



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.9.4.2025

Pan
Arkadiusz Werelich
Starosta Powiatu Wołomińskiego
ul. Prądyńskiego 3
05-200 Wołomin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wołominie ¹ , ul. Prądyńskiego 3, 05-200 Wołomin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Werelich, Starosta Powiatu Wołomińskiego, od 7 maja 2024 r. ² dalej też: Starosta. Wcześniej w okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił: Adam Lubiak, Starosta Powiatu Wołomińskiego, od 22 listopada 2018 r. do 7 maja 2024 r.
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	1. Wojciech Nędzy, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/54/2025 z 28 kwietnia 2025 r. 2. Michał Wieloński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/108/2025 z 4 września 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej także: Starostwo.

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 działania Starosty w zakresie zagospodarowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Uzasadnienie oceny ogólnej W latach 2022-2025 w Starostwie Powiatowym w Wołominie nierzetelnie i niezgodnie z ewidencją gruntów i budynków⁵ prowadzono ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Skutkiem powyższego również nierzetelnie i niezgodnie z EGiB sporządzano sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

W Starostwie nie dokonywano weryfikacji danych zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z danymi EGiB. W ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wykazywane były nieruchomości nieujęte w EGiB, tj. takie, które przeszły na własność gmin bądź uległy podziałowi przez co ich część pozostała w zasobie pod innymi, nieaktualnymi i niezgodnymi z EGiB oznaczeniami, jak też, nie ujmowano w niej wszystkich nieruchomości, które wykazywane były w EGiB, a które, w ocenie NIK, winny być w niej ujęte, w tym m.in. nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, leśne, drogowe, dla których w EGiB, jako właściciel lub samoistny posiadacz wpisany jest Skarb Państwa.

Ponadto, nieterminowo aktualizowano dane dotyczące nieruchomości, zawarte w dokumentach przekazywanych przez sądy czy notariuszy.

W latach 2022-2025 nie prowadzono pozabilansowej ewidencji dla większości nieruchomości Skarbu Państwa, w tym wszystkich nierozdysponowanych. Nieruchomości te nie były obejmowane coroczną inwentaryzacją.

Starosta nie dysponował aktualną i kompleksową wiedzą na temat nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych do komunalizacji.

W badanym okresie Starosta nie zapewnił skutecznego i rzetelnego nadzoru nad zagospodarowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa dopuszczając do ich użytkowania, w 26 na 28 zbadanych przypadków, przez podmioty niedysponujące prawami do tych nieruchomości.

Ponadto Starosta nie uwzględniał w planach zagospodarowania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości, a plany te przekazywał Wojewodzie z uchybieniem terminów określonych w art. 23 ust. 1 da ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶. Ujęte w ww. planach działania dotyczące zagospodarowania nieruchomości nierozdysponowanych nie były w pełni realizowane.

Starosta nie przeprowadził czynności weryfikacyjnych celem ustalenia wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym, w konsekwencji nie realizował obowiązku podatkowego wobec nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, co do których istniały uzasadnione przesłanki objęcia ich tym obowiązkiem. Deklaracje podatkowe

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

⁵ Dalej także: EGiB.

⁶ Dz. U. z 2024 r., poz. 1145 ze zm., dalej Ugn.

od innych nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa składał po terminie i po terminie opłacał także należne podatki.

Powyższe nieprawidłowości były m.in. skutkiem nieprawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Wołominie, w zakresie objętym niniejszą kontrolą. Starosta nie zapewnił bowiem właściwego przepływu informacji/danych pomiędzy komórkami organizacyjnymi Starostwa odpowiedzialnymi za prowadzenie EGIB i ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz odpowiedzialnymi za gospodarowanie tymi nieruchomościami, jak też odpowiedniej, do zakresu realizowanych zadań, liczby pracowników i skutecznego nadzoru nad ww. komórkami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

1.1 Zgodnie z § 28 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wołominie⁸, gospodarka nieruchomościami, w tym prowadzenie rejestru nieruchomości dla zasobu Skarbu Państwa i powiatu, należała do zadań Wydziału Geodezji i Kartografii Starostwa Powiatowego w Wołominie⁹, który to Wydział od 26 czerwca 2025 r., w wyniku zmiany Regulaminu Organizacyjnego¹⁰, podlegał bezpośrednio Staroście.

W prowadzonej w Starostwie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa¹¹, w latach 2022-2025, wykazano odpowiednio¹²:

– wg stanu na 31 grudnia 2022 r. – 494 nieruchomości o łącznej powierzchni 329,9276 ha, w tym 51 z nich stanowiły grunty rolne (pow. 125,7246 ha), 161 leśne (pow. 61,3194 ha), 238 zabudowane i zurbanizowane (pow. 51,338 ha), trzy - grunty pod wodami płynącymi (pow. 1,6898 ha), siedem - tereny różne (pow. 4,0135 ha), 34 klasoużytki nieuwzględnione powyżej (pow. 85,8423 ha). Wśród ww. nieruchomości 92 z nich o łącznej powierzchni 12,3679 ha podlegało komunalizacji w oparciu o przepisy przywołane w art. 228 Ugn. Dla 199 nieruchomości o łącznej powierzchni 43,8188 ha nie założono księgi wieczystej;

– wg stanu na 31 grudnia 2023 r. – 498 nieruchomości o łącznej powierzchni 331,2398 ha, w tym 49 z nich stanowiły grunty rolne (pow. 125,4151 ha), 161 leśne (pow. 61,3194 ha), 241 zabudowane i zurbanizowane (pow. 52,1387 ha), trzy - grunty pod wodami płynącymi (pow. 1,6898 ha), siedem - tereny różne (pow. 4,0135 ha), 37 klasoużytki nieuwzględnione powyżej (pow. 86,6633 ha). Wśród ww. nieruchomości 90 z nich o łącznej powierzchni 12,4541 ha podlegało komunalizacji w oparciu o przepisy przywołane w art. 228 Ugn. Dla 199 nieruchomości o łącznej powierzchni 43,8188 ha nie założono księgi wieczystej;

– wg stanu na 31 grudnia 2024 r. – 455 nieruchomości o łącznej powierzchni 324,5139 ha, w tym 48 z nich stanowiły grunty rolne (pow. 66,7621 ha), 158 leśne (pow. 95,7158 ha), 199 zabudowane i zurbanizowane (pow. 26,2453 ha), trzy - grunty pod wodami płynącymi (pow. 1,6898 ha), jeden - tereny różne (pow. 1,8861 ha), 46 klasoużytki nieuwzględnione powyżej (pow. 77,4548 ha). Wśród ww. nieruchomości 71 z nich o łącznej powierzchni 11,4915 ha podlegało

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

⁸ Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Wołominie przyjęty uchwałą Zarządu Powiatu Wołomińskiego nr VII-30/2025 z 28 stycznia 2025 r., ze zm. Poprzednio obowiązywały: Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego: z 15 lipca 2024 r. przyjęty uchwałą Zarządu Powiatu Wołomińskiego nr VII-91/2024 r. ze zm., z 14 maja 2024 r. przyjęty uchwałą nr VII-15/2024, z 2 lutego 2022 r. przyjęty uchwałą nr VI-23/2022, ze zm.

⁹ Dalej także: Wydział Geodezji.

¹⁰ Zarządzeniem Starosty nr 120.208.2025 z 26 czerwca 2025 r.

¹¹ Dalej także EZN SP.

¹² Dane przekazane w informacji z dnia 10 października 2025 r.

komunalizacji w oparciu o przepisy przywołane w art. 228 Ugn. Dla 98 nieruchomości o łącznej powierzchni 38,4161 ha nie założono księgi wieczystej;

– wg stanu na dzień pobrania danych, tj. 6 marca 2025 r. – 453 nieruchomości o łącznej powierzchni 269,1804 ha, w tym 48 to grunty rolne (pow. 66,7621 ha), 158 leśne (pow. 95,7158 ha), 197 zabudowane i zurbanizowane (pow. 25,6718 ha), trzy - grunty pod wodami płynącymi (pow. 1,6898 ha), jeden – tereny różne (pow. 1,8861 ha), 46 klasoużytki nieuwzględnione powyżej (pow. 77,4548 ha). Wśród tych nieruchomości 71 z nich o łącznej powierzchni 11,4915 ha podlegało komunalizacji w oparciu o przepisy przywołane w art. 228 Ugn. Dla 98 nieruchomości o łącznej powierzchni 38,4161 ha nie założono księgi wieczystej.

W ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonej w Starostwie Wołomińskim wykazywano nieruchomości, które podlegały wyłączeniu z niej na podstawie odrębnych przepisów, m.in. nieruchomości pod wodami powierzchniowymi płynącymi – wyłączone z ewidencji zasobu na podstawie art. 21a Ugn czy nieruchomości podlegające komunalizacji w myśl art. 228 Ugn, *(szczegóły w sekcji stwierdzone nieprawidłowości)*.

(akta kontroli str. 3,1001-1060,1313-1320)

Nieruchomości ujęte w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej w Starostwie Wołomińskim (dla których właścicielem¹³ lub posiadaczem samoistnym jest Skarb Państwa), ale nie ujęte w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, stanowiły:

– wg stanu na 31 grudnia 2022 r. – 1062 nieruchomości o łącznej powierzchni 521,078 ha, w tym 213 to grunty rolne (pow. 61,2171 ha), 176 leśne (pow. 92,3145 ha), 141 zabudowane i zurbanizowane (pow. 17,4705 ha), 19 grunty pod wodami (pow. 0,2614 ha), 46 tereny różne (pow. 29,3398 ha), 467 klasoużytki nieuwzględnione powyżej (pow. 320,4747 ha);

– wg stanu na 31 grudnia 2023 r. – 1064 nieruchomości o łącznej powierzchni 522,2879 ha, w tym 210 to grunty rolne (pow. 62,3617 ha), 178 leśne (pow. 92,3745 ha), 138 zabudowane i zurbanizowane (pow. 26,2421 ha), 19 grunty pod wodami (pow. 1,2609 ha), 46 tereny różne (pow. 30,3393 ha), 473 klasoużytki nieuwzględnione powyżej (pow. 309,7094 ha);

– wg stanu na 31 grudnia 2024 r. – 1073 nieruchomości o łącznej powierzchni 519,323 ha, w tym 209 to grunty rolne (pow. 60,8936 ha), 188 leśne (pow. 114,3072 ha), 132 zabudowane i zurbanizowane (pow. 27,1177 ha), 19 grunty pod wodami (pow. 1,2609 ha), 49 tereny różne (pow. 30,3635 ha), 476 klasoużytki nieuwzględnione powyżej (pow. 285,3801 ha);

– wg stanu na dzień pobrania danych, tj. 6 marca 2025 r. – 1193 nieruchomości o łącznej powierzchni 478,7055 ha, w tym 219 to grunty rolne (pow. 73,2934 ha), 181 leśne (pow. 57,205 ha), 142 zabudowane i zurbanizowane (pow. 27,436 ha), 104 grunty pod wodami (pow. 11,5467 ha), 54 tereny różne (pow. 31,4558 ha), 493 klasoużytki nieuwzględnione powyżej (pow. 277,7686 ha).

