa nie wynika konieczność prowadzenia odrębnych ewidencji i rejestrów w sprawie nieruchomości Skarbu Państwa podlegających komunalizacji, które na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej stały się z mocy prawa własnością gmin, ale w odniesieniu do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające ich nabycie w tym trybie. W przekazanym przez wojewodę arkuszu sprawozdania z gospodarowania zasobu zaznacza się czy dana działka podlega komunalizacji,

jednak o spełnieniu przesłanek do ich komunalizacji orzeka wojewoda potwierdzając nabycie własności przez gminy.

(akta kontroli tom I str. pismo 506-508)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK pragnie podkreślić, że pomimo braku wyraźnego obowiązku ustawowego, prowadzenie odrębnej ewidencji (lub rejestru pomocniczego) nieruchomości podlegających komunalizacji, wobec których nie wydano jeszcze decyzji potwierdzających nabycie przez gminy, należy uznać za zasadne z przyczyn organizacyjnych i nadzorczych. Ewidencja taka pozwala na bieżące monitorowanie postępów postępowań komunalizacyjnych, zachowanie ciągłości informacji o stanie prawnym nieruchomości oraz zwiększa przejrzystość gospodarowania mieniem publicznym.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Starostę zadań dotyczących ewidencjonowania nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa. Stwierdzono bowiem m.in., że w okresie objętym kontrolą NIK, w ewidencji zasobu nie ujęto ponad 400 działek ewidencyjnych oraz ponad 70 budynków znajdujących się w dyspozycji Starosty, których właścicielem lub posiadaczem samoistnym był Skarb Państwa zgodnie z danymi podanymi w EGiB. Efektem tej nieprawidłowości były nierzetelne informacje o nieruchomościach Skarbu Państwa podawane w przekazywanych Wojewodzie Mazowieckiemu planach i sprawozdaniach dotyczących gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto, wbrew postanowieniom 21a pkt 1 oraz art. 228 ugn, w ww. ewidencji ujmowano nieruchomości, które na podstawie ustawy komunalizacyjnej, stały się własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające ich nabycie z mocy prawa, jak i działki pod wodami powierzchniowymi płynącymi. Ustalono również, że wbrew postanowieniom art. 23 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 1c pkt 1 ugn, budynki i lokale należące do Skarbu Państwa nie były ujmowane w ewidencji zasobu, jako odrębne nieruchomości z przypisaniem do nich identyfikatorów wskazanych w EGiB. Dodatkowo, w Starostwie nie prowadzono pozabilansowej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się dyspozycji Starosty, jak i odrębnej ewidencji nieruchomości podlegających komunalizacji na podstawie ustawy komunalizacyjnej, co w ocenie NIK stanowiło czynnik utrudniający prawidłową realizację zadań związanych m.in. z prowadzeniem ewidencji zasobu oraz sporządzaniem planów i sprawozdań dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

OBSZAR

2. Gospodarowanie nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa⁴⁴ zadania Starosty z zakresu gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa a wynikające z ugn przypisane zostały do właściwości BGN. Zgodnie z ww. Regulaminem do zadań tej komórki organizacyjnej Starostwa należało m.in.:

⁴⁴ W latach 2022-2025 obowiązywały kolejno Regulaminy Organizacyjne wprowadzone na podstawie następujących uchwał Rady Powiatu Mińskiego: nr 507/20 z 23 listopada 2020 r., nr 132/24 z 27 września 2024 r.; nr 148/24 z 7 listopada 2024 r. oraz nr 243/25 z 11 lutego 2025 r.

- tworzenie zasobów nieruchomości, prowadzenie ewidencji zasobów oraz gospodarowanie zasobami nieruchomości;
- obrót nieruchomościami, w szczególności: sprzedaż, zamiana, oddanie w najem lub w dzierżawę;
- przekazywanie nieruchomości w trwały zarząd, wygaszanie trwałego zarządu oraz aktualizacja opłat z tytułu trwałego zarządu;
- oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz aktualizacja i zawiadamianie o wysokości opłat z tytułu użytkowania wieczystego, udzielanie bonifikat od opłat rocznych;
- wywłaszczanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa;
- reprezentowanie Skarbu państwa i powiatu przed sądami i innymi organami w sprawach dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa;
- składanie wniosków do ksiąg wieczystych dotyczących praw do nieruchomości Skarbu Państwa oraz wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wśród zadań BGN, w ww. Regulaminie nie wyodrębniono zadań dotyczących sprawowania nadzoru nad prawidłowością wykorzystywania nieruchomości Skarbu Państwa, w tym zadań dotyczących przeprowadzania kontroli w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 101-103, 116-117,
120, 144-146, 153, 179-180, 187-188, 212-214, 223)

Starosta wyjaśnił, że w Regulaminie Organizacyjnym zostały wymienione podstawowe zadania BGN, w tym tworzenie zasobów nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i Powiatu, prowadzenie ewidencji zasobów oraz gospodarowanie zasobami nieruchomości. Przeprowadzanie kontroli dotyczących tych nieruchomości, zawiera się w tych zadaniach.

(akta kontroli tom I str. 89)

Do zadań Wydziału Finansowego, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, należało m.in. ewidencjonowanie i rozliczanie dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, windykacja należności budżetowych Skarbu Państwa oraz przygotowanie zasad prowadzenia i rozliczania inwentaryzacji.

W Regulaminie Organizacyjnym nie wskazano komórki organizacyjnej Starostwa odpowiedzialnej za realizację zadań dotyczących sporządzania deklaracji z tytułu podatku od nieruchomości i podatku leśnego w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa (tj. podatku od nieruchomości oraz podatku leśnego).

(akta kontroli tom I str. 101-225)

W praktyce, deklaracje podatkowe z tytułu podatku od nieruchomości były sporządzane w BGN. W celu dokonywania ich zapłaty, dyrektor BGN, informował Wydział Finansowy o kwotach i terminach płatności.

(akta kontroli tom III str. 416-424, 448-456, 481, 501-506)

W BGN wg stanu na koniec 2022 r. i 2024 r. zatrudnionych było siedem osób, a wg stanu na koniec 2023 r. i na dzień 30 czerwca 2025 r. – osiem osób. Spośród ww. osób zadaniami związanymi z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa zajmowało się wg stanu na koniec 2022 r., 2023 r. i 2024 r. trzech

pracowników, a wg stanu na dzień 30 czerwca 2025 r. czterech pracowników tej komórki. W całym ww. okresie zadania te realizowało łącznie sześć osób.

Ich zadania zgodnie z zakresami czynności obejmowały m.in.: prowadzenie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości Skarb Państwa przekazanych w użytkowanie wieczyste oraz sporządzanie planów wykorzystania nieruchomości (w sześciu przypadkach); regulację stanu prawnego nieruchomości oraz ustalanie i aktualizację opłat z tytułu trwałego zarządu i użytkowania wieczystego (w trzech przypadkach); prowadzenie spraw dotyczących sprzedaży lub oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste (w dwóch przypadkach); prowadzenie spraw dotyczących najmu, dzierżawy, użyczenia lub zamiany nieruchomości oraz prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (w jednym przypadku). Wśród zadań tych osób, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Regulaminu Organizacyjnego, nie wyodrębniono zadania dotyczącego przeprowadzania kontroli dotyczących sposobu wykorzystywania nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli tom II str. 280-281, 286-302, 397-402)

Starosta wyjaśnił, że zakresy obowiązków pracowników obejmowały zadania związane z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa zgodnie z art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nadzór nad ich wykorzystaniem, w tym przeprowadzanie okresowych kontroli, mieścił się w zakresie tych zadań. Podobnie zadanie dotyczące prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa mieściło się w zadaniu prowadzenia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości przekazanych w użytkowanie wieczyste.

(akta kontroli tom I str. 89-90)

Wszyscy pracownicy BGN zajmujący się gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, posiadali wykształcenie wyższe, z tego: dwóch – na kierunku prawo, dwóch – na kierunku gospodarka przestrzenna, jeden - na kierunku geodezji i kartografii (w zakresie geodezji gospodarczej i gospodarki nieruchomościami) oraz jeden na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne. Ponadto Dyrektor BGN i jego zastępca ukończyli studia podyplomowe w zakresie wyceny nieruchomości.

(akta kontroli tom II str. 280-281, 286-302, 397-402)

W okresie objętym kontrolą, pracownicy BGN brali udział w szkoleniach obejmujących zagadnienia dotyczące stosowania procedury administracyjnej, ustalania odszkodowań, zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, zasad wyceny nieruchomości oraz przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

(akta kontroli tom I str. 90)

W okresie objętym kontrolą NIK w Starostwie obowiązywały następujące regulacje wewnętrzne wprowadzone przez Starostę mające bezpośrednie zastosowanie do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa:

- w sprawie określenia wysokości stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa (zarządzenie Nr 85/20 z dnia 2 października 2020 r.);
- w sprawie powołania komisji przetargowej do przeprowadzania przetargów ustnych nieograniczonych na sprzedaż nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz określenia regulaminów takich przetargów (zarządzenie Nr 31/18 z dnia 28 maja 2018 r., a następnie zarządzenie Nr 35/23 z dnia 22 września 2023 r.).

(akta kontroli tom I str. 397; tom III str. 278-283)

W Starostwie nie wprowadzono regulacji wewnętrznych określających zasady: wydierżawiania nieruchomości Skarbu Państwa oraz określenia stawek czynszu ich dzierżawy; sprawowania nadzoru nad gospodarowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa; wykonywania zadań związanych z prowadzeniem ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Starosta wyjaśnił, że przepisy prawa nie obligowały go do wprowadzenia powyższych regulacji wewnętrznych. Ponadto zasady wykonywania zadań związanych z prowadzeniem ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa określone były w art. 23 ugn. (akta kontroli tom I str. 89)

2.2. Prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków przypisano w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa do zadań należących do Referatu Ewidencji Gruntów i Budynków wchodzącego w skład Wydziału Geodezji i Kartografii⁴⁵.

(akta kontroli tom I str. 101-103, 115-116, 142-144, 176-178, 210-212)

Zgodnie z art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴⁶, Starosta jako organ administracji geodezyjnej i kartograficznej, wykonywał zadania przy pomocy Geodety Powiatowego, który kierował pracą WGiK. Osoba pełniąca w okresie objętym kontrolą NIK obowiązki Geodety Powiatowego zatrudniona była na tym stanowisku od 30 lipca 2020 r.

(akta kontroli tom str. 14)

2.3. Stosownie do postanowień art. 23 ust. 1 da i 1 db ugn Starosta sporządził kolejne plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na terenie powiatu mińskiego na lata 2022-2024⁴⁷ i 2025-2027⁴⁸, w ujęciu tabelarycznym z wykorzystaniem wzorów tabel przekazanych przez Wojewodę Mazowieckiego przy pismach z dnia 31 stycznia 2022 r. (Plan na lata 2022-2024) oraz 22 stycznia 2025 r. (Plan na lata 2025-2027).

(akta kontroli tom II str. 7-11, 22-28, 132-139, 159-168)

Pierwotną wersję pierwszego z tych Planów Starosta przekazał Wojewodzie Mazowieckiemu do zatwierdzenia 29 września 2021 r., tj. z zachowaniem terminu wskazanego w art. 5 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw⁴⁹, który upływał w dniu 8 marca 2022 r. Przy czym plan ten obejmować miał lata 2021-2023. W wyniku uwag zgłoszonych przez Wojewodę w pismach z 22 lipca i 28 września 2022 r., Starosta opracował i przekazał Wojewodzie 14 października 2022 r. skorygowany Plan obejmujący lata 2022-2024, który Wojewoda zatwierdził 15 listopada 2022 r.

(akta kontroli tom II str. 118-132, 140)

Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2025-2027 Starosta przekazał Wojewodzie Mazowieckiemu do zatwierdzenia w dniu 6 marca 2025 r., tj. cztery miesiące i sześć dni po terminie określonym w art. 23 ust. 1da ugn, zgodnie z którym przedmiotowy plan powinien być przekazany do zatwierdzenia wojewodzie najpóźniej na dwa miesiące przed

⁴⁵ Dalej: WGiK.

⁴⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, ze zm.

⁴⁷ Dalej także: Plan na lata 2022-2024.

⁴⁸ Dalej także: Plan na lata 2025-2027.

⁴⁹ Dz. U. z 2021 r., poz. 1561.

zakończeniem obowiązywania aktualnego planu (tj. do 31 października 2024 r.). Opisano to szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Pismem z 30 maja 2025 r. Wojewoda zwrócił się do Starosty o jego uzupełnienie o informacje dotyczące wykonania Planu na lata 2022-2024. Plan po jego korekcie został ponownie przekazany do wojewody w dniu 11 czerwca 2025 r., a w dniu 8 lipca 2025 r. został zaakceptowany przez Wojewodę.

(akta kontroli tom II str. 22-28, 141-169)

Zatwierdzone przez Wojewodę Plany wykorzystania zasobu na lata 2022-2024 oraz 2025-2027 zawierały wszystkie wymagane informacje o nieruchomościach o których mowa w art. 23 ust. 1 db ugn⁵⁰. Składały się z części opisowej oraz zestawień w formie tabelarycznej. Zestawienia obejmowały nieruchomości wchodzące w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a także o nieruchomościach Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste i podlegających komunalizacji. Zgodnie z dyspozycjami przekazanymi przez Wojewodę, w Planie na lata 2022-2024, dane wszystkich nieruchomości ujęto w jednej tabeli, natomiast w Planie na lata 2025-2027 dane o nieruchomościach przedstawione zostały w trzech odrębnych tabelach dotyczących nieruchomości wchodzących w skład zasobu, nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz lokali stanowiących własność Skarbu Państwa. W Planach wykorzystania zasobu na lata 2022-2024 oraz 2025-2027 nie wykazano nieruchomości, zamieszczonych w EGiB, a nie uwzględnionych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, co szerzej opisano w pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom II str. 134-139, 161-168)

Spośród 2369 działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 1777,1978 ha, ujętych w Planie wykorzystania zasobu na lata 2022-2024, 794 (o łącznej powierzchni 923,3115 ha) było rozdysponowanych, tj. oddanych w użytkowanie wieczyste, przekazanych w trwały zarząd, wdzierżawionych lub wynajętych⁵¹. Spośród czterech lokali mieszkalnych ujętych w tym Planie dwa były wynajęte, a dwa nierozdysponowane. Nierozdysponowany była również jedyny budynek ujętych w tym Planie, który wcześniej do 2018 r. wykorzystywany był na potrzeby funkcjonowania Posterunku Komisariatu Policji w Siennicy.

Spośród ujętych w ww. Planie 1575 nierozdysponowanych działek, o łącznej powierzchni 853,8863 ha, w 1173 przypadkach były to działki, o łącznej powierzchni 368,6469 ha, podlegające komunalizacji z mocy prawa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, które to nieruchomości zgodnie z informacjami zamieszczonymi w części opisowej Planów na lata 2022-2024, 2025-2027 zostały wyłączone z zagospodarowania.

Spośród pozostałych 402 nierozdysponowanych działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 485,2394 ha, do rozdysponowania w różnych formach (zgodnie z prognozą i programem zamieszczonym w Planie) przewidziano ogółem sześć nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 0,5903 ha oraz dwóch lokali mieszkalnych z przypisanymi do nich prawami do działek. Działania na rzecz rozdysponowania tych nieruchomości obejmować miały:

⁵⁰ Plan na lata 2022-2024 nie zawierał sprawozdania z realizacji poprzedniego planu z uwagi na fakt, że był to pierwszy opracowany przez Starostę plan po wprowadzeniu w ugn przepisów nakładających obowiązek sporządzania takich planów.

⁵¹ W Planie uwzględniono 50 działek ewidencyjnych w odniesieniu do dwóch lokali mieszkalnych będących przedmiotem najmu.

- sprzedaż czterech działek gruntowych o łącznej powierzchni 0,4738 ha, udziałów 3/8 we współwłasności nieruchomości gruntowej o powierzchni 0,1165 ha zabudowanej budynkiem mieszkalnym o powierzchni zabudowy 127 m² oraz dwóch lokali mieszkalnych odpowiednio o powierzchni 53,53 m² i 27,5 m² wraz z przypisanymi do nich prawami do działek⁵²;
- przekazanie do Krajowego Zasobu Nieruchomości działki, o powierzchni 3,1804 ha, częściowo zabudowanej budynkiem gospodarczym.

W odniesieniu do pozostałych 394 nierozdysponowanych działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 481,2803 ha, w Planie na lata 2022-2024 nie zaplanowano żadnych działań na rzecz ich rozdysponowania.

(akta kontroli tom I str. 138-139, 171-175)

Jak wskazano wyżej, w Planie wykorzystania zasobu na lata 2025-2027 dane dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa przedstawiono w trzech tabelach. W tabeli zawierającej wykaz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste wykazano 675 działek ewidencyjnych gruntowych o łącznej powierzchni 725,4696 ha.

W tabeli zawierającej wykaz nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, ujęto 1469 działek ewidencyjnych, w tym 110 działek o łącznej powierzchni 522,432 ha było rozdysponowanych, tj. przekazanych w trwały zarząd (58 działek o łącznej powierzchni 520,4329 ha), wydierżawionych (dwie działki o łącznej powierzchni) lub wynajętych (dwa lokale mieszkalne⁵³). W skład pozostałych 1359 nierozdysponowanych działek, o łącznej powierzchni 415,7744 ha, w 998 przypadkach wchodziły działki, o łącznej powierzchni 294,2975 ha, podlegające z mocy prawa komunalizacji na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, które zgodnie z informacjami zamieszczonymi w części opisowej Planu zostały wyłączone z zagospodarowania. Zgodnie z prognozą i programem zamieszczonym w ww. Planie, spośród pozostałych 361 nierozdysponowanych działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 121,4769 ha, w stosunku do czterech, o łącznej powierzchni 3,5634 ha przewidziano podjęcie działań na rzecz ich rozdysponowania. Obejmował łącznie cztery nieruchomości, co do których w Planie na lata 2022-2024 zaplanowano ich sprzedaż⁵⁴ lub przekazanie do Krajowego Zasobu Nieruchomości.

W odniesieniu do pozostałych 357 nierozdysponowanych działek ujętych w tej tabeli, o łącznej powierzchni 117,9135, w Planie na lata 2025-2027 nie przewidziano podejmowania konkretnych działań na rzecz ich rozdysponowania.

W tabeli zawierającej wykaz lokali wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, wykazano trzy lokale mieszkalne o łącznej powierzchni 116,3 m², z których dwa (o łącznej powierzchni 63,3 m²) były wynajęte, a jeden o powierzchni 53,53 m² był nierozdysponowany. Przy lokalach wskazano

⁵² Udział Skarbu Państwa jednego w lokalu mieszkalnym wynosił 1/50 części nieruchomości wspólnej (obejmującej 50 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 1,5548 ha.

⁵³ Udział Skarbu Państwa do każdego z lokali mieszkalnych wynosił 1/50 części nieruchomości wspólnej (obejmującej 50 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 1,5548 ha.

⁵⁴ W tym dwa lokale mieszkalne z przypisanymi prawami do działek i jedną nieruchomość gruntową.

identyfikatory działek gruntu, na terenie których się one znajdowały, choć posiadały indywidualne identyfikatory wynikając z EGiB.

Zgodnie z prognozą i programem zamieszczonym w Planie na lata 2025-2027 Starosta zaplanował sprzedaż dwóch z ww. lokali mieszkalnych, tj. lokalu nierozdysponowanego oraz jednego z najmowanych lokali mieszkalnych. W części opisowej ww. Planu uzasadniono zamiar sprzedaży lokali mieszkalnych ich złym stanem technicznym i generowaniem dużych kosztów związanych z ich remontami, przeglądami, utrzymaniem i zarządzaniem. Wskazano, że ich sprzedaż spowoduje, że więcej środków (z dotacji) pozostanie na sfinalizowanie działań na rzecz aktualizacji wysokości opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów oraz trwałego zarządu w wyniku czego wzrosną dochody Skarbu Państwa z tego tytułu.

(akta kontroli tom II str. 151-153, 171-175)

Starosta wyjaśnił, że w ww. Planach określono działania na rzecz rozdysponowania nieruchomości, w przypadku których założono, że nie będzie problemów z ich sprzedażą.

(akta kontroli tom II str. 90-91)

Liczba i powierzchnia nierozdysponowanych działek ewidencyjnych w stosunku do których w Planie na lata 2022-2024 oraz w Planie 2025-2027 nie przewidziano podejmowania działań na rzecz ich rozdysponowania, w podziale na klasoużytki lub grupy klasoużytków, kształtowała się odpowiednio (bez uwzględnienia nieruchomości podlegających komunalizacji):

- działki zabudowane lub pod zabudowę (klasoużytki B, Ba, Bi, Bp⁵⁵):
 - 35 działek, o łącznej powierzchni 7,3631 ha (Plan na lata 2022-2024),
 - 30 działek o łącznej powierzchni 1,1824 ha (Plan na lata 2025-2027);
- działki rolne (klasoużytek R⁵⁶):
 - 10 działek, o łącznej powierzchni 0,5099 ha (Plan na lata 2022-2024 oraz Plan na lata 2027-2027);
- działki leśne (klasoużytek Ls⁵⁷):
 - 220 działek, o łącznej powierzchni 88,1426 ha (Plan na lata 2022-2024);
 - 216 działek, o łącznej powierzchni 84,5222 ha (Plan na lata 2025-2027);
- działki pod rowami, wodami powierzchniowymi oraz działki zakrzewione i zadrzewione (klasoużytki W, Wp, Lz):
 - 12 działek gruntu o łącznej powierzchni 2,1748 ha (Plan na lata 2022-2024 oraz Plan na lata 2027-2027);
- działki pod drogami (klasoużytek Dr⁵⁸):
 - 59 działek, o łącznej powierzchni 34,6955 ha (Plan na lata 2022-2024);
 - 51 działek, o łącznej powierzchni 19,4255 ha (Plan na lata 2025-2027);
- działki pod terenami komunikacyjnym (klasoużytki Tk, Ti, Tp⁵⁹) oraz działki pod terenami niezaliczonymi do innych grup użytków (klasoużytek Tr⁶⁰):
 - 34 działki, o łącznej powierzchni 342,5836 ha (Plan na lata 2022-2024);

⁵⁵ Oznaczenie klasoużytków: B - tereny mieszkaniowe; Ba - tereny przemysłowe; Bi - inne tereny zabudowane; Bp - inne zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy.

⁵⁶ Oznaczający grunty orne.

⁵⁷ Oznaczający lasy.

⁵⁸ Oznaczający drogi.

⁵⁹ Oznaczenie klasoużytków: Tk - tereny kolejowe; Ti - inne tereny komunikacyjne; Tp - grunty przeznaczone pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych.

⁶⁰ Oznaczający tereny różne.

- 15 działek, o łącznej powierzchni 3,3809 ha (Plan na lata 2025-2027);
- działki pod gruntami należącymi do kilku różnych kategorii klasoużytków:
 - 24 działki, o łącznej powierzchni 7,8108 ha (Plan na lata 2022-2024);
 - 23 działki, o łącznej powierzchni 6,6578 ha (Plan na lata 2025-2027).

(akta kontroli tom II str. 171)

Z powyższych danych wynika, że liczba nierozdysponowanych nieruchomości gruntowych (tj. działek ewidencyjnych) zmniejszyła się w okresie realizacji Planu na lata 2022-2024 z 1575 do 1359, tj. o 13,7%, natomiast ich powierzchnia z 853,8863 ha do 415,7744 ha, tj. o 438,1119 ha (51,5%). Jedną z głównych przyczyn tej sytuacji było zmniejszenie się w tym okresie o 175 liczby nierozdysponowanych działek gruntu podlegających komunalizacji z uwagi m.in. na finalizację tego procesu w stosunku do części z tych nieruchomości, skutkiem czego powierzchnia takich nieruchomości zmniejszyła się o 74,3494 ha. W okresie tym zmniejszyła się również o 41 liczba pozostałych nierozdysponowanych nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa (tj. działek ewidencyjnych), skutkiem czego powierzchnia takich nieruchomości zmniejszyła się o 363,7625 ha. Główny wpływ na tę sytuację miał spadek o 19 liczby nierozdysponowanych nieruchomości gruntowych zaliczonych do klasoużytków Tk, Ti, Tp i Tr, skutkiem czego powierzchnia nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa zmniejszyła się o 339,2027 ha. Równolegle w okresie objętym Planem na lata 2022-2024 wzrosła o 21 liczba nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa (działek ewidencyjnych) przekazanych w trwały zarząd, a powierzchnia takich nieruchomości zwiększyła się o 328,3295 ha. Świadczy to, że główną przyczyną spadku liczby i powierzchni tej grupy nierozdysponowanych nieruchomości było ich przekazywanie w trwały zarząd. W odniesieniu do tej sytuacji należy zauważyć, że w Planie na lata 2022-2024 nie wskazano nierozdysponowanych nieruchomości planowanych do przekazania w trwały zarząd. W części opisowej tego Planu przy omawianiu prognozy udostępniania nieruchomości z zasobu, ograniczono się do wskazania, że w pierwszym rzędzie nieruchomości powinny być przeznaczane na cele rozwojowe Państwa, na działalność inwestycyjną, w tym ma budownictwo mieszkaniowe i infrastrukturę techniczną oraz na realizację innych celów publicznych, jak np. budowa dróg i innych obiektów użyteczności publicznej.