¹³ Także tych oddanych w użytkowanie wieczyste, przy wyłączeniu tych nieruchomości także z prowadzonej na podstawie art. 23 ust. 1b Ugn ewidencji użytkowania wieczystego.

W EZN SP, w latach 2022-2023, nie ujmowano lokalu należącego do Skarbu Państwa o pow. 54,76 m², który został ujawniony w rocznym sprawozdaniu z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa za rok 2024. Lokal, zgodnie z aktem nr 396/2025 z 23 stycznia 2025 r., został sprzedany.

(akta kontroli str.292-311,983-986,1001-1071,1313-1320)

Spośród ww. nieruchomości gruntowych, nieujętych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, prowadzonej w Starostwie Wołomińskim, w przypadku których, zgodnie z danymi zawartymi w EGiB, Skarb Państwa jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym:

– wg stanu na 31 grudnia 2022 r. – 423 nieruchomości (z 1062) miały założoną księgę wieczystą, potwierdzającą posiadanie prawa Skarbu Państwa do nieruchomości. Dla 639 nieruchomości nie została założona księga wieczysta, a Starostwo nie posiadało danych dla ilu z tych nieruchomości dysponuje dokumentami potwierdzającymi prawa Skarbu Państwa.

– wg stanu na 31 grudnia 2023 r. – 426 nieruchomości (z 1064) miało założoną księgę wieczystą, potwierdzającą prawa Skarbu Państwa do nieruchomości. Dla 638 nieruchomości nie została założona księga wieczysta, a Starostwo nie posiadało danych dla ilu z tych nieruchomości dysponuje dokumentami potwierdzającymi prawa Skarbu Państwa.

– wg stanu na 31 grudnia 2024 r. – 438 nieruchomości (z 1073) miało założoną księgę wieczystą, potwierdzającą Prawa Skarbu Państwa do nieruchomości. Dla 635 nieruchomości nie została założona księga wieczysta, a Starostwo nie posiadało danych dla ilu z tych nieruchomości dysponuje dokumentami potwierdzającymi prawa Skarbu Państwa.

– wg stanu na 6 marca 2025 r.¹⁴ – 447 nieruchomości (z 1193) posiadało księgę wieczystą, potwierdzającą posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości. Dla 746 nieruchomości nie została założona księga wieczysta, a Starostwo nie posiadało danych dla ilu z tych nieruchomości dysponuje dokumentami potwierdzającymi prawa Skarbu Państwa.

W ramach porównania bazy EGiB i EZN SP, wykazano 1193 nieruchomości w bazie EGiB, które nie były ujmowane w EZN SP, a dla których - właścicielem lub posiadaczem samoistnym wskazany był Skarb Państwa lub/i Skarb Państwa-Starosta Wołomiński (wg danych Starostwa na 6 marca 2025 r.). W swoich wyjaśnieniach Starosta wskazał, że wśród nich znajdowały się m.in: 243 nieruchomości drogowe zarządzane przez GDDKiA¹⁵; 173 nieruchomości leśne pozostające w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe; 106 nieruchomości zarządzanych przez Wody Polskie oraz 27 nieruchomości terenów kolejowych zamkniętych, pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych Polskich Kolei Państwowych. Ponadto, wśród wykazanych nieruchomości Starosta wskazał 119, które na podstawie posiadanej przez niego wiedzy podlegają komunalizacji zgodnie z art. 228 Ugn, pomimo niezłożenia

¹⁴ Tj. na dzień pobrania danych.

¹⁵ Na podstawie Decyzji nr 3/II/2016 Wojewody Mazowieckiego o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej część nieruchomości została przekazana zarządcy drogi – Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

do Wojewody Mazowieckiego przez gminy stosownych wniosków. Dziewięć nieruchomości było zdublowanych. Zdaniem Starosty pozostałych 480 nieruchomości nie podlega wyłączeniu z EZN SP na podstawie obowiązujących przepisów *(szczegóły w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.)*

(akta kontroli str. 292-311,696-698,983-986,1001-1061,1313-1320)

Po kolejnej weryfikacji, Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji¹⁶ wyjaśnił, że w jego ocenie wśród 480 wskazanych uprzednio nieruchomości innych znajdują się takie jak: 131 podlegających komunalizacji, o których mowa w art. 228 Ugn, 248 nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, dwie nieruchomości znajdujące się w Zarządzie Lasów Państwowych, sześć nieruchomości zarządzanych przez GDDKiA, jedna nieruchomość klasyfikowana jako tereny wojskowe, 14 zarządzanych przez Wody Polskie, 27 nieruchomości nabytych przez gminy na podstawie art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁷, 12 nieruchomości objętych postępowaniem przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w związku z oceną prawidłowości nabycia przez Skarb Państwa praw do tych nieruchomości), 15 nieruchomości wskazywanych jako starorzecze, a także 24 inne.

(akta kontroli str. 292-311,861-874,983-986,995-1008)

Tylko dla części ww. nieruchomości, zaewidencjonowanych w EGiB, Starosta dysponował dokumentacją potwierdzającą fakt władania nimi przez ww. podmioty. Nie był jednak w stanie jednoznacznie ustalić, dla ilu z nich taką dokumentację posiada *(szczegóły w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.)*

(akta kontroli str. 702-708,1009-1018,1313-1320)

W kwestii podejmowanych, w badanym okresie, działań związanych z dokonaniem zmian w EGIB, aktualizacją danych, w tym wskazaniem podmiotów jako władających poszczególnymi nieruchomościami zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji i Kartografii wyjaśnił, że weryfikację ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z EGIB dokonywane były wyrywkowo i okazjonalnie. Czynności takie *wymagają czasu i zaangażowania pracownika, którego nie posiadają*. Przyznał, że Starostwo ma świadomość dużych nieprawidłowości i błędów, które występują w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str.861-874)

Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa obejmuje działki ewidencyjne. Każda działka ewidencyjna jest wpisywana odrębnie do ewidencji zasobu, zgodnie z danymi zawartymi w EGiB. Jednocześnie w ramach tego wpisu podaje się również informacje prawne (numer księgi wieczystej) przeznaczenie nieruchomości, powierzchnię, tak aby działka ewidencyjna była prawidłowo opisana zarówno w ujęciu geodezyjnym, jak i prawnym. Ponadto wpisy dokonywane były zgodnie z tabelą przekazywaną przez Wojewodę.

(akta kontroli str.1009-1018)

W Starostwie nie dokonywano zmian w przypadku nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa w związku z modernizacją gruntów, o której

¹⁶ Każdorazowo udzielający wyjaśnień z upoważnienia Starosty Wołomińskiego

¹⁷ Dz. U. z 2025 r. , poz. 826; dalej: UgnrSP.

mowa w § 44 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.¹⁸ Ujęte w EZN SP nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa, w okresie objętym kontrolą, nie były objęte modernizacją gruntów.

(akta kontroli str.1009-1018)

Na dzień 31 grudnia 2022 r. w EZN SP prowadzonej w Starostwie wykazano 27 nieruchomości nierozdysponowanych, o łącznej powierzchni 10,6369 ha, z których: nieruchomości rolne stanowiły 6,3948 ha, nieruchomości zabudowane i zurbanizowane 1,0644 ha, a nieruchomości obejmujące różne klasoużytki - 3,1777 ha. Na dzień 31 grudnia 2023 r. i 31 grudnia 2024 r. oraz na dzień pobrania danych, tj. 6 marca 2025 r. wykazano 28 nieruchomości nierozdysponowanych, o łącznej powierzchni 12,2712 ha, z których: nieruchomości rolne stanowiły 8,2146 ha, nieruchomości zabudowane i zurbanizowane 1,0331 ha, a nieruchomości obejmujące różne klasoużytki - 3,0235 ha.

Wyniki weryfikacji Starostwa odnośnie liczby poszczególnych nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa ujętych w EGiB i podlegających wykazaniu w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przeprowadzanych w toku kontroli, przedstawiono powyżej.

(akta kontroli str.292-311,709-780,1060-1071,1313-1320)

Jednocześnie w EZN SK, w latach 2022-2023, znajdowało się 47, a w latach 2024-2025 – 20 nieruchomości, których nie wykazano w EGiB.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Naczelnika Wydziału Geodezji w latach 2022 – 2023 z 47 nieujętych w EGiB nieruchomości: 34 działki przeszły na własność jst (gmina, powiat, województwo), a 13 zaś uległo podziałowi, przez co ich część pozostała w ewidencji zasobu pod innymi, nieaktualnymi i niezgodnymi z EGiB oznaczeniami. W latach 2024-2025 r. z 20 w 2024 r. (i z 19 w 2025 r.) nieruchomości nieujętych w EGiB, 20 uległo podziałowi, przez co ich część pozostała w zasobie pod innymi, nieaktualnymi i niezgodnymi z EGiB oznaczeniami, a w przypadku jednej działki w 2025 r. ustalono, że Skarb Państwa nie posiada do niej tytułu własności. Powyższe nieścisłości są, wg. Zastępcy Naczelnika Wydziału Geodezji, skutkiem braków kadrowych, oraz brakiem nadzoru nad stanem zasobu *(szczegóły w sekcji stwierdzone nieprawidłowości)*.

(akta kontroli str.292-311,995-1008)

1.2. W Wydziale Geodezji prowadzono ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w układzie tabelarycznym, zgodnym ze wzorem przekazanym Staroście przez Wojewodę Mazowieckiego 31 stycznia 2022 r., jako wzór rocznego sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości¹⁹. Wzór ten został zmieniony zgodnie z pismem 24 stycznia 2025 r.²⁰ Z powodu prowadzenia rejestru nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa na tym samym

¹⁸ Dz.U. 2021 , poz. 1390 ze zm.; dalej także rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

¹⁹ Pismo Wojewody Mazowieckiego nr SPN-IV.750.8.2022.DK z 31 stycznia 2022 r. do Starostów i Prezydentów Miast na prawach powiatu w województwie mazowieckim.

²⁰ Pismo Wojewody Mazowieckiego z dnia 22 stycznia 2025 r. nr SPN-IV.750.204.2024.DK do Starostów i Prezydentów Miast na prawach powiatu w województwie mazowieckim.

dokumentach, EZN SP oraz roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości były tożsame.