(akta kontroli tom II str. 134-136, 161-163, 172-175)

2.4. Spośród siedmiu nieruchomości Skarbu Państwa zaplanowanych do sprzedaży zgodnie z Planem na lata 2022-2024, do czasu kontroli NIK (tj. do dnia 9 września 2025 r.) sprzedano pięć za kwotę ogółem 964,8 tys. zł brutto. Dotyczyło to czterech nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 0,3253 ha oraz jednego z lokali mieszkalnych planowanych do sprzedaży, o pow. 53,53 m² z tym, że jedną tych nieruchomości, tj. działkę gruntu o powierzchni 0,0242 ha sprzedano w czerwcu 2025 r., tj. już w okresie obowiązywania Planu na lata 2025-2027. Pozostałych dwóch nieruchomości nie sprzedano do czasu kontroli NIK. Dotyczyło to lokalu mieszkalnego zlokalizowanego w Sulejówku (o powierzchni 53,53 m²) oraz niezabudowanej działki gruntu zlokalizowanej w Sulejówku (o powierzchni 0,2650 ha), zaliczonej do klasoużytku B (oznaczającego tereny mieszkaniowe).

Nie sfinalizowano również w ww. okresie planowanych działań na rzecz przekazania do Krajowego Zasobu Nieruchomości częściowo zabudowanej nieruchomości gruntowej zlokalizowanej w Janowie (o powierzchni 3,1804 ha),

zaliczonej do klasoużytków R i Br (oznaczających grunty orne i grunty rolne zabudowane). (akta kontroli tom I str. 172-251)

Starosta wyjaśnił, że przyczyną nie dokonania sprzedaży:

- lokalu mieszkalnego zlokalizowanego w Sulejówku - była przeciągająca się procedura jego sprzedaży, ze względu na konieczność wymeldowania osoby go zamieszkującej, a następnie prowadzone w latach 2024-2025 w Starostwie analizy dotyczące pozyskania tego lokalu do zasobu nieruchomości Powiatu Mińskiego z przeznaczeniem na mieszkanie adaptacyjne dla dzieci opuszczających dom dziecka;
- nieruchomości gruntowej, zlokalizowanej w Sulejówku - było oczekiwanie na sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu, na którym zlokalizowana była ta działka, a następnie konieczność zlecenia wykonania operatu szacunkowego z wyceny wartości przedmiotowej działki, których będzie niezbędny do złożenia do Wojewody wniosku o wyrażenie zgody na sprzedaż tej nieruchomości.

Odnosząc się do sprawy nieprzekazania do Krajowego Zasobu Nieruchomości częściowo zabudowanej nieruchomości gruntowej zlokalizowanej w Janowie, Starosta wskazał, że było spowodowane dokonaniem w dniu 1 marca 2022 r. błędnym wpisem do księgi wieczystej⁶¹, w wyniku którego w księdze tej wskazano Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Warszawie⁶² jako osobę prawną, której powierzono wykonywanie praw Skarbu Państwa do wszystkich ujętych w niej 22 działek, choć jednostka ta posiadała takie prawa jedynie dla pięciu z tych działek. Starosta podał również, że pomimo, telefonicznego poinformowania KOWR o konieczności sprostowania zapisów w księdze wieczystej, jednostka ta nie podjęła żadnych działań zmierzających do przywrócenia poprzednich zapisów w księdze wieczystej, w związku z powyższym we wrześniu 2025 r. złożony został przez Starostwo pozew do Sądu Rejonowego w Mińsku Mazowieckim o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. W dniu 15 października 2025 r. Sąd Rejonowy w Mińsku Mazowieckim doręczył do Starostwa postanowienie o przekazaniu pozwu w tej sprawie do rozpatrzenia według właściwości Sądowi Okręgowemu w Siedlcach. (akta kontroli tom I str. 98)

W działaniach Starostwa na rzecz planowanej sprzedaży trzech nieruchomości, stwierdzono występowanie okresów nieuzasadnionej zwłoki. Ustalono, że w przypadku planowanego do sprzedaży lokalu mieszkalnego w Sulejówku, od czasu wymeldowania osoby go zamieszkującej w październiku 2023 r., do czasu kontroli NIK (tj. przez okres prawie dwóch lat) nie podjęto dalszych działań na rzecz jego sprzedaży. W przypadku nieruchomości gruntowej w Sulejówku planowanej do sprzedaży stwierdzono natomiast, że pomimo iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący przedmiotową nieruchomość uchwalony został przez Radę Miasta Sulejówek w dniu 23 kwietnia 2020 r. (uchwała nr XX/215/2020⁶³), do czasu kontroli NIK (tj. do dnia 31 sierpnia 2025 r.) nie podjęto dalszych działań na rzecz sprzedaży. Starosta dopiero planował zwrócić się o dokonanie wyceny wartości tej nieruchomości, na potrzeby uruchomienia procedury jej sprzedaży. Z kolei

⁶¹ Nr SI1M/00037726/8.

⁶² Dalej: KOWR.

⁶³ Dz.Urz. Woj. Maz. z 2020 r. poz. 7456.

pozew o uzgodnienie treści księgi wieczystej na potrzeby przekazania nieruchomości do Krajowego Zasobu Nieruchomości, Starostwo złożyło dopiero w trakcie kontroli NIK (w dniu 3 września 2025 r.), tj. po upływie trzech lat od dokonania błędnych wpisów w tej księdze i po upływie ośmiu miesięcy od końca obowiązywania Planu na lata 2022-2024, w którym przewidziano przekazanie tej nieruchomości do ww. Zasobu. Szerzej o tej sprawie w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli tom II str. 174-175)

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą NIK, Starosta nie podejmował z własnej inicjatywy aktywnych działań na rzecz zagospodarowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, co do których w Planach na lata 2022-2024 i 2025-2027 nie zaplanowano ich zagospodarowania, pomimo iż nie zachodziły w ich przypadku okoliczności tłumaczące takie zaniechanie. Dotyczyło to w szczególności działek zaliczonych do grupy klasoużytków B oraz R, które mogły być przedmiotem dzierżawy lub sprzedaży. Szerzej o tej sprawie w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli tom I str. 91)

2.5. W latach 2022-2025, do czasu kontroli NIK (tj. do dnia 25 lipca 2025 r.) Starosta nie stwierdził występowania przypadków gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione, jak i samowoli budowlanych na terenie takich nieruchomości. Ustalono jednak że w ww. okresie pracownicy Starostwa nie przeprowadzali kontroli i audytów, których przedmiotem było sprawdzenie stanu oraz weryfikacja faktycznego sposobu zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w dyspozycji Starosty, w tym nieruchomości nierozdysponowanych.

Szerzej o tej sprawie, w związku z wynikami oględzin przeprowadzonych przez NIK, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 278, odpowiedź o braku ontroli w terenie)

2.6. W okresie objętym kontrolą, według stanu na dzień 27 lipca 2025 r. nie wystąpiły przypadki przerw w obowiązywaniu umów, których przedmiotem było czasowe udostępnienie poszczególnych nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. W okresie tym obowiązywały dwie umowy dotyczące dzierżawy nieruchomości gruntowych oraz dwie umowy dotyczące najmu lokali wchodzących w skład ww. zasobu.

(akta kontroli tom I str. 368)

Spośród ww. dwóch umów dzierżawy, jedna zawarta z osobą fizyczną w dniu 9 października 2002 r. na okres 30 lat⁶⁴ i dotyczyła nieruchomości gruntowej zabudowanej położonej w Sulejówku o powierzchni 0,0909 ha (klasoużytek - tereny mieszkaniowe). Druga umowa dzierżawy została zawarta ze spółką z o.o. w dniu 2 września 2024 r. na okres trzech lat⁶⁵ i dotyczyła niezabudowanej nieruchomości gruntowej rolnej o powierzchni 0,3473 ha położonej w miejscowości Dziękowizna w gminie Mińsk Mazowiecki. Celem jej zawarcia była potrzeba zapewnienia drogi dojazdowej do sąsiednich działek na czas prowadzenia na nich prac budowlanych.

⁶⁴ tj. od 1 listopada 2002 r. do 31 października 2032 r.

⁶⁵ tj. od 1 września 2024 r. do 31 sierpnia 2027 r.

Obie umowy dotyczące najmu lokali mieszkalnych w budynkach zlokalizowanych w Sulejówku zawarte zostały osobami fizycznymi przed okresem objętym kontrolą NIK, na czas nieokreślony. Jedna z nich, zawarta w dniu 18 grudnia 1982 r. dotyczyła najmu lokalu o powierzchni 27,2 m², a druga, zawarta w dniu 5 grudnia 1985 r. dotyczyła najmu lokalu o powierzchni 36,0 m². Lokal który był przedmiotem najmu na podstawie umowy z dnia 5 grudnia 1985 r., został w dniu 28 maja 2025 r., tj. w czasie obowiązywania umowy najmu, sprzedany na rzecz jego najemcy. (akta kontroli tom I str. 370-413)

2.7. W latach 2022-2025 (do 25 lipca 2025 r.) toczyło się łącznie 15 postępowań o zasiedzenie ogółem 16 działek ewidencyjnych należących do Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 5,0155 ha, których stroną był Starosta. W 14 przypadkach autorami wniosków o zasiedzenie były osoby fizyczne, będące spadkobiercami właścicieli budynków zlokalizowanych na terenie 15 działek będących przedmiotem wniosków o zasiedzenie, a w jednym Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o. o. w Mińsku Mazowieckim. Dotyczyło nieruchomości gruntowej zaliczonej do klasoużytku Tr oznaczającymi tereny różne, o powierzchni 3,0236 ha, na której usytuowane były poletka osadowe miejskiej oczyszczalni ścieków. Szacunkowa wartość 15 nieruchomości wykazana we wnioskach o zasiedzenie, wynosiła łącznie 675,8 tys. zł (w jednym przypadku we wniosku nie wskazano wartości nieruchomości będącej przedmiotem postępowania). We wszystkich ww. przypadkach, jako podstawę do złożenia wniosku o zasiedzenie, wskazane zostały postanowienia art. 172 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁶⁶.

Wg stanu na dzień jw. w 11 przypadkach, dotyczących 12 nieruchomości gruntowych o powierzchni ogółem 4,4805 ha, przedmiotowe postępowania zakończyły się postanowieniami sądu stwierdzającym zasiedzenie nieruchomości przez wnioskodawców. Pozostałe cztery postępowania, dotyczące nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 0,0535 ha wg stanu na dzień jw. były w toku (Jedno z tych postępowań zostało wszczęte w 2023 r., dwa w 2024 r. i jedno w 2025 r.). (akta kontroli tom I str. 414-415)

W wyniku analizy dokumentacji dziewięciu z ww. zakończonych postępowań, których przedmiotem było zasiedzenie łącznie 10 działek gruntu o powierzchni ogółem 4,3618 ha i wartości 507,0 tys. zł, stwierdzono, że we wszystkich tych przypadkach Sąd stwierdził zasiedzenie ww. nieruchomości w okresie od 31 grudnia 2011 r. do 11 grudnia 2021 r., tj. przed okresem objętym kontrolą NIK. W ośmiu przypadkach wnioskodawcami w sprawie wszczęcia tych postępowań były osoby fizyczne, w których dyspozycji znajdowały się działki gruntu przekazane w latach 1976 – 1982 przez rolników na rzecz Skarbu Państwa (bez budynków) na podstawie przepisów art. 9, 11 i 31 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne⁶⁷ lub art. 45, 51 ust. 1 i 2 i 52 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1977 r. o świadczeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin⁶⁸, w zamian za przyznane świadczenia emerytalne lub rentowe dla ich dotychczasowych właścicieli.

⁶⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.

⁶⁷ Dz.U. nr 21, poz. 118.

⁶⁸ Dz.U. nr 32, poz. 140.

W jednym przypadku postępowanie, przeprowadzone na wniosek Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o. o. w Mińsku Mazowieckim, dotyczyło niezabudowanej nieruchomości, która w 1988 r. została przekazana do użytkowania Wojewódzkiemu Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji w Siedlcach, którego następcą prawnym w zakresie przedmiotowej nieruchomości, było ww. Przedsiębiorstwo. Na terenie nieruchomości będącej przedmiotem postępowania o zasiedzenie usytuowane były poletka osadowe miejskiej oczyszczalni ścieków. (akta kontroli tom I str. 417-492)

2.8. W wyniku przeprowadzonych przez NIK oględzin w dniach 5 i 6 sierpnia 2025 r. dotyczących 31 nierozdysponowanych działek gruntu wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (o łącznej powierzchni 8,1217 ha), ustalono, że w 22 przypadkach z nieruchomości tych (o łącznej powierzchni 4,2507 ha), bez wiedzy Starosty korzystały podmioty nieuprawnione, które nie posiadały do tego tytułu prawnego, wynikającego z przepisów prawa lub zawartej umowy ze Starostą. Nieuprawnione użytkowanie i korzystanie z tych nieruchomości polegało na:

- wykorzystywaniu do celów rolnych 10 działek gruntu (o łącznej powierzchni 3,898 ha)⁶⁹, zaliczonych w dziewięciu przypadkach do klasoużytku R (grunty orne), a w jednym przypadku do klasoużytku Ł (łąki trwałe);
- włączeniu 10 działek gruntu (o łącznej powierzchni 0,1571 ha) do sąsiadujących nieruchomości⁷⁰ oraz na usytuowaniu, w trzech przypadkach, na ogrodzeniach tych działek lub na ich terenie banerów⁷¹ lub tablicy reklamowej⁷²;
- składowaniu na części jednej z działek (o powierzchni 1,3312 ha) dużych ilości materiałów budowlanych⁷³;

⁶⁹ Poprzez m.in., uprawianie na nich różnego rodzaju zbóż, kukurydzy. Dotyczyło to: działki o powierzchni 1,1000 ha położonej na terenie wsi Waliska w gminie Latowicz (141210_5.0016.15); trzech działek o powierzchni 0,1200 ha (141210_5.0016.15), 0,2300 ha (141212_5.0015.86/) i 1,1800 ha (141212_5.0015.2106), położonych na terenie wsi Mała Wieś w gminie Mrozy; działki o powierzchni 0,4800 ha położonej we wsi Sokolnik w gminie Mrozy (141212_5.0022.1063); dwóch sąsiadujących ze sobą działek o powierzchni 0,0668 ha (141208_2.0020.146/2) i 0,0410 ha (141208_2.0020.147/2) położonych na terenie wsi Jędrzejów Stary w gminie Jakubów; działki o powierzchni 0,1177 ha położonej na terenie wsi Jędrzejów Nowy w gminie Jakubów (141208_2.0017.100/2); 1/4 części działki o powierzchni 1,8100 ha położonej na terenie wsi Rudno w gminie Dobrze (141206_5.0029.102) oraz działki o powierzchni 0,1000 ha położonej na terenie wsi Nowa Wieś w gminie Dobrze (141206_5.0021.273/2).

⁷⁰ O włączeniu tych działek do sąsiadujących nieruchomości świadczyło ich ogrodzenie przez właścicieli tych nieruchomości. Dotyczyło to: działki o powierzchni 0,0315 ha położonej przy ul. Warszawskiej pomiędzy nr 60 i 62 w mieście Kałuszyn (141209_4.0006.2564); działki o powierzchni 0,0109 ha położonej przy ul. Dąbrówki 52 w Mińsku Mazowieckim (141201_1.0001.6665/3); działki o powierzchni 0,0193 ha położonej przy ul. Dąbrówki (przy Rondzie rotmistrza Witolda Pileckiego) w Mińsku Mazowieckim (141201_1.0001.6680); sześciu sąsiadujących ze sobą działek o powierzchni 0,0152 ha (141201_1.0001.596/2); 0,0152 ha, (141201_1.0001.597/2); 0,0148 ha (141201_1.0001.598/3); 0,0146 ha (141201_1.0001.598/4); 0,0129 ha (141201_1.0001.599/1); 0,0106 ha (141201_1.0001.600/1) położonych przy ul. Bocznej 4, 4a, 6, 8, i 10 w Mińsku Mazowieckim oraz działki o powierzchni 0,0121 ha położonej przy ul. Bolesława Limanowskiego pomiędzy nr 6 i 4 w Mińsku Mazowieckim (141201_1.0001.7766/2).

⁷¹ Dotyczyło działek o następujących numerach: 141209_4.0006.2564 (położona w miejscowości Kałuszyn) i 141201_1.0001.6680 (położona w Mińsku Mazowieckim).

⁷² Dotyczyło to działki o numerze 141201_1.0001.6665/3 (położonej w Mińsku Mazowieckim).

⁷³ Dotyczyło to działki położonej na terenie wsi Jędrzejów Stary w gminie Jakubów (141208_2.0020.29/2).

- wykorzystaniu jednej z działek (o powierzchni 0,0624 ha) do celów rekreacyjnych⁷⁴.

Opisano to szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 312-394)

Stwierdzono, że w przypadku działki, na terenie której, jak wynikało z ww. oględzin, składowano materiały budowlane bez zgody Starosty, właściciel sąsiedniej nieruchomości wystąpił we wrześniu 2022 r. do Starosty z wnioskiem o jej nabycie wraz z dwoma innymi działkami należącymi do Skarbu Państwa. Starosta dwukrotnie występował z wnioskami do Wojewody Mazowieckiego w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż tych nieruchomości w trybie przetargowym. Wojewoda nie wyraził zgody na pierwszy wniosek Starosty w tej sprawie z dnia 17 sierpnia 2023 r. z uwagi na stwierdzone błędy w wycenie wartości tych nieruchomości. Wezwany (pismem z dnia 8 października 2025 r.) właściciel sąsiedniej nieruchomości do złożenia wyjaśnień, oświadczył że przedmiotową nieruchomość użytkuje od początku 2024 r. Oświadczył również, że w dalszym ciągu zainteresowany jest zakupem przedmiotowej nieruchomości, a do tego czasu chciałby zawrzeć umowę dzierżawy.

Starosta wyjaśnił że po ustaleniu wysokości czynszu dzierżawnego, obciążą użytkownika opłatą za bezumowne korzystanie oraz zawrze umowę dzierżawy.

(akta kontroli tom I str. 62-68, 91-96)

W Starostwie nie obowiązywały regulacje określające wysokość stawek czynszu za dzierżawę nieruchomości Skarbu Państwa, jak i regulacje określające stawki opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości. W związku z tym nie można było oszacować kwoty, jaką w badanym okresie pozyskałby Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę w sytuacji udostępnienia ww. nieruchomości na podstawie zawartych umów dotyczących ich dzierżawy, jak i kwoty, którą powinien naliczyć Starosta za bezumowne korzystanie z tych nieruchomości.

(akta kontroli tom I str. 89)

Z oszacowań dokonanych przez Starostę w trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami, opartych na innych wyznacznikach, wynika, że w przypadku:

- 10 nieruchomości wykorzystywanych do celów rolniczych, roczny czynsz z tytułu ich dzierżawy na cele, na które były one bezumownie wykorzystywane, wynosić powinien ogółem 1 255,76 zł⁷⁵;
- nieruchomości na terenie której postawiono tablicę reklamową, roczna opłata z tego tytułu powinna wynosić 1962 zł⁷⁶.

W dniach 14 i 22 sierpnia 2025 r. do właścicieli działek rolnych sąsiadujących z sześcioma działkami Skarbu Państwa wykorzystywanymi do prowadzenia działalności rolnej, o uiszczenie opłaty za bezumowne korzystanie z tych nieruchomości w latach 2023-2025 w wysokości ogółem 1 189,68 zł.

⁷⁴ Dotyczyło to działki położonej przy ul. Elizy Orzeszkowej w Mińsku Mazowieckim (141201_1.0001.4866).

⁷⁵ Wyliczenie dotyczącej wysokości tej kwoty dokonane zostało przez Starostę przy wykorzystaniu m.in. postanowień rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 sierpnia 2016 roku w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r., poz. 433 ze zm.).

⁷⁶ Wyliczenie dotyczące wysokości tej kwoty, dokonane zostały przez Starostę na podstawie analizy ogłoszeń dotyczących wynajmu gruntu pod banery reklamowe, zawierających informacje o cenie wynajmu 1m² działki z przeznaczeniem na ten cel.

Do końca września 2025 r. uiszczono opłatę za bezumowne korzystanie z pięciu działek w łącznej kwocie 1 014,48 zł. Do czasu kontroli NIK, tj. do dnia 22 października 2022 r. użytkownik szóstej działki, do którego wystąpiono o uiszczenie opłaty nie złożył wyjaśnień w sprawie jak też nie uiścił opłaty za bezumowne korzystanie.

W przypadku jednej działki na zlokalizowanej w obszarze działania centrum handlowo-usługowego, Starosta wystąpił do inwestora, który je wybudował z wezwaniem do udzielenia informacji, kto jest właścicielem naniesień znajdujących się na przedmiotowej działce i na jakiej podstawie zostały one tam umieszczone. Do czasu kontroli NIK, tj. do dnia 22 października 2022 r., nie upłynął wyznaczony przez Starostę termin na przekazanie takiej informacji.

W odniesieniu do pozostałych czterech stwierdzonych przypadków bezumownego korzystania z działek Skarbu Państwa do prowadzenia działalności rolnej stwierdzono, że Starosta zwrócił się w dniach 13 i 21 sierpnia 2025 r. do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biuro Powiatowe w Mińsku Mazowieckim o udzielenie informacji na temat złożonych wniosków o przyznanie płatności w latach 2023-2025 uwzględniających przedmiotowe działki oraz o wskazanie danych wnioskodawców.

W odpowiedzi na powyższe pisma Agencja odmówiła udostępnienia ww. informacji wskazując, że stanowią one podlegające ochronie dane osobowe producentów rolnych. Poinformowała również że fakt, iż przedmiotowe działki Skarbu Państwa były użytkowane bezumownie będzie wykorzystany w toku toczących się postępowań przed jej organami w sprawie posiadania tytułu prawnego do użytkowanych gruntów, przez producentów występujących o dopłaty.

(akta kontroli tom I str. 62-68, 91-96)

W odniesieniu do pozostałych 11 nieruchomości (tj. włączonych do sąsiadujących działek oraz nieruchomości wykorzystanej do celów rekreacyjnych), w których nie wyliczono czynszu z tytułu dzierżawy Starosta wyjaśnił, że nie był w stanie dokonać takich wyliczeń, z powodu braku potrzebnych do tego źródeł informacji, tj. m.in. braku w obrocie prawnym umów, których przedmiotem była dzierżawa nieruchomości do celów, na które wykorzystywane były te nieruchomości.

W dniu 8 października 2025 r. Starosta wystąpił do osób je użytkujące do uzgodnienia warunków użytkowania lub wydania nieruchomości w terminie 14 dni pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania cywilnego. Do 22 października 2025 r. do Starostwa zgłosiły się cztery osoby i zobowiązały się do złożenia wniosku do sądu o zasiedzenie nieruchomości w terminie do 30 listopada 2025 roku z uwagi na wieloletnie użytkowanie przedmiotowych nieruchomości. Pozostałe osoby nie zgłosiły się do Starostwa. Według stanu na dzień kontroli, tj. 22 października 2025 r., nie upłynął termin wyznaczony na wydanie nieruchomości.