(akta kontroli str.3,1050-1071)

Nierzetelność i niekompletność EZN SP (w tym jej niezgodność z EGİB), powodowała niekompletność i nierzetelność rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem, poprzez nieuwzględnienie w nich wszystkich nieruchomości, które winny być wykazane w tym zasobie, jak też ujęcie nieruchomości, które nie powinny być w nim umieszczone (*szczegóły w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str.3,253-256,292-311,1050-1071)

1.3. Wydział Geodezji prowadził EZN SP z wykorzystaniem programu Microsoft Excel, w którym ujmowano zarówno nieruchomości rozdysponowane, jak i nierozdysponowane. Ewidencja gruntów i budynków prowadzona była w systemie EGİB.

EZN SP zawierała elementy określone w art. 23 ust. 1c Ugn za wyjątkiem:
– wskazania dokumentów potwierdzających posiadane przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej, dla 199 nieruchomości, w latach 2022-2023;

– informacji takich jak: przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – profilu funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej nieruchomości w planie ogólnym gminy dla 102 nieruchomości;

– informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości;

– informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych dla nieruchomości ujętych w tej ewidencji, w latach 2024-2025 (wg danych na dzień 6 marca 2025 r.) (*szczegóły w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

Dane w EZN SP były prezentowane zgodnie z katastrzem nieruchomości, a także nomenklaturą przewidzianą dla gruntów²¹ w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków, tj. identyfikatorami nieruchomości²².

Starosta nie miał wiedzy na temat liczby prowadzonych postępowań komunalizacyjnych dla nieruchomości, które na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym²³ i ustawę o pracownikach samorządowych stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie została wydana przez Wojewodę Mazowieckiego ostateczna decyzja potwierdzająca nabycie ich własności. Zastępca Naczelnika oświadczył, że przekazana przez Wojewodę w toku kontroli dokumentacja zawiera liczne nieścisłości wymagające szczegółowego wyjaśnienia oraz weryfikacji danych. W szczególności należy każdorazowo sprawdzić, kiedy dana decyzja stała się ostateczna, ponieważ informacje zawarte w tabeli otrzymanej od Wojewody Mazowieckiego są sprzeczne, np. data wydania decyzji nie może być tożsama z datą jej ostateczności. Podkreślił, że weryfikacja tych danych wymaga znacznego nakładu pracy przy ograniczonej liczbie pracowników. Tabela z przedmiotowymi

²¹ Wszystkie nieruchomości to grunty – nie było budynków w EZN SP.

²² Dz.U. z 2024 r., poz. 219 ze zm.

²³ Dz.U. nr 32, poz. 191 ze zm., dalej: ustawa komunalizacyjna.

danymi w obecnej formie wymaga dalszej szczegółowej analizy każdej działki z osobna.

Jednocześnie w toku kontroli Starostwo wskazało, że w EZN SP w latach objętych kontrolą liczba nieruchomości podlegających komunalizacji, w myśl art. 228 Ugn wynosiła: (na dzień 31 grudnia danego roku) 92 w 2022 r., 90 w 2023 r., 71 w 2024 r., 71 - 2025 r. (wg stanu na dzień 6 marca 2025 r.)

(akta kontroli str. 3,257-267,292-311,781-796,995-1008,1050-1071,1313-1320)

Wobec braku wiedzy i danych, w okresie objętym kontrolą, tego rodzaju nieruchomości ewidencjonowano w EZN SP, co stanowiło naruszenie art. 228 Ugn *(szczegóły w sekcji stwierdzone nieprawidłowości)*.

(akta kontroli str.3, 292-311,1050-1071)

W latach 2022-2025 (I połowa) w EZN SP ewidencjonowano grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi o klasoużytku „Wp”: trzy grunty pod wodami płynącymi, o łącznej powierzchni 1,7 ha. *(szczegóły w sekcji stwierdzone nieprawidłowości)*.

(akta kontroli str.3,702-708,1050-1071)

Na próbie 20 nierozdysponowanych nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wybranych w sposób celowy stwierdzono, że w dwóch przypadkach nie podano numerów ksiąg wieczystych *(szczegóły w sekcji stwierdzone nieprawidłowości)*.

(akta kontroli str.983-986)

1.4. Ze względu na prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w plikach stanowiących wzór sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami, które przekazał Wojewoda, zawartość sprawozdań była tożsama z zawartością ewidencji zasobu, przedstawioną w pkt 1 pierwszego obszaru niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str.3, 257-267,1050-1071)

1.5. Roczne sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za 2024 r. zostało złożone przez Starostę 30 kwietnia 2025 r., w terminie określonym w art. 23 ust. 1a Ugn, natomiast sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za lata 2022 i 2023 po terminie określonym w przywołanych przepisach (8 maja 2023 r. i 20 maja 2024 r.). *(szczegóły w sekcji stwierdzone nieprawidłowości)*.

Wojewoda przekazywał Staroście wzory sprawozdań, przy pismach z 31 stycznia 2022 r., a także 24 stycznia 2025 r. Tabele sporządzone zgodnie z otrzymanymi wzorami wraz z nimi były modyfikowane i na bieżąco aktualizowane.

W 2023 r. Wojewoda zwrócił się do Starosty z pytaniem o przyczyny różnicy w liczbie nieruchomości Skarbu Państwa, wykazywanych w ww. sprawozdaniach. W 2021 i 2022 r. wykazano bowiem po 494 działki Skarbu Państwa, natomiast w sprawozdaniu poprzedzającym, tj. za 2020 r. wykazano ich 1729. Wojewoda jednocześnie zobowiązał Starostę do nadesłania, w formie elektronicznej, prawidłowego – kompletnego sprawozdania w terminie do 15 października 2023 r.

W odpowiedzi Starosta wyjaśnił Wojewodzie, że zmiana liczby nieruchomości zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wynikała z weryfikacji stanu prawnego

wykazanych nieruchomości. Wcześniej w wykazie ujęte były działki, których jako właściciel ujawniony był Skarb Państwa, jednakże w rejestrze ewidencji gruntów i budynków Starostwa nie było dokumentów potwierdzających tytuł własności Skarbu Państwa, do tych nieruchomości, w tym m.in. tj. nieruchomości leśne, drogowe czy kolejowe. Starosta wyjaśnił też, że w EGiB znajdowały się działki, w przypadku których ujawniono Skarb Państwa jako właściciela, przy czym w zasobie nieruchomości nie zostali uwzględnieni dysponenti tych nieruchomości, posiadający uprawnienia w zakresie gospodarowania ww. mieniem, tj. Lasy Państwowe, KOWR, Agencja Mienia Wojskowego, Wody Polskie, GDDKiA czy PKP – tereny zamknięte. Z tego też powodu nie korygowano tabeli przekazanej wcześniej Wojewodzie.

(akta str. 257-267,312-320,1050-1071)

1.6. W latach objętych kontrolą, w Starostwie nie odnotowano awarii systemów i programów wykorzystywanych do prowadzenia Ewidencji Gruntów i Budynków, czyli programów EGiB i MS Excel, w którym prowadzono Ewidencję Zasobu Nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 257-267,702-708)

1.7. W Starostwie nie opracowano procedur związanych z prowadzeniem ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i EGiB, w tym takich, które określały by, w jaki sposób na bieżąco należy uzupełniać i weryfikować ten zasób z EGiB. Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji wyjaśnił, że aktualizacja ewidencji zasobu następowała w ścisłej współpracy z zespołem prowadzącym bazę EGiB, którego pracownicy byli zobowiązani do przekazywania informacji o wprowadzonych zmianach dotyczących nieruchomości stanowiących zasób nieruchomości Skarbu Państwa. Wyjaśnił też, że zasób jest aktualizowany niezwłocznie w miarę posiadanych środków i możliwości.

Ponadto, Starosta wyjaśnił, iż w 2022 r. sporządzono tabelę stanowiącą ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, zgodnie ze wzorem przesłanym przez Wojewodę Mazowieckiego. W zasobie ujęto nieruchomości, które według wiedzy i oceny organu, stanowiły własność Skarbu Państwa. Starosta nie aktualizował na bieżąco ww. danych, tłumacząc to m.in. brakami kadrowymi, dużą liczbą zleconych zadań, a także dodatkowymi zadaniami, wynikającymi ze zmiany ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, tj. wykupem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym na gruntach Skarbu Państwa. W efekcie tego nie wszystkie nieruchomości zostały ujęte w sporządzonej tabeli, część została pominięta, niektóre nie powinny zostać w niej uwzględnione. Starosta dodał, że obecnie – w miarę możliwości kadrowych – podejmowane są działania mające na celu aktualizację i uzupełnienie EZN SP, a tworzona baza wymaga dalszego dopracowania i weryfikacji.

(akta kontroli str. 257-267,1050-1071)

1.8. Zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości²⁴, ewidencję pozabilansową dla nieruchomości Skarbu Państwa prowadzono w latach 2022-2025 na kontach

²⁴ Zarządzenie nr WOK.120.158.2018 Starosty Wołomińskiego z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad (polityki) rachunkowości dla budżetu Powiatu Wołomińskiego i jednostki budżetowej – Starostwo Powiatowe w Wołominie, dalej: polityka rachunkowości.

pozabilansowych 093 – Grunty Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste/nieodpłatne użytkowanie i 012 – Grunty Skarbu Państwa.

Jednak w prowadzonej ewidencji pozabilansowej nie znalazła się żadna z 28 nieruchomości nierozdysponowanych, ujętych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w latach 2023-2024²⁵. Na koncie pozabilansowym 012, w 2025 r. wykazano tylko trzy nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa przyjęte do użytkowania o łącznej wartości 2 528,23 tys. zł. *(szczegóły w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).*

W toku kontroli, Starosta zarządzeniem nr 236/2025 z dnia 17 lipca 2025 r. powołał doraźny zespół ds. wyceny nierozdysponowanych gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi władał, w celu ujęcia w ewidencji pozabilansowej (ilościowej i wartościowej) przedmiotowych nieruchomości. Powołany zespół dokonał wyceny metodą porównania cen transakcyjnych gruntów, które były przedmiotem obrotu rynkowego na terenach poszczególnych gmin Powiatu w latach 2023-2024. Na podstawie protokołów z wyceny gruntów, ewidencję księgową pozabilansową Starostwa na koncie 012 uzupełniono 18 lipca 2025 r. o nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa (wskazane po pierwszym procesie weryfikacji nieruchomości znajdujących się w EGiB, a nie ewidencjonowanych w EZN SP – w liczbie 599).

(akta kontroli str. 257-267,321-327,696-780,839-860,983-1008,1050-1071,1194-1259)

1.9. Starosta nie posiadał wiedzy na temat nieruchomości Skarbu Państwa z terenu swojej właściwości miejscowej przeznaczonych do komunalizacji, jak również objętych już postępowaniem komunalizacyjnym *(szczegóły w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).*

Dopiero w toku kontroli, 5 czerwca 2025 r.²⁶, Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji zwrócił się do Wojewody o udzielenie informacji na temat liczby i etapu procedowania wniosków składanych przez gminy, o nabycie nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy komunalizacyjnej, a także art. 13 ust. 2 ustawy UgnrSP.