(akta kontroli tom I str. 62-68, 91-96)

2.9. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 9 ugn, do zadań Starosty należało składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zawierała nierozdysponowane działki ewidencyjne, dla których nie założono księgi wieczystej. Dla części z takich działek w ewidencji wskazano dokument, z którego wynikała własność Skarbu Państwa (w całości lub części). Liczba nierozdysponowanych działek ewidencyjnych dla których nie założono księgi wieczystej wynosiła:

- 481 działek (o łącznej powierzchni 143,0787 ha) z 1536 nierozdysponowanych i ujętych w ewidencji wg. stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. (co stanowiło 31,3%), w tym dla 46 działek o łącznej powierzchni 12,2785 ha podano dokument potwierdzający ich przejście na rzecz Skarbu Państwa (tj. 9,6%);
- 477 działek (o łącznej powierzchni 141,7390 ha) spośród 1498 nierozdysponowanych i wskazanych w ewidencji wg. stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. (tj. 31,8%), w tym dla 46 działek o łącznej powierzchni 12,2785 ha wskazano dokument potwierdzający posiadanie ich przez Skarb Państwa (tj. 9,6%);
- 438 działek (o łącznej powierzchni 128,6253 ha) z 1411 nierozdysponowanych i uwzględnionych w ewidencji wg. stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. oraz na dzień 6 marca 2025 r. (tj. 31,0%), w tym dla 37 działek o łącznej powierzchni 11,0247 ha wyszczególniono dokument określający prawa Skarbu Państwa do tych nieruchomości. (akta kontroli tom III str. 537-584)

W latach 2022-2025 (do 14 sierpnia) Starosta podejmował działania odnośnie założenia księgi wieczystej dla 14 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 2,7236 ha oraz dokonania wpisu w księdze wieczystej odnośnie pięciu działek o łącznej powierzchni 1,2966 ha.

Zgromadzona przez Starostę dokumentacja potwierdzająca posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, pozwoliła na złożenie do Sądu Rejonowego w Mińsku Mazowieckim łącznie ośmiu wniosków o założenie księgi, w tym: trzech wniosków dla pięciu działek (1,871 ha) w 2022 r., dwóch wniosków dla trzech działek (0,4109 ha) w 2023 r., jeden wniosek dla trzech działek (0,4375 ha) w 2024 r. oraz dwóch wniosków dotyczących trzech działek (0,0042 ha) w 2025 r. W powyższych przypadkach posiadana przez Starostwo dokumentacja pozwoliła we wszystkich przypadkach na założenie księgi wieczystej i wskazanie całkowitej lub częściowej własności Skarbu Państwa.

Natomiast dokonane wpisy w księdze wieczystej dotyczyły wpisu tytułu Skarbu Państwa dla jednej nieruchomości oraz sprostowania oznaczenia drugiej nieruchomości. (akta kontroli tom I str. 57; tom II str. 426, tom III str. 584)

Na pytanie o przyczyny nie składania wniosków o założenie ksiąg wieczystych dla pozostałych działek należących do Skarbu Państwa, Starosta wyjaśnił, że w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego⁷⁷, założył księgi wieczyste dla nieruchomości, co do których dysponował dokumentami stwierdzającymi tytuł prawny Skarbu Państwa do nich. W terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy złożył do Sądu Rejonowego w Mińsku Mazowieckim wnioski o założenie ksiąg wieczystych na podstawie dokumentów jakie były dostępne w zasobie geodezyjnym prowadzonym przez Starostę. Dla 416 działek nie założono ksiąg wieczystych ze względu na brak w zasobie geodezyjnym dokumentów będących podstawą wpisu Skarbu Państwa w EGiB. W takim przypadku należy poszukiwać dokumentów stanowiących tytuł prawny do nieruchomości w sądach, archiwach państwowych, urzędach miast i gmin czy w innych instytucjach zarządzających mieniem Skarbu Państwa. W znacznej

⁷⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1460.

większości Skarb Państwa jest wpisany w EGiB bez podania dokumentu na podstawie którego dokonano wpisu, co utrudnia poszukiwanie takiego dokumentu. W przypadku braku podstaw takiego wpisu składane są wnioski do EGiB o wykreślenie Skarbu Państwa, jako właściciela.

(akta kontroli tom I str. 73, 79)

W wyniku badania próby 20 spraw dotyczących postępowania Starosty z otrzymanymi w latach 2022-2025 dokumentami⁷⁸, o których mowa w art. 23 ust. 1-3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁷⁹, stwierdzono, że informacje pochodzące z tych dokumentów, dotyczące poszczególnych nieruchomości Skarbu Państwa, ujęte zostały w EGiB z zachowaniem terminu wskazanego w art. 23 ust. 7 tej ustawy, tj. nie później niż 30 dni od dnia otrzymania dokumentu. Liczba dni jaka upłynęła od daty wpływu dokumentu do Starostwa do daty jego wprowadzenia do EGiB w 13 przypadkach wynosiła do 10 dni, w pięciu przypadkach do 20 dni, natomiast w pozostałych dwóch, od 24 do 28 dni. (akta kontroli tom III str. 534)

W ramach działań mających na celu przyspieszenie procesu nabywania przez gminy nieruchomości Skarbu Państwa w drodze komunalizacji:

- w dniu 14 grudnia 2023 r. Dyrektor BGN uczestniczył w spotkaniu⁸⁰ Konwentu Wójtów i Burmistrzów Powiatu, w którym brali udział przedstawiciele wszystkich gmin z tego Powiatu, podczas którego przedstawił zasady nabywania przez gminy nieruchomości na podstawie obowiązujących przepisów oraz zaapelował o podjęcia działań w tym kierunku, a także złożył deklarację pomocy gminom przez Starostwa w tych działaniach;
- we wrześniu 2025 r. Starosta skierował do Wójtów i Burmistrzów z terenu Powiatu, pisma z prośbą wystąpienie do Wojewody Mazowieckiego z wnioskiem o wydanie decyzji potwierdzającej własność gminy do łącznie 57 działek ewidencyjnych. (akta kontroli tom I str. 97-98)

2.10. W latach 2022-2025 (do 16 września) w stosunku do dwóch nierozdysponowanych nieruchomości ujętych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa Starosta podjął z własnej inicjatywy działania na rzecz ich zabezpieczenia przed uszkodzeniem i zniszczeniem. Obejmowały one:

- przeprowadzony w 2022 r. remont dachu nad lokalem mieszkalnym (będącym pustostanem) stanowiącym własność Skarbu Państwa, zlokalizowanym w budynku wielorodzinnym w Sulejówku⁸¹ na który to cel wydatkowano 14,8 tys. zł;
- podjęte działania w I połowie 2025 r. na rzecz zabezpieczenia obiektów przejętych w IV kw. 2024 r.⁸² od Komendy Stołecznej Policji w Warszawie, wykorzystywanych wcześniej na siedzibę Komendy Powiatowej Policji w Mińsku Mazowieckim (w skład których wchodził trzykondygnacyjny budynek administracyjny oraz wiata garażowa), w ramach których w 2025 r.

⁷⁸ Badaniem objęto po pięć spraw z każdego badanego roku, w tym obejmujących każdorazowo cztery akty notarialne i jedno postanowienie sądowe.

⁷⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, ze zm.

⁸⁰ Spotkanie odbyło się w Łatowiczu.

⁸¹ Był to jedyny lokal w tym budynku należący do Skarbu Państwa. Pozostałe trzy lokale stanowiły własność osób fizycznych.

⁸² Na podstawie decyzji Starosty nr GN.6844.1.1.2023 z 18 października 2024 r.

(do dnia 31 maja) Starostwo poniosło wydatki w kwocie 24,8 tys. zł, na ogrzewanie tych obiektów (w okresie zimowym) oraz oświetlenie terenu na których zlokalizowane były te obiekty. (akta kontroli tom I str. 79)

W okresie objętym kontrolą NIK (wg stanu na dzień 30 maja 2025 r.) do Starostwa wpłynęły dwa zgłoszenia dotyczące zdarzeń i sytuacji zaistniałych na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa (oba w 2024 r.). Jedno z nich dotyczyło usunięcia drzew zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia (pismo osoby fizycznej będącej właścicielem działki sąsiadującej z działką Skarbu Państwa). Drugie zgłoszenie dotyczyło uprzątnięcia odpadów znajdujących się na działce stanowiącej współwłasność Skarbu Państwa i osób fizycznych (pismo Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki). W związku z powyższymi zgłoszeniami Starostwo dokonało wycinki drzew, na który to cel wydatkowano 5,0 tys. zł oraz rozpoczęło działania na rzecz uzgodnienia z współwłaścicielami nieruchomości (której dotyczył wniosek Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki), zasad partycypowania w kosztach usunięcia odpadów. (akta kontroli tom I str. 19)

2.11. W ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w latach 2022-2025 (wg stanu na dzień 8 września) wykazano dwie nieruchomości gruntowe na terenie których znajdowały się obiekty budowlane, dla których Starosta miał obowiązek posiadania książek obiektów budowlanych. Starostwo przejęło nieruchomości od Stołecznej Komendy Policji w Warszawie (po wygaśnięciu trwałego zarządu),⁸³. Dotyczyło nieruchomości położonych w Siennicy i Mińsku Mazowieckim, które do czasu wygaśnięcia prawa trwałego zarządu⁸⁴ były wykorzystywane odpowiednio na potrzeby funkcjonowania Posterunku Komisariatu Policji w Siennicy oraz Komendy Powiatowej Policji w Mińsku Mazowieckim.

Ustalono, że w obu tych przypadkach Starosta dysponował KOB dla ww. obiektów (prowadzonymi w postaci papierowej), przy czym w związku ze sprzedażą w dniu 23 października 2023 r.⁸⁵ nieruchomość w Siennicy, Starostwo przekazało KOB nowemu właścicielowi tej nieruchomości⁸⁶. W przypadku KOB prowadzonych dla obiektów zlokalizowanych w Mińsku Mazowieckim, stwierdzono, że Starostwo przejęło je od Policji w dniu 5 grudnia 2024 r. Ww. książka prowadzona była w postaci papierowej, w formacie A-4, a jej strony były zszyte i ponumerowane. Zawierała informacje dotyczące m.in.: osoby upoważnionej do dokonywania wpisów, podstawowych danych identyfikujących obiekt, oznaczenia księgi wieczystej zaprowadzonej dla obiektu oraz numeru ewidencyjny gruntów, danych technicznych charakteryzujących obiekt, wykazu protokołów okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania. Ostatnie wpisy w książce dokonane zostały w dniu 29 września 2022 r. i dotyczyły oceny stanu technicznego budynku (dokonywanej co najmniej raz na pięć lat) oraz 10 i 19 stycznia 2023 r. dotyczyły przeprowadzonej kontroli stanu technicznego instalacji gazowej i oświetlenia awaryjnego i ewakuacyjnego).

⁸³ Dalej także: KOB.

⁸⁴ Wygaśnięcie trwałego zarządu nastąpiło na podstawie decyzji Starosty nr GN.6844.1.5.2016 z 13 września 2018 r. (nieruchomość w Siennicy) oraz GN.6844.1.1.2023 z 18 października 2024 r. (nieruchomość w Mińsku Maz.).

⁸⁵ Akt notarialny repertorium A Nr 7661/2023.

⁸⁶ Protokołem przekazania z 25 października 2023 r.

Starostwo posiadało również przekazane przez Komendę Stołeczną Policji protokoły okresowych kontroli obiektu z 14 maja 2014 r. oraz świadectwo charakterystyki energetycznej z 2015 r. W grudniu 2024 r. na zlecenie Starostwa wykonano przegląd, konserwację oraz uruchomienie kotłów gazowych w budynku. (akta kontroli tom. I str. 49, tom III str. 307-345, 436-447, 458-473)

W trakcie kontroli, decyzją Starosty z dnia 22 września 2025 r.⁸⁷ powyższą nieruchomość Starosta przekazał w trwały zarząd na rzecz Sądu Rejonowego w Mińsku Mazowieckim. Przedmiotowa nieruchomość wraz z KOB i protokołami okresowych kontroli obiektu, została przekazana na rzecz ww. Sądu protokołem z dnia 29 września 2025 r. (akta kontroli tom III str. 488-500)

2.12. Poniesione przez Starostwo w latach 2022-2025 (do dnia 31 maja) koszty w związku z administrowaniem i gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami wyniosły ogółem 57,2 tys. zł⁸⁸. Struktura ww. kosztów kształtowała się następująco:

- koszty z tytułu zapłaty za korzystanie z mediów – 24,8 tys. zł (poniesione w całości w 2025 r. celem zabezpieczenia obiektu przejętego pod koniec 2024 r. od Komendy Stołecznej Policji w Warszawie, wykorzystywanego wcześniej przez Komendę Powiatową Policji w Mińsku Mazowieckim);
- koszty prac remontowych – 14,8 tys. zł (poniesione w całości w 2022 r. na remont dachu nad lokalem mieszkalnym);
- koszty z tytułu podatku od nieruchomości – 8,0 tys. zł (poniesione w latach 2022-2023 oraz w 2025 r.);
- koszty z tytułu wydatków na wycinkę drzew – 5,0 tys. zł (poniesione w całości w 2024 r.);
- koszty z tytułu zapłaty za świadectwa energetyczne - 3,5 tys. zł (poniesione w latach 2023-2024);
- koszty z tytułu zapłaty za przeglądy budowlane – 1,1 tys. zł (poniesione w całości w 2024 r.). (akta kontroli tom III str. 401)

2.13. W okresie objętym kontrolą NIK, Starosta nie obejmował przeprowadzanymi inwentaryzacjami nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości nierozdysponowanych. Szerzej o tej sprawie w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli tom I str. 40-41)

2.14. Zgodnie z informacjami zamieszczonymi w prowadzonych w Starostwie rejestrach skarg i wniosków w okresie objętym kontrolą NIK nie wpływały do tej jednostki skargi i wnioski dotyczące gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. (akta kontroli tom II str. 311)

2.15. Zagadnienia związane z gospodarowaniem przez Starostę nieruchomościami Skarbu Państwa nie były w latach 2022-2025 (do 30 maja) objęte kontrolą ze strony Wojewody Mazowieckiego. (akta kontroli tom I str. 20, 32)

⁸⁷ Nr GN.6844.1.5.2024.

⁸⁸ W poszczególnych latach wysokość kosztów z tego tytułu kształtowała się następująco: w 2022 r. - 15,6 tys. zł; w 2023 r. - 1,6 tys. zł.; w 2024 r. - 8,7 tys. zł, w 2025 r. (do 31 maja) - 31,3 tys. zł.

2.16. Zastępca Kierownika WSPiN MUW w piśmie z dnia 12 czerwca 2025 r. poinformowała kontrolera NIK, że Wojewoda Mazowiecki w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją przez Starostę ww. zadań:

- weryfikował plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 i 2025-2027;
- sprawdzał, czy planowane do zawarcia umowy dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości były zgodne ze stanem faktycznym i prawnym oraz zatwierdzonymi planami wykorzystania zasobu;
- sprawdzał czy nie doszło do bezumownego korzystania z nieruchomości, a jeśli tak to czy zostały uregulowane opłaty z tego tytułu, i w przypadkach ustalenia, że nieruchomość była bezumownie wykorzystywana i nie pobrano odszkodowania z tytułu bezumownego korzystania, nie była wyrażana zgoda na jej rozdysponowanie z zasobu do czasu wyegzekwowania przez starostę odszkodowania.

Zastępca Kierownika WSPiN w MUW wskazała ponadto, że Wojewoda nie weryfikował przygotowania kadrowego i organizacyjnego w Starostwie do realizacji zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz nie nadzorował czynności podejmowanych przez Starostę w ramach prowadzonych postępowań sądowych o zasiedzenie nieruchomości należących do Skarbu Państwa. W okresie objętym kontrolą Starosta nie zgłaszał zapotrzebowania na dodatkowe środki w związku z koniecznością zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa związanym ze zniszczeniem lub uszkodzeniem. (akta kontroli tom I str. 30-34)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2025-2027 Starosta przekazał Wojewodzie dopiero dniu 6 marca 2025 r., tj. ponad cztery miesiące po terminie określonym w art. 23 ust. 1da ugn⁸⁹.

(akta kontroli tom II str. 144-153)

Starosta wyjaśnił, że spowodowane to było niedopatrzeniem ze strony BGN, spowodowanym dużą ilością prac. (akta kontroli tom I str. 74)

2. W badanym okresie Starosta nie podejmował aktywnych działań na rzecz zagospodarowania znacznej części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencji zasobu (nie podlegających komunalizacji), w tym nieruchomości o wysokim potencjale ich zagospodarowania, np. w formie ich dzierżawy. Dotyczyło to w szczególności nieruchomości stanowiących działki zabudowane lub pod zabudowę⁹⁰ oraz działki rolne⁹¹. Stwierdzono bowiem, że w Planach wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 i 2025-2027 nie przewidziano podjęcia jakichkolwiek działań zagospodarowania odpowiednio 45 i 35 takich działek, których powierzchnia wynosiła ogółem odpowiednio 7,8730 ha i 1,6923 ha. Ponadto Starosta nie

⁸⁹ Zgodnie z treścią tego artykułu przedmiotowe plany powinny być sporządzone i przekazane do zatwierdzenia najpóźniej na dwa miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania aktualnego planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. W przypadku Planu na lata 2022-2024, termin ten upływał z dniem 31 października 2024 r.

⁹⁰ Zaliczonych do następujących klasoużytków: B - tereny mieszkaniowe; Ba - tereny przemysłowe; Bi - inne tereny zabudowane; Bp - zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy.

⁹¹ Zaliczonych do klasoużytku R - grunty orne.

podejmował w tym okresie aktywnych działań na rzecz wydzierżawienia takich nieruchomości, np. poprzez upublicznianie informacji o takich nieruchomościach Skarbu Państwa, ograniczając swoje działania w tej sprawie do rozpatrywania wniosków zgłaszanych przez osoby lub podmioty zainteresowane dzierżawą lub zakupem takich nieruchomości. W ocenie NIK takie postępowanie Starosty było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym, niezgodnym z zasadami prawidłowej gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, o których mowa w art. 12 ugn.

Starosta wyjaśnił, że w latach 2022-2025 nie podejmowano działań na rzecz zagospodarowania w drodze dzierżawy, najmu czy sprzedaży, nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, co do których w latach 2022-2024 i 2025-2027 nie zaplanowano ich zagospodarowania, gdyż działki te spełniają przesłanki do nabycia ich z mocy prawa przez gminy bądź powinny być w zarządzie Lasów Państwowych. (akta kontroli tom I str. 91)

W odniesieniu do ww. argumentów Starosty, NIK zauważa, że wskazane wyżej nieruchomości, w stosunku do których nie podejmowano w badanym okresie działań na rzecz ich zagospodarowania nie podlegały komunalizacji, jak i przekazaniu w zarząd Lasom Państwowym.

3. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że niepełna realizacja Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 w zakresie zamieszczonych w tym Planie informacji o planowanych działaniach na rzecz rozdysponowanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa spowodowała była nieuzasadnioną zwłoką w podejmowaniu przez Starostę działań na rzecz ich rozdysponowania, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym, niezgodnym z zasadami postępowania określonymi w art. 12 ugn.

Ustalono bowiem, że w przypadku lokalu mieszkalnego zlokalizowanego w Sulejówku⁹² (o powierzchni 53,53 m²), przewidzianego do sprzedaży w ramach realizacji ww. Planu, od czasu wymeldowania osoby go zamieszkującej w październiku 2023 r. (co wg wyjaśnień Starosty stanowiło główną przeszkodę w podejmowaniu działań na rzecz jego sprzedaży), do czasu kontroli NIK (tj. przez okres prawie dwóch lat) nie podjęto dalszych działań na rzecz jego sprzedaży. W przypadku zaplanowanej do sprzedaży niezabudowanej nieruchomości gruntowej⁹³ zlokalizowanej w Sulejówku (o powierzchni 0,2650 ha), stwierdzono natomiast, że pomimo iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący przedmiotową nieruchomość uchwalony został przez Radę Miasta Sulejówek w dniu 23 kwietnia 2020 r. (brak tego Planu wg wyjaśnień Starosty stanowił główną przeszkodę w podejmowaniu działań na rzecz sprzedaży tej nieruchomości), do czasu kontroli NIK (tj. do dnia 16 września 2025 r.) nie podjęto dalszych działań na rzecz sprzedaży. Starosta dopiero planował zwrócenie się o dokonanie wyceny wartości tej nieruchomości, na potrzeby uruchomienia procedury jej sprzedaży. Z kolei w przypadku częściowo zabudowanej nieruchomości gruntowej, o powierzchni 3,1804 ha,

⁹² Nieruchomość oznaczona nr 141215_1.0042.8/2 o pow. 0,0938 ha znajdował się w budynku na nieruchomości gruntowej stanowiącej współwłasność Skarbu Państwa i osób fizycznych.

⁹³ Oznaczonej nr ewidencyjnym 141215_1.0062.7.

zlokalizowanej w Janowie⁹⁴, która zgodnie z ww. Planem miała być przekazana do Krajowego Zasobu Nieruchomości, stwierdzono, że pozew do Sądu o uzgodnienie treści założonej dla tej nieruchomości księgi wieczystej Starostwo złożyło dopiero w trakcie kontroli NIK (w dniu 3 września 2025 r.), tj. po upływie trzech lat od daty dokonania błędnych wpisów w tej księdze i po upływie ośmiu miesięcy od końca okresu obowiązywania Planu na lata 2022-2024.

(akta kontroli tom I str. 76, 171-173)

Starosta wyjaśnił, że dwuletnia zwłoka w podejmowaniu działań na rzecz sprzedaży lokalu mieszkalnego spowodowana była zmianami w zakresie koncepcji wykorzystania tego lokalu, jak również zmianą władz Powiatu w wyniku zeszłorocznych wyborów samorządowych. Wskazał również, że w dniu 21 października 2025 r. Starosta wraz z Zarządem Powiatu odstąpili od planów wykorzystania lokalu na potrzeby Powiatu oraz, że w tym dniu wystąpił do Wojewody Mazowieckiego o wyrażenie zgody na sprzedaż lokalu mieszkalnego. W wyjaśnieniach dotyczących zwłoki w działaniach na rzecz sprzedaży nieruchomości gruntowej położonej w Sulejówku Starosta wskazał, że wpływ na tę sytuację miała duża liczba spraw prowadzonych przez BGN. Odnosząc się do zwłoki w podejmowaniu działań na rzecz przekazania nieruchomości zlokalizowanej w Janowie do Krajowego Zasobu Nieruchomości Starosta wskazał, że przyczyną tej sytuacji było oczekiwanie na podjęcie działań w tej sprawie przez KOWR.

(akta kontroli tom I str. 98-99)

Odnosząc się do argumentów podanych w ww. wyjaśnieniach, NIK zauważyła, że nie tłumaczą one występowania kilkuletnich okresów zwłoki w podejmowaniu przez Starostę działań na rzecz rozdysponowania przedmiotowych nieruchomości.

4. Starosta w sposób nierzetelny nadzorował nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa dopuszczając w części przypadków do ich użytkowania przez podmioty nieuprawnione.

W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniach 5 i 6 sierpnia 2025 r., w odniesieniu do 22 nierozdysponowanych nieruchomości (działek ewidencyjnych) Skarbu Państwa (o łącznej powierzchni 4,2507 ha), na 31 takich nieruchomości objętych oględzinami, stwierdzono, że były one, bez wiedzy Starosty, w części lub w całości użytkowane przez osoby lub podmioty nieuprawnione, tj. nieposiadające tytułu prawnego lub umowy zawartej ze Starostą uprawniających do korzystania z tych nieruchomości. W ocenie NIK jedną z głównych przyczyn tej sytuacji był fakt, że pracownicy Starostwa nie przeprowadzali w latach 2022-2025 (do czasu ww. oględzin) kontroli w celu zweryfikowania stanu oraz sposobu wykorzystywania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli tom II str. 312-394)

Starosta wyjaśnił m.in., że nie posiadał wiedzy o takim wykorzystywaniu tych nieruchomości. Wskazał również, że identyfikacja przypadków gospodarowania nierozdysponowanych nieruchomości przez podmioty nieuprawnione uzależniona jest możliwości kadrowych. Dotacja przekazywana przez Wojewodę Mazowieckiego pokrywa koszty zatrudnienia pracowników realizujących zadania zlecone z administracji rządowej oraz gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa w wymiarze 1,5 etatu. Wskazał ponadto, że biorąc pod uwagę

⁹⁴ Oznaczonej nr ewidencyjnym 141211_2.0020.305/1.

wielkość gospodarowanego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należałoby sfinansować koszty dodatkowego etatu oraz przeznaczyć znaczne środki na samochód służbowy i koszty związane z jego eksploatacją.

(akta kontroli tom I str. 62-68)

5. W okresie objętym kontrolą NIK, w Starostwie nie przeprowadzono inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w dyspozycji Starosty, w tym nieruchomości nierozdysponowanych, co w ocenie NIK stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

Starosta wyjaśnił, że w jego ocenie nieruchomości Skarbu Państwa nie spełniają warunków zawartych w art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości, definiujących aktywa jako kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Zapisy art. 26 uor nie wskazują jednoznacznie obowiązku inwentaryzowania majątku nie stanowiącego składnika aktywów jednostki. Na taki obowiązek nie wskazywały również dotychczasowe kontrole przeprowadzane w Starostwie.