(akta kontroli str. 257-267,696-698,995-1008)

Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji wyjaśnił, że przekazane przez Wojewodę dane, dotyczące nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji oraz objętych wszczętym postępowaniem komunalizacyjnym, zawierały liczne nieścisłości wymagające szczegółowego wyjaśnienia oraz weryfikacji.

Ww. podkreślił, że weryfikacja tych danych wymaga znacznego nakładu pracy przy ograniczonej liczbie pracowników. Tabela w obecnej formie wymaga dalszej szczegółowej analizy każdej działki z osobna.

(akta kontroli str. 995-1008)

1.10. W toku kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 ustawy o NIK, uzyskano wyjaśnienia Wojewody w zakresie sprawowanego nadzoru nad prowadzeniem ewidencji nieruchomości zasobu Skarbu Państwa, w tym nieruchomości nierozdysponowanych. Wojewoda wyjaśnił, że odnośnie zasad prowadzenia

²⁵ 27 wg stanu na koniec 2022 r., na podstawie danych na dzień 6 marca 2025 r.

²⁶ Pismem nr WGN.6821.5.16.2025 E.O

ewidencji i jej zawartości przekazał Starostom, pismem z 31 stycznia 2022 r., tabelę dotyczącą ewidencjonowania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz ewidencji lokali stanowiących własność Skarbu Państwa wraz z planem wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w celu wykorzystania przy sporządzaniu planów zagospodarowania zasobu Skarbu Państwa jak i sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za rok 2021 i lata następne. Pismem z 22 stycznia 2025 r. zmienił obowiązujący szablon tabeli na trzy nowe tabele z podziałem na: ewidencjonowanie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste oraz ewidencję lokali stanowiących własność Skarbu Państwa wraz z planem wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto wyjaśnił, iż organem właściwym do porównania danych wykazanych w ewidencji gruntów i budynków z danymi ze sprawozdania i planów jest starosta, który również odpowiada za rzetelność sporządzonych sprawozdań i planów. Zwrócił również uwagę, że nie posiada dostępu do baz danych ewidencji gruntów i budynków, jak również uprawnień do dokonywania analiz i przetwarzania zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków. Zauważył także, że nie ma możliwości weryfikowania danych zawartych w ewidencji zasobu z danymi zawartymi w rejestrze gruntów i budynków. Czynności nadzorcze podejmowane są w stosunku do nieruchomości przeznaczanych przez Starostę Wołomińskiego, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej do rozdysponowania z zasobu, w stosunku do których wojewoda wyraża zgodę na ich dokonanie. W takich przypadkach weryfikowane jest, czy dana nieruchomość została ujawniona w zasobie oraz czy wnioskowana czynność zgodna jest z zatwierdzonym przez wojewodę planem zagospodarowania zasobu.

Ponadto Wojewoda wyjaśnił również, iż nie posiada kompetencji w zakresie prowadzenia czynności nadzorczych lub kontrolnych w przedmiocie prowadzonych przez jst ewidencji, czy ksiąg rachunkowych. Dlatego też nie realizował powyższych czynności.

(akta kontroli str. 1321-1330)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w okresie objętym kontrolą, była w Starostwie prowadzona niezgodnie z art. 23 ust. 1i 1c Ugn i nierzetelnie ponieważ:

a) w latach 2022-2025 ewidencjonowano w niej trzy nieruchomości o klasoużytku Wp – grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi, o łącznej powierzchni 1,6898 ha, podlegające wyłączeniu z zasobu na podstawie art. 21a Ugn;

Starosta wyjaśnił, że ww. nieruchomości zostały w EZN SP wykazane omyłkowo, w związku z czym, zostaną usunięte z ewidencji.

(akta kontroli str. 292-311)

b) w latach 2022-2025 Starosta nie posiadał pełnej wiedzy na temat prowadzonych postępowań komunalizacyjnych dla nieruchomości, które

na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie została wydana przez Wojewodę Mazowieckiego ostateczna decyzja potwierdzająca nabycie własności. W związku z powyższym przywołane nieruchomości ewidencjonowano w EZN SP (na dzień 31 grudnia danego roku tj. 92 – 2022 r., 90 – 2023 r., 71 – 2024 r., 71 - 2025 r. – wg stanu na dzień 6 marca 2025 r.), co było niezgodne z art. 228 Ugn.

Starosta wyjaśnił, że dokonano, w toku kontroli, weryfikacji działek wykazanych w zestawieniach nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 uwzględniając przesłanki wynikające z art. 228 Ugn, niemniej trudno jest pracownikom Starostwa w niektórych przypadkach wskazać czy powyższy przepis ma zastosowanie do określonych działek. W związku z tym podjął działania, które umożliwią zebranie właściwych danych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, iż obowiązek wyłączenia z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wynika z art. 228 Ugn, a jednocześnie do czasu prawomocnej decyzji Wojewody, nieruchomości te stanowią własność Skarbu Państwa, w konsekwencji czego podmiotem odpowiedzialnym za gospodarowanie nimi jest Starosta.

(akta kontroli str. 3,257-311,696-698,781-796,861-874,983-1071,1313-1320)

c) w latach 2022-2023 znajdowało się w niej 47 nieruchomości, a w latach 2024-2025 – 20 nieruchomości, które nie były wykazane w EGiB, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 1 pkt 1 Ugn.

Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji wyjaśnił, iż 34 z 47 nieruchomości ewidencjonowanych w latach 2022-2023 stało się własnością jednostek samorządu terytorialnego, a pozostałe 13, oraz 20 nieruchomości ewidencjonowanych w latach 2024-2025 uległo podziałowi. Z powodu braku aktualizacji ewidencji wynikającej z braków kadrowych i braku nadzoru nad stanem ewidencji zasobu, nieruchomości te pozostały w EZN SP pod innymi oznaczeniami.

(akta kontroli str. 292-311,995-1008)

d) w objętym kontrolą okresie nie ujęto w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa 898 nieruchomości, dla których w EGiB, wskazano jako właściciela lub samoistnego posiadacza Skarb Państwa i/lub Starostę/Starostwo działające w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, nie wskazując innego podmiotu władającego lub gospodarującego nimi, w tym na mocy przepisów szczególnych, co było niezgodne z art. 23 Ugn.

Na podstawie przeprowadzonych weryfikacji, Starosta wskazał, że wśród tych nieruchomości, wyłączeniu z zasobu własności Skarbu Państwa podlegało: 249 nieruchomości drogowych zarządzanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, 175 nieruchomości leśnych zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej: PGLLP), 120 nieruchomości zarządzanych przez Wody Polskie, 27 terenów kolejowych zamkniętych, pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych Polskich Kolei Państwowych, jedna nieruchomość klasyfikowana jako tereny wojskowe, 27 nieruchomości nabytych przez gminy na podstawie art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu

Państwa²⁷, 248 nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, 12 nieruchomości objętych postępowaniem przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w związku z oceną prawidłowości nabycia przez Skarb Państwa praw do tych nieruchomości, 15 nieruchomości starorzecza, a także 24 nieruchomości inne²⁸.

Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji i Kartografii wyjaśnił iż większość nieruchomości ujętych w EGiB, a nieujętych w ewidencji zasobu Skarbu Państwa, dla których właścicielem lub posiadaczem samoistnym jest Skarb Państwa, posiada dysponentów, którzy władają nimi na podstawie odrębnych uprawnień w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Są to podmioty takie jak Lasy Państwowe, Agencje Mienia Wojskowego (AMW), Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR), Wody Polskie, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), Polskie Koleje Państwowe (PKP). Przy czym podmioty te nie ujawniły się jako dysponenti w imieniu Skarbu Państwa w księgach wieczystych ani w ewidencji gruntów i budynków. Ponadto w EGiB figurują działki, dla których jako właściciel wpisany został Skarb Państwa mimo braku dokumentów potwierdzających tytuł prawny do tych nieruchomości. Starostwo nie jest w stanie podać dokładnej liczby nieruchomości²⁹, w przypadku których dysponuje lub nie dysponuje dokumentami potwierdzającymi własność Skarbu Państwa. Ustalenie takich danych wymaga indywidualnej weryfikacji każdej działki oraz odszukania dokumentacji, która nie zawsze znajduje się w archiwum Starostwa.

Ponadto w jego ocenie obowiązujące przepisy w sposób jednoznaczny wskazują, że w imieniu Skarbu Państwa nieruchomościami leśnymi Skarbu Państwa zarządza PGLLP. W odniesieniu do 86 nieruchomości leśnych od 2015 r. zabiegał o ujawnienie w EGiB Lasów Państwowych jako przedstawiciela Skarbu Państwa władającego tymi gruntami. Wprowadzone w tym zakresie zmiany w EGiB zostały skutecznie zakwestionowane przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (WINGiK). Wskazał też, że to Lasy Państwowe, jako podmiot reprezentujący Skarb Państwa, powinien występować do sądów oraz EGiB o ujawnienie PGLLP jako zarządcy nieruchomości leśnych Skarbu Państwa. Po kilku latach Lasy Państwowe zaczęły występować z takimi wnioskami zarówno do Starosty w celu ujawnienia PGLLP jako zarządcy gruntów leśnych w EGiB oraz, w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach³⁰, do sądu o ujawnienie w księgach wieczystych praw PGLLP.

Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji wyjaśnił, że ww. 248 nieruchomości posiada nieuregulowany stan prawny. Brak dokumentów potwierdzających wpis, wg którego właścicielem nieruchomości jest Skarb Państwa, stanowi podstawę do nieujmowania tychże nieruchomości w EZN SP. Zdaniem Zastępcy

²⁷ Dz. U. z 2025 r. , poz. 826; dalej UgnrSP. Dla przywołanych nieruchomości, do dnia zakończenia kontroli nie zostało ustalone czy proces nabywania przez gminy tych nieruchomości został zakończony.

²⁸ Zgodnie z przeprowadzonymi, w toku kontroli przez Starostwo, weryfikacjami nieruchomości ujmowanych w EGiB a nieewidencjonowanych w EZN SP, zdaniem Starosty jedynie wykazane 24 nieruchomości nie podlegają wyłączeniu z ewidencji w myśl obowiązujących przepisów.

²⁹ Nieruchomości, które nie mają księgi wieczystej.

³⁰ Dz.U. z 2025 r., poz. 567.

Naczelnika Wydziału Geodezji w EZN SP ujmuje się wyłącznie nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, o czym przesądza art. 21 Ugn.