(akta kontroli tom I str. 40-41)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że przepisy art. 26 ustawy o rachunkowości nie ograniczają aktywów podlegających inwentaryzacji wyłącznie do aktywów stanowiących własność danego podmiotu. Zgodnie z art. 26 ust. 2 tej ustawy, inwentaryzacją objęte powinny być również znajdujące się w danej jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek. Jednocześnie zgodnie z treścią art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy, inwentaryzacja gruntów powinna być przeprowadzana drogą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi. Biorąc pod uwagę fakt, że nieruchomości Skarbu Państwa powinny być ujmowane w ewidencji pozabilansowej, w ocenie NIK, inwentaryzacja takich nieruchomości powinna polegać na porównaniu danych z tej ewidencji z dokumentacją źródłową.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starosty w zakresie gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. Stwierdzono bowiem, że nie były przez Starostę podejmowane aktywne działania na rzecz zagospodarowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, m.in. w formie ich sprzedaży, dzierżawy lub najmu. Ponadto z nieuzasadnioną zwłoką podejmowano działania na rzecz rozdysponowania trzech nieruchomości Skarbu Państwa, na zasadach określonych w Planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024, co skutkowało tym, że Plan ten został w tym zakresie zrealizowany jedynie w części. Starosta nie sprawował również skutecznego nadzoru nad tymi nieruchomościami, w tym m.in. nie przeprowadzano kontroli dotyczących sposobu ich wykorzystania. Efektem tych zaniechań było dopuszczenie do ich użytkowania przez podmioty nieuprawnione, nieposiadające do tego tytułu prawnego, co stwierdzono w przypadku 22 z 31 nieruchomości objętych oględzinami. Ustalono również, że Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2025-2027 został przez Starostę przekazany Wojewodzie Mazowieckiemu do zatwierdzenia ponad trzy miesiące po terminie wskazanym w art. 23 ust. 1da ugn. Ponadto w okresie objętym kontrolą NIK Starosta

nie wywiązał się z obowiązku dotyczącego przeprowadzenia inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa.

OBSZAR

3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2022-2025 (wg stanu na 25 lipca) Starosta opłacał podatek od nieruchomości od dwóch nierozdysponowanych nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa (o łącznej powierzchni 0,4461 ha⁹⁵), zabudowanych budynkami administracyjnymi i gospodarczymi (o łącznej powierzchni użytkowej 1743 m²), w których przed ich przekazaniem Staroście mieścił się Posterunek Policji w Siennicy oraz Komisariat Policji w Mińsku Mazowieckim. W latach 2022-2025 (wg stanu na dzień 17 października 2025 r.), łączna kwota wydatków poniesionych z tego tytułu wyniosła 13,3 tys. zł, z czego: w 2022 r. – 0,8 tys. zł; w 2023 r. – 0,7 tys. zł oraz w 2025 r. – 11,8 tys. zł. W 2024 r. Starosta nie ponosił wydatków z tytułu zapłaty tego podatku, gdyż jedna z tych nieruchomości położona w Siennicy została sprzedana w październiku 2023 r., a druga położona w Mińsku Mazowieckim została przejęta przez Starostę w grudniu 2024 r.⁹⁶

Starosta terminowo składał deklaracje podatkowe oraz terminowo opłacał podatek od nieruchomości w tych przypadkach. Wysokość podatku została prawidłowo naliczona, na podstawie stosownych uchwał rad gmin, na terenie których znajdowały się te nieruchomości. W związku ze sprzedażą w dniu 25 października 2023 r. nieruchomości położonej w Siennicy oraz przekazaniem w dniu 29 września 2025 r. w trwały zarząd nieruchomości położonej w Mińsku Mazowieckim, Starosta terminowo złożył korekty deklaracji podatkowych oraz wystąpił do organów podatkowych o zwrot nadpłaconych kwot podatku w łącznej wysokości 148 zł. Nadpłata została zwrócona.

(akta kontroli tom III str. 346-347, 403-506)

W latach 2022-2025 (wg stanu na 25 lipca) Starosta nie opłacał podatku leśnego od nierozdysponowanych nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa i nie przekazywał właściwym organom podatkowym deklaracji podatkowych w tym zakresie.

(akta kontroli tom III str. 348-349)

3.2. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą Starosta nie opłacał podatku od nieruchomości i podatku leśnego oraz nie przekazywał właściwym organom podatkowym deklaracji podatkowych na te podatki, pomimo braku występowania okoliczności tłumaczących zaniechanie takich działań, w stosunku do następującej liczby nierozdysponowanych i nieużytkowanych przez inne podmioty nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w jego dyspozycji:

a) w przypadku podatku od nieruchomości:

- w 2022 r. - 111 działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 16,1420 ha;
- w 2023 r. - 109 działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 16,0151 ha;
- w 2024 r. - 100 działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 13,3893 ha;

⁹⁵ Nieruchomości. od których płacono ww. podatek zaliczone zostały jednym przypadkiem do klasoużytku Br oznaczającego grunty rolne zabudowane, a w drugim przypadku do klasoużytku Bi oznaczającego inne tereny zabudowane.

⁹⁶ Na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 707) obowiązek podatkowy powstał od 1 stycznia 2025 r.

- w I półroczu 2025 r. - 98 działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 12,6441 ha;
- b) w przypadku podatku leśnego obejmującego działki ewidencyjne zaliczone w całości do klasoużytku Ls oznaczającego grunty leśne:
- w 2022 r. - 248 działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 96,2871 ha;
 - w 2023 r. - 232 działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 86,4438 ha;
 - w 2024 r. - 230 działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 85,6432 ha;
 - w I półroczu 2025 r. - 229 działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 85,6384 ha.

Opisano to szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom III str. 510-533)

3.3. W latach 2022-2025 (do 4 września) nie wystąpiły przypadki udzielania przez właściwy miejscowo organ podatkowy ulg (w formie umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty) w stosunku do należnych do zapłaty podatków lokalnych należnych od nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w dyspozycji Starosty, których obowiązek uiszczenia spoczywał na Staroście. W ww. okresie Starosta nie występował z wnioskami o udzielenie takich ulg.

Rady trzech gmin (tj. Dobrze, Mińsk Mazowiecki i Stanisławów) na terenie których zlokalizowane były nieruchomości wchodzące w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w uchwałach określających wysokości stawek podatku od nieruchomości gmin wprowadziły zwolnienia z zapłaty podatku od nieruchomości w stosunku do gruntów oznaczony jako dr - stanowiące drogi wewnętrzne⁹⁷.

(akta kontroli tom I str. 78; tom III str. 351, 508-509)

3.4. Zastępca Kierownika WSPiN MUW poinformowała kontrolera NIK, że nadzór sprawowany przez Wojewodę Mazowieckiego nad realizacją przez Starostę zadań związanych z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa był ograniczony, z uwagi m.in. na fakt, że Starosta nie wnioskował do Wojewody o dodatkowe środki dotacyjne na uregulowanie należnych podatków w stosunku do nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli tom I str. 34-35)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2022-2025⁹⁸, wbrew postanowieniom art. 2 ust. 1 oraz art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Starosta nie opłacał należnego podatku od nieruchomości w stosunku do części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w jego dyspozycji, do których nie miały zastosowania zwolnienia z zapłaty tego podatku wskazane w ww. ustawie bądź w uchwałach rad gmin. Dotyczyło to następującej liczby nieruchomości (działek ewidencyjnych): w 2022 r. - 111 (o łącznej powierzchni 16,1420 ha); w 2023 r. - 109 (o łącznej powierzchni 16,0151 ha); w 2024 r. -

⁹⁷ Na tej podstawie, zwolnionych z podatku od nieruchomości było w 2022 r. - 75 działek pod takim drogami o łącznej powierzchni 11,9984 ha, a w latach 2023-2025 - 66 takich działek, o łącznej powierzchni 10,5964 ha.

⁹⁸ Wg stanu na dzień 25 lipca 2025 r.

100 (o łącznej powierzchni 13,3893 ha); w 2025 r. wg stanu na dzień 25 lipca – 98 (o łącznej powierzchni 12,6441 ha).

Najwięcej takich przypadków dotyczyło działek zaliczonych do klasoużytku Dr (oznaczającego drogi), na których zlokalizowane były drogi wewnętrzne⁹⁹. W poszczególnych latach liczba i powierzchnia takich działek w stosunku do których Starosta nie dokonał zapłaty ww. podatku (pomimo iż nie zostały one zwolnione z jego zapłaty na podstawie przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jak i na podstawie uchwał właściwych rad gmin), kształtowała się następująco:

- 2022 r. - 68 działek o łącznej powierzchni 15,1215 ha;
- 2023 r. - 66 działek o łącznej powierzchni 14,9946 ha;
- 2024 r. - 57 działek o łącznej powierzchni 12,3688 ha;
- 2025 r. - 56 działek o łącznej powierzchni 11,6288 ha.

Nieuzasadniony brak zapłaty przez Starostę podatku od nieruchomości stwierdzono ponadto w przypadku:

- 34 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 0,8246 ha¹⁰⁰ zaliczonych do klasoużytku B, oznaczającego tereny mieszkaniowe, w tym sześciu działek, o łącznej powierzchni 0,3418 ha, zabudowanych budynkami mieszkalnymi lub gospodarczymi, o łącznej powierzchni 842 m² – przez cały okres objęty kontrolą,
- trzech działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 0,007 ha¹⁰¹, zaliczonych do klasoużytku Bp, oznaczającego zurbanizowane tereny niezabudowane – przez cały okres objęty kontrolą;
- trzech działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 0,0715 ha¹⁰², zaliczonych do klasoużytku Bi, oznaczającego inne tereny zabudowane – w tym dwóch działek o powierzchni 0,0663 ha przez cały okres objęty kontrolą oraz jednej działki o powierzchni 0,0052 w latach 2022-2024;
- trzech działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 0,1174 ha¹⁰³, zaliczonych do klasoużytków Bz, Tp i W, oznaczających odpowiednio: tereny rekreacyjno-wypoczynkowe; grunty przeznaczone pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych oraz grunty pod rowami – przez cały okres objęty kontrolą.

We wszystkich ww. przypadkach Starosta nie przekazywał do właściwych organów podatkowych deklaracji na podatek od nieruchomości, co stanowiło naruszenie postanowień art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Biorąc pod uwagę stawki podatku od nieruchomości gruntowych określone przez poszczególne gminy, szacunkowa łączna kwota niezapłaconego przez Starotę ww. podatku w latach 2022-2025 (wg stanu na dzień 25 lipca 2025 r.)

⁹⁹ Położonych na terenie 11 gmin: Cegłów, Dębe Wielkie, Dobrze, Jakubów, Kałuszyn, Mińsk Mazowiecki (gminy miejska i wiejska), Mrozy, Siennica, Stanisławów, Sulejówek.

¹⁰⁰ Położonych na terenie pięciu gmin: Kałuszyn, Mińsk Mazowiecki (gmina miejska), Siennica, Stanisławów i Sulejówek.

¹⁰¹ Położonych na terenie Miasta Sulejówek.

¹⁰² Położonych na terenie trzech gmin: Mińsk Mazowiecki (gmina miejska), Cegłów i Mrozy.

¹⁰³ Położonych na terenie trzech gmin: Mińsk Mazowiecki (gmina miejska), Halinów oraz Kałuszyn.

wносиła 182 171,92 zł¹⁰⁴, z tego w: 2022 r. - 55 697,25 zł; 2023 r. - 47 514,59 zł; 2024 r. - 46 795,25 zł; 2025 r. (za okres siedmiu miesięcy) - 25 976,67 zł.