Ponadto podał, że wg stanu na 15 września 2025 r. Starostwo nie było w stanie dokonać weryfikacji każdej z działek. Wymaga to przeanalizowania dokumentacji dla każdej z nich, ustalając przedtem archiwum, w którym znajduje się ta dokumentacja. Braki kadrowe uniemożliwiają wykonanie tych czynności w krótkim terminie. W miarę posiadanych możliwości Wydział Geodezji będzie podejmował działania zmierzające do wyjaśnienia stanu prawnego tych nieruchomości. Dopiero po przeprowadzeniu stosownych ustaleń, będzie możliwe określenie czy powinny zostać one włączone do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

NIK zauważa, że dla opisywanych nieruchomości nie wykazano w EGiB by były gospodarowane przez inne podmioty, w tym m.in. PGL LP bądź poszczególne gminy, a art. 23 ust. 1 pkt. 1 Ugn nakłada na Starostę obowiązek ewidencjonowania w zasobie Skarbu Państwa zgodnie z katastrzem nieruchomości. Przepisy ustawy o lasach są przepisami szczególnymi wobec Ugn i z tego względu ciężar gospodarowania lasami państwowymi spoczywać powinien na PGL LP, jednakże w przypadku braku stosownych wpisów w EGiB i do czasu faktycznego przejęcia ich w zarząd przez PGL LP nie można przyjmować, iż nie ma podmiotu który powinien odpowiadać za te nieruchomości. Wobec braku określenia w EGiB innych podmiotów zobowiązanych do zarządzania tymi nieruchomościami, korzystając z domniemania kompetencji wynikającego z art. 11 Ugn, podmiotem odpowiedzialnym za gospodarowanie i ewidencjonowanie tych nieruchomości jest starosta – do czasu dokonania stosownych zmian w EGiB, także w przypadku nieruchomości podlegających komunalizacji, do czasu przeniesienia własności na rzecz gmin w drodze prawomocnej decyzji komunalizacyjnej. Tym bardziej, że zgodnie z zapisami w EGiB prowadzonym w Starostwie, właścicielem/posiadaczem samoistnym ww. nieruchomości był Skarb Państwa.

Zdaniem NIK należy również zwrócić uwagę na brak konsekwencji w postępowaniu Starosty w ewidencjonowaniu powyższych nieruchomości, który wskazując jednoznaczność przepisów ustawy o lasach, jednocześnie ujmował, w EZN SP - w okresie objętym kontrolą - nieruchomości, którymi w jego ocenie zarządza PGL LP. Wg stanu na dzień 31 grudnia poszczególnych lat, było to: w 2022 r. i 2023 r. – 161 nieruchomości, a w 2024 r. i 2025 r. (wg danych na dzień 6 marca 2025 r.) – 158.

NIK ponadto wskazuje, że zgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne³¹ w ewidencji gruntów i budynków wykazuje się właścicieli nieruchomości, a w przypadku:

– nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego - oprócz właścicieli inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu,

³¹ Dz. U. z 2024 r., poz. 1151 ze zm., dalej także Pgik.

w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości;

– gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli - osoby lub inne podmioty, które władają tymi gruntami na zasadach samoistnego posiadania;

Dane dotyczące właścicieli wprowadza się do EGiB na podstawie wpisów w księdze wieczystej, prawomocnych orzeczeń sądowych, umów w formie aktu notarialnego, ostatecznych decyzji administracyjnych lub przepisów prawa. Sam wypis z EGiB natomiast stanowi dokument urzędowy i z tego względu, w braku dowodu przeciwnego, korzysta z domniemania zgodności danych wykazanych w ewidencji ze stanem rzeczywistym.

Tym samym w prowadzonej przez Starostę ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa należałoby uwzględnić nieruchomości, których – zgodnie z ewidencją gruntów i budynków – właścicielem lub samoistnym posiadaczem jest Skarb Państwa, do czasu ewentualnego dokonania zmian w tym zakresie, w tym m.in. korekt w EGiB.

Z faktu wielokrotnych weryfikacji przekazywanych danych i stanu prawnego wykazywanych nieruchomości, wynika, iż Starosta nie posiadał rzetelnej wiedzy na temat nieruchomości ujmowanych w zasobie oraz tych, które w zasobie tym, nie zostały ujęte, a spełniają przesłanki do tego ujęcia.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych wspomniana wyżej weryfikacja nie została zakończona.

(akta kontroli. 3, 292-320,861-874,983-986,995-1071,1313-1320)

e) w latach 2022-2023 nie ujmowano (a w konsekwencji również w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu) lokalu o identyfikatorze 143412_4.0021.93/2 należącego do Skarbu Państwa o pow. 54,76 m², co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 1 pkt. 1 Ugn, wskazującym, że ewidencja nieruchomości powinna być zgodna z katastrzem nieruchomości.

Lokal został ujawniony w rocznym sprawozdaniu z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa za 2024 r. jak wynika z aktu notarialnego nr 396/2025 z dnia 23 stycznia 2025 r. lokal ten został sprzedany;

Starosta wyjaśnił, że ww. lokal nie został wykazany w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa ponieważ w latach 2022-2023 nie został sporządzony dla niego wykaz. Przeoczenie to zostało zauważone i skorygowane – lokal został ujęty w zasobie na 2024 r.

(akta kontroli str. 702-708,1050-1071)

f) w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa za rok 2022 i 2023 nie wskazano dokumentów potwierdzających posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi, wieczystej dla 199 nieruchomości, co było niezgodne z art. 23 ust. 1c pkt 3 Ugn;

Starosta wyjaśnił, że nie wpisywano informacji o tytule własności do nieruchomości, jeśli nie wynikał on z księgi wieczystej. Braki uzupełniono w ewidencji zasobu za 2024 r.

(akta kontroli str. 3,257-267,292-311,702-708,781-796,995-1071)

g) dla dwóch z 20 badanych nieruchomości nierozdysponowanych, nie uzupełniono informacji o księdze wieczystej, pomimo że w EGiB numery ksiąg dla tych nieruchomości zostały wykazane, co było niezgodne z art. 23 ust. 1c pkt 1 Ugn;

Starosta wyjaśnił, że numery te zostały przeoczone w toku weryfikacji.

(akta kontroli str.983-986,1020-1032,1336-1338)

h) w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa za rok 2024 i 2025 w przypadku 102 nieruchomości, nie ujęto informacji o ich przeznaczeniu w planie miejscowym, a w przypadku braku tego planu – nie wskazano profilu funkcjonalnego strefy planistycznej obejmującej nieruchomości w planie ogólnym gminy, co było niezgodne z art. 23 ust. 1c pkt 4 Ugn;

Starosta wyjaśnił, że informacje dotyczące przeznaczenia dla ww. nieruchomości zostały pominięte podczas aktualizacji tabeli na 2024 r., a brakujące dane zostaną uzupełnione i zaktualizowane.

(akta kontroli str.3,257-267,292-311,702-708,781-796,995-1071,1313-1320)

i) za rok 2024 i 2025 nie uzupełniano ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz informacji o toczących się postępowaniach sądowych i administracyjnych, co stanowiło naruszenie art. 23 ust.1c pkt 7 Ugn;

Starosta wyjaśnił, iż ewidencja nie została uzupełniona o roszczenia dotyczące nieruchomości, ze względu na fakt, iż są to sprawy jednostkowe wymagające każdorazowo przeprowadzenia indywidualnej analizy.

(akta kontroli str. 3,702-708,1050-1071)

2. Konsekwencją prowadzenia przez Starostę ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami i nierzetelnie było sporządzenie sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu, zawierających informacje niezgodne ze stanem faktycznym, które następnie były przekazywane Wojewodzie;

W Starostwie, EZN SP prowadzona była w edytowalnych wzorach sprawozdań przekazanych Staroście przez Wojewodę. W związku z czym, nieprawidłowości opisane powyżej - dotyczące nieujmowania w ewidencji nieruchomości lub ujmowania nieruchomości wyłączonych na mocy obowiązujących przepisów z ewidencji, były powielane w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami, które były składane Wojewodzie.

(akta kontroli str.3,257-267,292-320,1001-1018,1050-1071,1313-1320)

3. Roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za lata 2022 i 2023, zostały przekazane Wojewodzie po terminie określonym w art. 23 ust. 1a Ugn, zgodnie z którym starosta sporządza roczne sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami zasobu i przekazuje je wojewodzie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy. Sprawozdania przekazano 8 maja 2022 r. i 20 maja 2023 r. (odpowiednio 8 i 20 dni po terminie).

Starosta wyjaśnił, że opóźnienia w przekazywaniu sprawozdań wynikały przede wszystkim z nadmiaru obowiązków przypadających na jednego pracownika

odpowiedzialnego za przygotowanie ww. sprawozdań. Dodatkowymi czynnikami były zmiana kadry prowadzącej zasób nieruchomości Skarbu Państwa – nowa osoba przejęła te obowiązki z końcem 2022 r., co wiązało się z koniecznością wdrożenia w zakres powierzonych zadań, a także częsta nieobecność pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie spraw dotyczących użytkowania wieczystego.

(akta kontroli str. 3,257-267,312-320,1050-1071)

4. W Starostwie, w latach 2022-2025 (I połowa) nierzetelnie prowadzono ewidencję pozabilansową, w której nie wykazywano żadnej z nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa wykazanych w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa (27 nieruchomości w latach 2022-2023 o łącznej powierzchni 10,745 ha, a także 28 nieruchomości w latach 2024-2025 (I połowa) o łącznej powierzchni 13,3208 ha); przy czym wartość trzech nieruchomości ewidencjonowanych w latach 2022-2025 nie była aktualizowana, co stanowiło naruszenie opinii Ministerstwa Finansów³² z dnia 29 września 2006 r. potwierdzonej w 2021 r.

Starosta wyjaśnił, że niezagospodarowane nieruchomości Skarbu Państwa nie były ujmowane w ewidencji pozabilansowej na koncie 012 z uwagi na brak informacji o ich ujęciu w Zasobach Skarbu Państwa. Przekazywane z Wydziału Geodezji zestawienia dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa, służyły do spełnienia właściwego obowiązku podatkowego wobec organów podatkowych. W nadesłanych zestawieniach nie sposób było odnaleźć nieruchomości, które były wyłącznie własnością Skarbu Państwa i które były rozdysponowane, a które nie. Nie mając wiedzy o charakterze władania nieruchomościami, Wydział Finansów nie był w stanie zweryfikować, które działki należy przyjąć do ewidencji pozabilansowej.

Powołany w toku kontroli przez Starostę doraźny zespół ds. wyceny niezagospodarowanych gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi dysponuje Starosta, w celu ujęcia ich w ewidencji pozabilansowej (ilościowej i wartościowej) dokonał ich wyceny.