(akta kontroli tom III str. 346-400, 508-532)

Starosta wyjaśnił, że większość z tych nieruchomości na podstawie ustawy komunalizacyjnej stała się z mocy prawa własnością właściwych gmin. Z uwagi na konieczność uzyskania decyzji Wojewody Mazowieckiego potwierdzających ich nabycie przez gminy, nieruchomości te pozostawały tymczasowo w tym zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. Starosta nie składał w stosunku do nich deklaracji podatkowych w związku z wyłączeniem wskazanym w art. 228 ugn. Starosta wskazał ponadto, że gminne organy podatkowe nie objęły tych nieruchomości opodatkowaniem. (akta kontroli tom I str. 78)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień, NIK zwraca uwagę, że nieruchomości będące przedmiotem komunalizacji na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej, do czasu wydania przez Wojewodę decyzji, o której mowa w art. 18 ust. 1 ww. ustawy, potwierdzającej ich komunalizację z mocy prawa, pozostają nieruchomościami Skarbu Państwa, którymi zarządza Starosta, w imieniu Skarbu Państwa. Nie zmieniają ich sytuacji prawnej postanowienia art. 228 ugn, zgodnie z którymi nieruchomości takie nie podlegają ewidencjonowaniu w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, ponieważ do czasu wydania przez Wojewodę decyzji, o której mowa wyżej, ich status prawny nie ulega zmianie. Konsekwencją tej sytuacji jest obowiązek Starosty do składania deklaracji podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości i dokonywanie zapłaty tego podatku do czasu sfinalizowania procesu komunalizacji poszczególnych nieruchomości, z wyłączeniem przypadków w których nieruchomości takie oddane zostały do użytkowania innym podmiotom, np. na podstawie umowy użyczenia lub dzierżawy. Należy dodać, że o obowiązku składania przez Starostę, w imieniu Skarbu Państwa, deklaracji podatkowych na podatek od nieruchomości i dokonywania zapłaty tego podatku nie decyduje fakt ujmowania bądź nieujmowania danej nieruchomości w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, lecz treść wpisu w EGiB określającego właściciela lub posiadacza danej nieruchomości, a w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa również dodatkowo podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu znajdują się te nieruchomości. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 1 ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne, dane zawarte w tej ewidencji stanowią m.in. podstawę gospodarki nieruchomościami oraz wymiaru podatków.

NIK zauważa ponadto, że stosownie do postanowień art. 6 ust. 9 pkt 1 i 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, obowiązek sporządzania przez Starostę deklaracji podatkowych oraz uiszczania podatku od nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa powstawał niezależnie od tego, czy właściwy organ podatkowy zwrócił się z wezwaniem o dokonanie tych czynności.

2. W latach 2022-2025¹⁰⁵, wbrew postanowieniom art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 5 pkt 1 i 3 ustawy o podatku leśnym, Starosta, nie sporządzał wymaganych deklaracji

¹⁰⁴ Kwota szacunkowa wyliczona na podstawie danych o nieruchomościach zamieszczonych w EGiB. Ostateczna wysokość należnego podatku powinna być ustalona w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i wyłączeń.

¹⁰⁵ Wg stanu na dzień 25 lipca 2025 r.

podatkowych i nie opłacał należnego podatku leśnego w stosunku do nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa sklasyfikowanych w całości jako grunty leśne, ujętych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym zarządzał Starosta. Zgodnie z danymi z prowadzonej w Starostwie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, dotyczyło to następującej liczby nieruchomości, wg stanu na dzień:

- 1 stycznia 2022 r. – 248 działek, o łącznej powierzchni 96,2871 ha;
- 1 stycznia 2023 r. – 232 działek, o łącznej powierzchni 86,4438 ha;
- 1 stycznia 2024 r. – 230 działek, o łącznej powierzchni 85,6432 ha;
- 1 stycznia 2025 r. – 229, o łącznej powierzchni 85,6384 ha.

(akta kontroli tom III str. 348-350, 533)

Należy dodać, że we wszystkich tych przypadkach Starostwo nie przekazało nieruchomości Lasom Państwowym oraz nie było dowodów potwierdzających przejęcie tych nieruchomości do władania przez Lasy Państwowe, w tym m.in. Starostwo nie dysponowało dokumentacją potwierdzającą protokolarne przekazanie tych nieruchomości do władania Lasom Państwowym na zasadach określonych w art. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o lasach oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁰⁶, w wykonaniu postanowień art. 74 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁰⁷. Ponadto zarówno w EGiB, jak i ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nie wskazano Lasów Państwowych jako podmiotu władającego przedmiotowymi nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli tom I str. 79, 97)

Biorąc pod uwagę obowiązujące w latach 2022-2025 stawki podatku leśnego, ustalone na zasadach określonych w art. 4 ustawy o podatku leśnym, szacunkowa łączna kwota niezapłaconego przez Starostę podatku leśnego od ww. nieruchomości w latach 2022-2025 (wg stanu na dzień 25 lipca 2025 r.) wносиła 19 859,94 zł¹⁰⁸, z tego za: 2022 r. - 4 496,61 zł; za 2023 r. - 6 146,15 zł, za 2024 r. - 6 168,88 zł i za 2025 r. (za okres siedmiu miesięcy) – 3 048,30 zł.

(akta kontroli tom III str. 533, 585)

Starosta wyjaśnił, że nie dokonywał płatności podatku leśnego w związku z interpretacją przepisów prawa zamieszczoną w piśmie Ministra Środowiska z dnia 6 października 2017 r. (znak DL-II.6515.1.2017.KM). Wskazano w nim, że Lasy Państwowe są właściwe do składania wniosków o załączenie księgi wieczystej, reprezentowania Skarbu Państwa oraz zarządzania lasami i gruntami przeznaczonymi do zalesienia, niezależnie od tego, czy dana nieruchomość została im faktycznie przekazana we władanie na podstawie art. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o lasach oraz o zmianie niektórych ustaw. Zgodnie bowiem z art. 32 ust. 1 ustawy o lasach, Lasy Państwowe reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. Przekazanie władania nie jest elementem koniecznym do przejścia zarządu na rzecz Lasów Państwowych, gdyż następuje ono z mocy prawa. Powyższe stanowisko potwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 10 grudnia 2004 r. (III CK 91/04), uznając, że art. 74 ustawy o lasach stanowi samodzielną podstawę wpisu zarządu w księdze wieczystej.

¹⁰⁶ Dz.U. Nr 54. poz. 349, ze zm.

¹⁰⁷ Dz.U. z 2025 r., poz. 567.

¹⁰⁸ Kwota szacunkowa wyliczona na podstawie danych o nieruchomościach zamieszczonych w EGiB. Ostateczna wysokość należnego podatku powinna być ustalona w postępowaniu podatkowym, po uwzględnieniu ustawowych zwolnień i wyłączeń.

Starosta wskazał ponadto, że dodatkowym problemem związanym z opodatkowaniem gruntów leśnych jest określenie wieku drzewostanu leśnego, w celu oceny, czy nie zachodzi przesłanka do zwolnienia danego gruntu z podatku leśnego wskazana w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku leśnym, zgodnie z którym zwalnia się od podatku leśnego lasy z drzewostanem w wieku do 40 lat. Starostwo nie posiada bowiem planów urządzenia lasu ani innych dokumentów pozwalających ustalić wiek drzewostanu, na działkach leśnych, o których była mowa wyżej. (akta kontroli tom I str. pismo 78)

W odniesieniu do ww. argumentów NIK zauważa, że zarówno w prowadzonej w Starostwie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jak i w EGiB nie zamieszczono zapisów informujących o fakcie władania przedmiotowymi gruntami przez lasy Państwowe. Jak wskazano wyżej, dane zawarte w EGiB, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne, stanowią podstawę gospodarki nieruchomościami oraz wymiaru podatków. Tak więc dla ustalenia podmiotu zobowiązanego do składania deklaracji na podatek leśny oraz do zapłaty tego podatku istotny jest wpis w EGiB. W przypadku stwierdzenia błędnych lub niepełnych zapisów w EGiB w tym zakresie, Starosta mógł z urzędu dokonać ich zmiany, na podstawie art. 24 ust. 2a pkt 1 ww. ustawy, co potwierdzałoby posiadanie przez niego wiedzy o podmiocie władającym tymi nieruchomościami i uzasadniało brak obowiązku podatkowego. Brak podejmowania takich działań skutkowało tym, że obowiązek zapłaty podatku leśnego w stosunku do ww. gruntów leśnych spoczywał na Staroście. Należy również wskazać, że treść art. 4 ust. 1 ustawy o lasach w którym wskazano, że lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządzają Lasy Państwowe, nie przesądza o tym, że w każdym przypadku obowiązki z tytułu zapłaty podatku leśnego spoczywają wyłącznie na tym podmiocie. Przeczy takiej treści art. 2 ustawy o podatku leśnym, w którym określono szerszy katalog podatników tego podatku. Ponadto, przywołany w wyjaśnieniach Starosty, art. 74 ustawy o lasach, określający termin przejścia lasów stanowiących własność Skarbu Państwa w zarząd Lasów Państwowych, nie reguluje trybu faktycznego przekazania władania tymi lasami. Ustanowienie zarządu w sensie prawnym nie jest równoznaczne z rozpoczęciem jego wykonywania, które wymaga formalnego przekazania nieruchomości i faktycznego jej przejęcia do władania. Dopiero od tego momentu jednostka organizacyjna Lasów Państwowych może realizować obowiązki zarządcy lasu, obejmujące m.in. gospodarowanie takimi gruntami, prowadzenie ich ewidencji, ponoszenie kosztów utrzymania i regulowanie zobowiązań podatkowych z tego tytułu. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że przedmiotowe nieruchomości leśne nie zostały w sposób formalny przekazane Lasom Państwowym.

W odniesieniu do podniesionego w wyjaśnieniach Starosty argumentu, dotyczącego braku wiedzy odnośnie wieku drzewostanu znajdującego się na ww. gruntach leśnych, w kontekście oceny, czy nie zachodzą przesłanki do zwolnienia tych nieruchomości od podatku leśnego na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku leśnym, NIK zauważa, że analogicznie jak to miało miejsce w przypadku zapłaty podatku leśnego od tych nieruchomości, do czasu formalnego przejęcia tych nieruchomości do władania przez Lasy Państwowe, podmiotem zobowiązanym, w imieniu Skarbu Państwa, do zlecenia i sfinansowania kosztów opracowania planów urządzenia lasów, jak i pozyskania innych dokumentów pozwalających ustalić ten wiek był Starosta.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia wywiązywanie się przez Starostę z obowiązków dotyczących zapłaty należnych podatków w stosunku do nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Stwierdzono bowiem, że w okresie objętym kontrolą NIK Starosta jedynie w stosunku niewielkiej liczby nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa prawidłowo wywiązywał się z tego rodzaju obowiązków, spośród ogółu takich nieruchomości, co do których, zgodnie z danymi podanymi w EGiB, istniały przesłanki do objęcia ich opodatkowaniem z tytułu podatku od nieruchomości lub podatku leśnego.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Uwzględnienie w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz w planach i sprawozdaniach dotyczących gospodarowania tym zasobem wszystkich nieruchomości wchodzących w skład tego zasobu, zgodnie z danymi podanymi w EGiB.
2. Usunięcie z ww. ewidencji zasobu wszystkich nieruchomości będących przedmiotem komunalizacji, których dotyczą postanowienia art. 228 ugn oraz założenie dla takich nieruchomości odrębnej ewidencji.
3. Usunięcie z ww. ewidencji zasobu wszystkich nieruchomości gruntowych pod wodami powierzchniowymi płynącymi, których dotyczą postanowienia art. 21a pkt 1 ugn.
4. Ujmowanie w ewidencji zasobu, budynków i lokali należących do Skarbu Państwa, jako odrębnych nieruchomości zgodnie z danymi podanymi w EGiB, z uwzględnieniem danych dotyczących ich identyfikatorów.
5. Ujmowanie w ewidencji pozabilansowej prowadzonej w Starostwie nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanych.
6. Przeprowadzanie co roku inwentaryzacji dotyczącej wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa będących w dyspozycji Starosty, w tym nierozdysponowanych.
7. Terminowe przedkładanie do zatwierdzenia przez wojewodę planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz sprawozdań z gospodarowania tym zasobem.
8. Podejmowanie w sposób aktywny i bez zbędnej zwłoki działań na rzecz zagospodarowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, w przypadkach braku przeszkód prawnych lub innych okoliczności uniemożliwiających podjęcie takich działań.
9. Ustalenie podmiotów korzystających z nieruchomości Skarbu Państwa bez stosownego tytułu prawnego, wyegzekwowanie od nich należnego wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z tych nieruchomości oraz podjęcie działań na rzecz uregulowania sposobu korzystania z tych nieruchomości.
10. Ustalenie wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w dyspozycji Starosty objętych obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego oraz wyliczenie i uregulowanie zaległych podatków, po złożeniu stosownych deklaracji podatkowych.

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 Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

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

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

Warszawa, 31 października 2025 r.

Kontroler

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Warszawie

Bartosz Pomykała

Dyrektor

Główny specjalista kontroli
państwowej

Paweł Tołwiński

/-/

/-/