W efekcie podjętych w toku kontroli działań, ewidencję księgową pozabilansową Starostwa na koncie 012 uzupełniono o wykazane – zgodnie z przekazanymi wynikami weryfikacji nieruchomości w dniu 16 lipca 2025 r. – 599 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej wartości 637 165,1 tys. zł i powierzchni 226,6669 ha.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że uwzględnienie w ewidencji księgowej pozabilansowej 599 nieruchomości, których znaczna liczba w toku kolejnych weryfikacji została zakwestionowana przez Starostę, jako podlegająca ujęciu w EZN SP, również potwierdza brak rzetelnej wiedzy Starosty o stanie zasobu Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 257-267,321-327,696-780,839-1008,1050-1059,1194-1259)

³² Nr ST1-4834-1044/06 *Sposób ujęcia odsetek naliczonych od nieterminowo regulowanych należności Skarbu Państwa w dochodach powiatu oraz wykazywania w księgach rachunkowych Starostwa nieruchomości Skarbu Państwa oddanych starostwu w zarządzanie.*

<https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/st1-4834-1044-06-sposob-ujecia-odsetek-naliczonych-od-184556909>

5. W Starostwie, w latach 2022-2025, w sposób nierzetelny sprawowano kontrolę zarządczą nad prowadzeniem rejestru ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jak i sporządzaniem sprawozdań z gospodarowania tymi nieruchomościami. W szczególności, nie zapewniono przepływu informacji i danych między komórkami organizacyjnymi Starostwa, tj. Wydziałem Geodezji i Kartografii i Wydziałem Finansowym, a także właściwego nadzoru nad wykonywaniem zadań realizowanych przez te komórki.

Było to niezgodne ze standardami kontroli zarządczej określonymi w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.³³ w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, w szczególności określonymi w lit. A pkt 3 (struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań), lit C pkt 11 (należy prowadzić nadzór na wykonywaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji), lit. D pkt 16 (osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań).

W wyjaśnieniach Starosta jako przyczyny zaistniałego stanu wskazywał braki kadrowe i duże obciążenie pracowników realizowanymi zadaniami, wynikającymi m.in. z niewystarczających środków przekazywanych przez Wojewodę na realizację tych zadań, szczególnie środków na pokrycie kosztów zatrudnienia kolejnych osób, a także skuteczności ogłaszanych naborów. Na trzy ogłoszone nabory w 2025 r. do Wydziału Geodezji tylko jeden został rozstrzygnięty, jednakże zatrudniony pracownik, zrezygnował z pracy po kilku miesiącach. Powiat pokrywa część kosztów z własnego budżetu. W ostatnich latach bez zwiększania dodatkowych środków, Starostwo otrzymało dodatkowe zadania z zakresu administracji rządowej.

(akta kontroli str.861-874,1050-1071)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starosty w kontrolowanym obszarze.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż prowadzona w Starostwie Wołomińskim ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa była niekompletna i nie obejmowała znacznej części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarować powinien Starosta. Obejmowała natomiast nieruchomości Skarbu Państwa podlegające wyłączeniu z zasobu. Ponadto w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa wykazywano nieruchomości bez podania wszystkich danych wymaganych przepisami Ugn.

W objętym kontrolą okresie nie przeprowadzano weryfikacji ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z EGiB. Pierwsze działania z tego zakresu podjęte zostały w toku kontroli NIK.

Skutkiem niezgodnego z przepisami Ugn prowadzenia ewidencji było sporządzanie nierzetelnych rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, w tym także danych w zakresie dotyczącym nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Starosta nie zapewnił kompleksowego i wiarygodnego źródła informacji o komunalizowanych nieruchomościach Skarbu Państwa, na potrzeby realizacji zadań związanych z ich opodatkowaniem, regulacją stanu prawnego,

³³ Dz. Urz. MF 2009 Nr 15, poz. 84.

administrowaniem i zapobieganiem bezumownemu korzystaniu. Ponadto nierzetelnie prowadził ewidencję pozabilansową, w której nie wykazano żadnej z nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto nie obejmowała ona większości nieruchomości Skarbu Państwa wykazanych w zasobie.

Starosta nie zapewnił też właściwego funkcjonowania kontroli zarządczej, w tym właściwej organizacji pracy komórek organizacyjnych Starostwa, które odpowiedzialne były za prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, gospodarowanie tymi nieruchomościami i sporządzanie, w odniesieniu do nich, planu gospodarowania jak i sprawozdań z jego realizacji a także ich inwentaryzacji i wyceny.

OBSZAR	2. Gospodarowanie nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa
Opis stanu faktycznego	2.1. Zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa w Starostwie Powiatowym w Wołominie, były realizowane przez dwie komórki organizacyjne. Do zadań Wydziału Geodezji, którym kierował Geodeta Powiatowy – pełniący funkcję Naczelnika Wydziału, należało m.in. : – prowadzenie ewidencji gruntów i budynków (EGiB) poprzez utrzymywanie systemu informatycznego, w którym prowadzono ewidencję, utrzymywanie aktualnego operatu ewidencyjnego i okresowa weryfikacja danych ewidencyjnych; – prowadzenie rejestru nieruchomości dla zasobu Skarbu Państwa i powiatu, – wykonywanie praw właścicielskich oraz nabywanie, zbywanie, zamiany, darowizny nieruchomości oraz ich oddawanie w użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, w zakresie prowadzonych zasobów; – najem, dzierżawa, użyczenie nieruchomości oraz składników mienia powiatu i Skarbu Państwa; – użytkowanie wieczyste, w tym aktualizacja opłat z tego tytułu oraz przekształcenie tego prawa w prawo własności; – ustanawianie oraz wygaszanie trwałego zarządu, a także aktualizacja opłat z tego tytułu; – regulacja stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu; – przekazywanie w zarząd Lasów Państwowych nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, gruntów przeznaczonych do zalesienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego; – opiniowanie projektów podziału nieruchomości Skarbu Państwa oraz powiatu. Do zadań drugiej komórki - Wydziału Finansowego, należało m.in.: – prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie katalogu dochodów powiatu w tym Skarbu Państwa (rachunkowość i sprawozdawczość); – prowadzenie ewidencji analitycznej dochodów Skarbu Państwa; – prowadzenie ewidencji środków trwałych; – windykacja dochodów Skarbu Państwa; – prowadzenie ksiąg inwentarzowych środków trwałych starostwa; – przygotowywanie zasad przeprowadzania, nadzór nad sporządzaniem oraz rozliczanie inwentaryzacji składników majątkowych starostwa.

W latach 2022-2025 (wg stanu na 31 grudnia) w Wydziale Geodezji zatrudnionych było odpowiednio: 55, 58, 57 i 58 pracowników. Bazę EGiB i jej aktualizację

proceedziło sześciu pracowników Wydziału Geodezji, którym od 16 marca 2015 r. zarządzał zastępca Naczelnika. Zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa realizowane były, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, w wymiarze 3,5 etatu.

Każda z ww. osób otrzymała zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, którego przyjęcie potwierdziła podpisem.

Każdy z pracowników merytorycznych Wydziału Geodezji realizujących zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa posiadał wyższe wykształcenie z zakresu administracji samorządowej lub/i w zakresie geodezji. Pracownicy uczestniczyli w kursach i szkoleniach obejmujących zakresem realizowane zadania, w tym w okresie objętym kontrolą, takich jak:

- w 2022 r.: „Odszkodowania za przejęcie i wywłaszczenie nieruchomości – zapowiedź nowelizacji przepisów (likwidacja, zasady, korzyści)” (dwie osoby); „Najczęstsze przesłanki uchylania decyzji administracyjnych” (jedna osoba);
- w 2023 r.: „Przekształcenia prawa użytkowania wieczystego – nowe zasady w świetle ustawy” (dwie osoby);
- w 2024 r.: „Użytkowanie wieczyste – bieżące regulacje - i co dalej?” (dwie osoby), „Użytkowanie wieczyste – bieżące problemy” (jedna osoba).

W Wydziale Finansowym w 2022 r. zatrudnionych było 21 osób, a w kolejnych latach 19, przy czym obowiązki związane z nieruchomościami Skarbu Państwa realizowało w każdym roku pięć osób. Trzy osoby legitymowały się wyższym wykształceniem z zakresu ekonomii lub prawa i administracji, jedna osoba wykształceniem średnim ekonomicznym, a jedna średnim ogólnym. Pracownicy Wydziału Finansowego przechodzili szkolenia w zakresie: należności cywilnoprawnych; podatku VAT w transakcjach dotyczących nieruchomości w jst; użytkowania wieczystego i opodatkowania VAT; ustanowienia i zbycia użytkowania wieczystego; opłat rocznych i przekształceń, rodzajów przekształceń, a w okresie objętym kontrolą jedna z osób uczestniczyła w szkoleniu „Egzekucja w jst w 2025 r.”

(akta kontroli str. 33-291,699-701,934-937,1060-1065)

2.2. W okresie objętym kontrolą nie było zmian na stanowisku Geodety Powiatowego. Zgodnie z art. 6a ust. 1 pkt. 2 lit. b Pgik. Starosta realizował swoje zadania przy pomocy Geodety Powiatowego. Do zadań zajmującego to stanowisko należała m.in. organizacja pracy i nadzór nad wykonywaniem zadań Wydziału Geodezji i Kartografii, w skład którego wchodziły Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, EGIB, a także Gospodarka Nieruchomościami. Ponadto sprawował on nadzór nad zgodnością prowadzonych baz danych z obowiązującymi przepisami z zakresu geodezji i kartografii; prowadzenie postępowań z zakresu gospodarowania mieniem i z zakresu regulacji stanów prawnych nieruchomości powiatu i Skarbu Państwa; przygotowanie dokumentacji do celów oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste i trwały zarząd;

(akta kontroli str. 33-34)

2.3. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 23 ust 1da Ugn, Starosta miał obowiązek sporządzenia i przedłożenia Wojewodzie planu wykorzystania

zasobu zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa³⁴ w terminie co najmniej dwóch miesięcy przed zakończeniem okresu obowiązywania poprzedniego planu, z zastrzeżeniem, że pierwszy plan należało przedłożyć wojewodzie w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie przywołanego przepisu, zgodnie z brzmieniem art. 5 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw³⁵, tj. do 8 marca 2022 r.

Ze względu na awarię programu wykorzystywanego przez Starostwo w tamtym czasie do elektronicznej korespondencji m.in. z Wojewodą, Starostwo nie dysponowało informacją o dacie przesłania Planu na lata 2022-2024.

Na podstawie informacji uzyskanych od Wojewody w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK, ustalono, że Plan na lata 2022-2024 został przez Starostwo przedłożony Wojewodzie po raz pierwszy 28 marca 2022 r., a następnie po jego zmianach 29 kwietnia 2022 r., oraz 14 czerwca 2022 r. według wzorów tabel przesłanych przez Wojewodę³⁶ (31 stycznia 2022 r.), a po jego uzupełnieniu 19 sierpnia 2022 r.

Plan na lata 2025-2027 został przekazany Wojewodzie 8 lutego 2025 r., uzupełniony – 10 marca 2025 r.

Wojewoda poinformował o zatwierdzeniu kompletności i zgodności przesłanego planu na lata 2022-2024 pismem nr SPN-IV.750.102.2022 DK z dnia 5 września 2022 r., a na lata 2025-2027 pismem nr SPN- IV.750.77.2025 z dnia 13 marca 2025 r.

Starosta, przedkładając Wojewodzie Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 jak i na lata 2025-2027, nie dochował terminu określonego w przywołanym art. 5 ww. ustawy, który upłynął 8 marca 2022 r., zaś plan na lata 2025-2027 został przedłożony po terminie określonym w art. 23 ust. 1da, który to upłynął 31 października 2024 r. *(szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości)*

Oba Plany (na lata 2022-2024 i 2025-2027) zawierały zestawienia tabelaryczne nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa (zgodnie z ewidencją zasobu) oraz nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste, ze wskazaniem danych, o których mowa w art. 23 ust. 1 db pkt. 1 Ugn, prognozy wpływów związanych z udostępnianiem nieruchomości z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, prognozy dotyczące aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste i trwały zarząd. Plan na lata 2025-2027 zawierał ponadto sprawozdanie z okresu obowiązywania poprzedzającego go planu.

W przyjętym Planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na terenie Powiatu Wołomińskiego na lata 2022-2024 dla 57 nieruchomości, zawarto informacje o planowanym sposobie ich zagospodarowania, dla których wskazano (bez określania poszczególnych lat):

– trwały zarząd dla 24 nieruchomości³⁷,

³⁴ Dalej też: Plan.

³⁵ Dz.U. z 2021 r., poz. 1561.

³⁶ Pismo Wojewody Mazowieckiego nr SPN-IV.750.8.2022.DK do Starostów/Prezydentów miast na prawach powiatu z województwa mazowieckiego

³⁷ Siedem nieruchomości – Komenda Stołeczna Policji, 16 nieruchomości – Izba Administracji Skarbowej, jedna nieruchomość – Sąd Rejonowy w Wołominie.

- użytkowanie wieczyste dla 15 nieruchomości³⁸,
- sprzedaż, zbycie, komunalizacja dla 16 nieruchomości,
- zbycie, komunalizacja na rzecz gminy, dla jednej nieruchomości,
- zagospodarowanie ogólnodostępnych terenów zieleni publicznej w Mieście Kobyłka, dla jednej nieruchomości.

Starosta wyjaśnił, że Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 został sporządzony z uwzględnieniem dotychczasowych zasad gospodarowania zasobem oraz potrzeb wynikających z aktualnej sytuacji. Przyjęte kryteria nie były konsultowane z Wojewodą. W Planie wykorzystania zasobu nieruchomości na lata 2025-2027 uwzględniono uwagi Wojewody dotyczące użytkowania wieczystego. Plan obejmował również obowiązujące umowy, które pozostawały w mocy.

Spośród 57 nieruchomości, dla których w Planie na lata 2022-2024 zawarto informacje o planowanym sposobie zagospodarowania, siedem stanowiły nierozdysponowane nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 312-320,781-796,983-986,1020-1032,1050-1071,1321-1335)

2.4. Dla wszystkich siedmiu ww. nierozdysponowanych nieruchomości, objętych badaniem, zawarto w Planie informacje o sposobie ich zagospodarowania w postaci „sprzedaży, zbycia, komunalizacji”³⁹.

W przypadku tych siedmiu nieruchomości ustalono, że Starosta nie podejmował działań w celu ich udostępniania⁴⁰.

Starosta wyjaśnił, że jakiegokolwiek działania zmierzające do zagospodarowania przedmiotowych nieruchomości wymagają znacznego nakładu pracy związanego w pierwszej kolejności z wyjaśnieniem stanu prawnego, a w konsekwencji ujawnienia istniejącego prawa własności Skarbu Państwa w księgach wieczystych i takie działania prowadzi Wydział Geodezji. Ponadto, Starosta wyjaśnił, że istnieją wątpliwości czy istotnie te nieruchomości stanowią zasób nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str.312-320,983-1008,1020-1032,1050-1071)

2.5. W dniu 21 marca 2018r. Starosta zidentyfikował jeden przypadek gospodarowania nieruchomościami przez podmiot nieuprawniony. Dotyczyło to działek ewidencyjnych nr 52/1 i 101/1 w Wołominie przy ul. Leszczyńskiej, o łącznej powierzchni 0,0139 ha o klasoużytku Bp – jedna i dr – druga działka.

Starosta powziął informację o bezumownym wykorzystywaniu ww. nieruchomości podczas prowadzonego przez Wydział Geodezji jej wykupu na wniosek stron. Wskutek przeprowadzonego postępowania uzyskano zgodę Wojewody na jej sprzedaż. Strony nie podpisały jednak protokołu uzgodnień oraz nie przystąpiły do zawarcia aktu notarialnego. W związku z tym Starostwo skierowało do użytkownika nieruchomości wniosek o wydanie nieruchomości, bądź złożenie ponownego wniosku o wykup, z deklaracją podjęcia wykupu

³⁸ Kontynuacja dla 12 nieruchomości

³⁹ 143403_1.0003.3/2, 143403_1.0003.4/5, 143403_1.0003.4/7, 143403_1.0003.5/3, 143403_1.0010.107/3, 143403_1.0010.107/4 oraz 143403_1.0013.78.

⁴⁰ Próba została zmniejszona z 10 nieruchomości do 7, ze względu na brak wystarczającej liczby nieruchomości spełniających wymogi próby.

nieruchomości, co jednak nie nastąpiło. W dniu 12 czerwca 2025 r., przed Sądem Rejonowym w Wołominie zapadł prawomocny wyrok z powództwa Skarbu Państwa, o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z opisywanej nieruchomości, za okres od 1 stycznia 2016 r. Na dzień zakończenia kontroli, pozwana złożyła wniosek o wskazanie numeru rachunku bankowego, na który mogłyby dokonać opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości (pismem z dnia 22 lipca 2025 r.), a także zadeklarowała wolę ponownego jej wykupu. Opłata za bezumowne korzystanie z nieruchomości została ustalona na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego oraz opinii biegłego. Zasądzona należność z tytułu bezumownego korzystania z opisywanej nieruchomości za wskazany okres wyniosła 12,3 tys. zł. Powyższa należność została uregulowana 30 lipca 2025 r.

(akta kontroli str.699-708)

Zagadnienia dotyczące identyfikowania bezumownego wykorzystywania nieruchomości Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione nie były ujęte w planach kontroli oraz planach audytu wewnętrznego w latach 2022-2025.

Jak wyjaśnił Kierownik Biura Kontroli i Audytu, Naczelnik Wydziału Geodezji w dokumentacji składanej corocznie, a dotyczącej planu działalności komórki na bieżący rok wraz z arkuszem identyfikacji, oceny i przeciwdziałania ryzyku, nie uwzględniono działań oraz ryzyk związanych z identyfikowaniem bezumownego wykorzystywania nieruchomości Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione. W Biurze nie odnotowano sygnałów wskazujących na nieprawidłowości w ww. zadaniach realizowanych przez Wydział, w związku z czym nie były one przedmiotem kontroli oraz zadań zapewniających realizowanych przez Biuro.

(akta kontroli str.861-874)

2.6. Starosta nie zidentyfikował przypadków gospodarowania nieruchomością Skarbu Państwa przez podmiot nieuprawniony, który by dokonał samowolnych zabudowań na tej nieruchomości. Z uwagi na niestwierdzenie samowoli budowlanych Starosta nie podejmował współpracy z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w tym zakresie.

(akta kontroli str.797-837)

2.7. W okresie objętym kontrolą wystąpiło pięć przypadków przerw w obowiązywaniu umów okresowego udostępniania poszczególnych nieruchomości, przy kolejnym udostępnianiu ich tym samym podmiotom. Cztery z takich umów zakończyło się 30 kwietnia 2025 r., a jedna 30 maja 2025 r.

Na dzień zakończenia kontroli, zawarto z dzierżawcami nowe umowy obowiązujące od dnia 1 sierpnia 2025 r. W § 11 opisywanych umów, ustalono zabezpieczenie, zgodnie z którym w przypadku rozwiązania lub wygaśnięcia umowy dzierżawca zobowiązany był do protokolarnego wydania przedmiotu umowy, pod rygorem obciążenia karą umowną w wysokości 200% obowiązującego w dniu zakończenia umowy czynszu za każdy rozpoczęty miesiąc opóźnienia.

Każdy z pięciu dzierżawców uiszczał kwoty zgodne z zawartą umową, a w okresie od ich zakończenia do zawarcia nowych, kwoty te zgodne były z przywołanymi zapisami dotyczącymi kar umownych.

(akta kontroli str.321-327,995-1008,1050-1063)

2.8. W latach 2022-2025 r. (wg stanu na 16 czerwca) Starostwo zawarło 10 umów udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa, z czego pięć, opisanych w pkt. 2.8, zakończyło się w okresie objętym kontrolą. Dla pozostałych pięciu jako termin zakończenia umów wskazano: 31 grudnia 2025 r., 31 lipca 2026 r., 31 marca 2027 r., 31 grudnia 2027 r., a także 30 kwietnia 2028 r.

(akta kontroli str.321-327)

2.9. W okresie objętym kontrolą, nie toczyły się postępowania o zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa, w których stroną był Starosta Powiatu Wołomińskiego. Zgodnie z oświadczeniem Biura Prawnego Starostwa Powiatowego w Wołominie, nie posiada ono wiedzy co do innych postępowań o zasiedzenie, w których uczestnikiem mógłby być Skarb Państwa, w szczególności dotyczących nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str.321-334,699-701,781-837,995-1008,1051)

2.10. Starosta nie nadzorował w sposób należyty nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa dopuszczając do ich użytkowania przez podmioty nieuprawnione, nie posiadające tytułu prawnego do nieruchomości. W toku kontroli przeprowadzono badanie na próbie 28 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa⁴¹. Nieruchomości te poddano oględzinom, ustalając, iż 26 z nich było użytkowane przez podmioty nieuprawnione.

Starosta posiadał wiedzę o bezumownym korzystaniu z nieruchomości Skarbu Państwa jedynie w stosunku do dwóch działek, co opisano w pkt. 2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego (*szczegóły w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

W pozostałych 24 przypadkach Starosta nie posiadał wiedzy kto i od kiedy korzysta z danej nieruchomości.

(akta kontroli str.882-929)

2.11. W prowadzonej przez Starostwo ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa ujmowano nieruchomości, dla których nie została założona księga wieczysta, tj.: dla 199 nieruchomości w 2022 r. i 2023 r. oraz 98 nieruchomości w 2024 r. (wg stanu na koniec roku i w 2025 r. wg. stanu na 6 marca 2025 r.).

Dla 92 nieruchomości, dla których nie zawarto w ewidencji informacji o księdze wieczystej w 2024 r. i 2025 r. zamieszczono informację o podstawie prawnej ich nabycia.

Spośród wskazanych 27 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w EZN SP w roku 2022, dla 21 z nich w prowadzonej ewidencji zawarto informację o księdze wieczystej, a w latach 2024-2025 z 28 nieruchomości dla 19 z nich zawarto taką informację, a dla 5 wskazano podstawę prawną ich nabycia. W ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, prowadzonej dla lat 2022-

⁴¹ 25 nieruchomości zostało wybranych zgodnie z osądem kontrolera spośród wskazywanych przez Starostę jako nierozdysponowane (wg danych na dzień 6 marca 2025 r.), a trzy dobrane spośród wykazanych w wyniku porównaniu bazy EGIB i EZN SP.

2023, zgodnie z informacjami opisanymi w obszarze I pkt. 3 niniejszego wystąpienia, nie zawarto informacji o podstawie prawnej ich nabycia.

Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji wyjaśnił, że w miarę posiadanych środków i mocy przerobowych corocznie składał wnioski o założenie KW dla nieruchomości SP. Złożenie wniosku było poprzedzone kompletowaniem niezbędnej dokumentacji. W 2022 r. złożono 79 wniosków, w 2023 r. – 10 wniosków, w 2024 r. – 25 wniosków, do lipca 2025 r. – 7 wniosków. Ww. zastępca wyjaśnił, że jest to proces czasochłonny, nierzadko poprzedzony zleceniem sporządzenia mapy rozliczającej daną nieruchomość, a liczba pracowników jest niewystarczająca.

Badanie terminowości dokonywania wpisów w ewidencji, przeprowadzone na próbie 20 informacji przekazywanych do Starostwa przez sądy i notariuszy, w celu ujęcia ich w Egib (po pięć z każdego roku objętego kontrolą) wykazało, że Starosta nie dochował terminu określonego w art. 23 ust. 7 Pgik. (*szczegóły w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str.861-874,882-929,1050-1071,1313-1320,1336)

2.12 Starosta nie otrzymywał zgłoszeń od mieszkańców, służb, inspekcji i straży o zdarzeniach zaistniałych na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa, które wskazywałyby na nieuprawnione ich wykorzystywanie zagrażające uszkodzeniem lub zniszczeniem wobec czego nie podejmował czynności mających na celu zabezpieczenie nieruchomości przed ww. zdarzeniami.

Starosta nie podejmował ich także z własnej inicjatywy, bowiem, jak wyjaśnił, pracownicy zajmujący się gospodarką nieruchomościami Skarbu Państwa nie stwierdzili konieczności podejmowania kosztownych działań w celu zabezpieczenia nieruchomości przed zniszczeniem. Zdaniem Starosty, nie było to konieczne, ze względu na to, że są to nieruchomości gruntowe, które w czasie kilku lub kilkunastu lat nie podlegają zniszczeniu czy degradacji.

(akta kontroli str.328-334,1051)

2.13. Wszystkie 28 nierozdysponowanych nieruchomości wykazanych w Ewidencji Zasobu Nieruchomości Skarbu Państwa, w latach 2023-2024 były gruntami niezabudowanymi i dlatego nie zachodziła dla nich potrzeba prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych, o których mowa w art. 60b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴².

(akta kontroli str.882-929)

2.14. Koszty jakie ponosiło Starostwo w związku z administrowaniem i gospodarowaniem nieruchomościami w latach 2022-2025 wyniosły: w 2022 r. – 223,50 zł, w 2023 r. – 364,50 zł, w 2024 r. – 3830,64 zł i w 2025 r. (wg danych na dzień 10 czerwca 2025 r.) - 1003,50 zł.

(akta kontroli str.1339)

2.15. W Starostwie obowiązywała wprowadzona zarządzeniem Starosty z dnia 27 listopada 2019 r. Instrukcja inwentaryzacyjna⁴³ określająca zasady

⁴² Dz.U. z 2025 r., poz. 418.

⁴³ Dalej: instrukcja.

przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji⁴⁴. Przyjęta instrukcja była zgodna z zasadami dotyczącymi inwentaryzacji nieruchomości uregulowanymi w art. 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁵.

Pomimo obowiązujących w Starostwie uregulowań dotyczących przeprowadzania inwentaryzacji i obowiązujących w tym zakresie przepisów, w latach objętych kontrolą, nie przeprowadzano inwentaryzacji nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujmowanych w EZN SP *(szczegóły w sekcji stwierdzone nieprawidłowości)*.

(akta kontroli str.268-291,709-780,839-841)

2.16. W badanym okresie nie wpłynęły do organu skargi i wnioski, których przedmiotem byłyby nieruchomości nierozdysponowane Skarbu Państwa. Sposób gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami nie był również przedmiotem kontroli Wojewody.

(akta kontroli str.328-334)

Starosta wyjaśnił, że zagadnienia dotyczące identyfikowania bezumownego wykorzystywania nieruchomości Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione nie były ujęte w planach kontroli oraz planach audytu wewnętrznego w latach 2022-2025.

(akta kontroli str.861-874)

2.17. W toku kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano wyjaśnienia Wojewody Mazowieckiego odnośnie sprawowanego przez niego nadzoru nad realizacją przez Starostę Wołomińskiego zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. Wojewoda wyjaśnił, że w zakresie sporządzania i przekazywania planu wykorzystania zasobu nieruchomości SP, przekazał Starostom pismem z 31 stycznia 2022 r. tabelę dotyczącą ewidencjonowania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz ewidencji lokali stanowiących własność Skarbu Państwa wraz z planem wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w celu wykorzystania przy sporządzaniu tak planów zasobu Skarbu Państwa jak i sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za rok 2021 i lata następne. Przekazana tabela była zgodna z art. 23 ust. 1db Ugn. Na podstawie art. 23 ust 1da Ugn Wojewoda, rozstrzygając o zatwierdzeniu planu, brał pod uwagę wyłącznie jego zgodność z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Wojewoda wyjaśnił dalej, że Starosta Wołomiński przedłożył przedmiotowe plany na lata 2022-2024 i 2025-2027, a on zatwierdził je odpowiednio 06 września 2022 r. i 13 marca 2025 r.

Wojewoda zwrócił uwagę, że organem, który zobligowany jest do identyfikowania przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa jest w pierwszej kolejności starosta właściwy terytorialnie. W przypadku zidentyfikowania takiej sytuacji przez wojewodę weryfikowany jest

⁴⁴ Zarządzenie nr 301.2019 Starosty Wołomińskiego z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji inwentaryzacyjnej w Starostwie Powiatowym w Wołominie.

⁴⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Dz. U. z 2023 r., poz. 120, ze zm., dalej: Urach.

stan prawny i ewidencja zasobu, a w okresie poddanym kontroli, nie odnotowano takich przypadków. Jednocześnie wyjaśnił, że w momencie wpływu wniosku o rozdysponowanie nieruchomości Skarbu Państwa ustalany jest stan faktyczny i prawny nieruchomości, a także sprawdzane jest czy nie doszło do bezumownego korzystania z nieruchomości, a jeśli tak to czy zostały uregulowane opłaty z tego tytułu. W przypadku ustalenia, że nieruchomość była bezumownie wykorzystywana i nie pobrano odszkodowania z tytułu bezumownego korzystania, nie jest wyrażana zgoda na jej rozdysponowanie z zasobu do czasu wyegzekwowania odszkodowania przez starostę wykonującego zadanie zlecone.

W latach 2022-2024 Wydział Kontroli nie przeprowadził kontroli i audytów w Starostwie Powiatowym w Wołominie w zakresie nierozdysponowanych nieruchomości SP, a w planie kontroli zewnętrznych Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie na 2025 r. nie została zaplanowana kontrola w Starostwie Powiatowym w Wołominie.

Wojewoda zwrócił uwagę, że w latach 2022-2025 Starosta Wołomiński nie zgłaszał konieczności przeprowadzenia inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str.1321-1335)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta przedłożył Wojewodzie Plany wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa po terminie ustawowym. Zgodnie z art. 23 ust 1 da Ugn na staroście spoczywa obowiązek sporządzenia i przedłożenia planu wykorzystania zasobu zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa wojewodzie w terminie co najmniej dwóch miesięcy przed zakończeniem okresu obowiązywania poprzedniego planu, z zastrzeżeniem iż zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, pierwszy Plan należało przedłożyć Wojewodzie w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie przywołanego przepisu, tj. do 8 marca 2022 r. Zgodnie z art. 23 ust. 1da Ugn Plan na lata 2025-2027 powinien być przedłożony w terminie do 31 października 2024 r.

Plan na lata 2022-2024 został przez Starostę przekazany Wojewodzie 28 marca 2022 r. i 29 kwietnia 2022 r., oraz 14 czerwca 2022 r. według wzorów tabel przesłanych przez Wojewodę, a następnie uzupełniony w dniu 19 sierpnia 2022 r., a Plan na lata 2025-2027 – 8 lutego 2025 r., po czym został uzupełniony 10 marca 2025 r.

(akta kontroli str. 781-796,1020-1032,1050-1071)

Starosta Wołomiński wyjaśnił, że Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przesyłano wojewodzie z opóźnieniem, z uwagi na dużą liczbę obowiązków nałożonych na Wydział Gospodarki Nieruchomościami. Pomimo zaangażowania pracowników, znaczne obciążenie zadaniami bieżącymi oraz realizacją innych zadań, uniemożliwiły przygotowanie i przekazanie ww. planów w ustawowym terminie.

(akta kontroli str.781-796,1020-1032,1050-1071)

2. Starosta w niewystarczający sposób nadzorował nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa, dopuszczając do użytkowania 26 z 28 poddanych oględzinom, przez podmioty nieuprawnione.

W przypadku 26 z nich, stanowiących działki ewidencyjne o łącznej powierzchni 7,4902 ha, wykorzystywanych było przez osoby nieposiadające do nich praw, przy czym 17 z nich zostało ogrodzonych, natomiast 9 posiadało inne ślady użytkowania, takie jak zaparkowane samochody, pozostawione urządzenia gospodarcze, zabawki ogrodowe itp.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 Ugn zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Art. 12 Ugn stanowi, że organ (w tym wypadku Starosta) jest zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Brak nadzoru nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, a w konsekwencji dopuszczenie do użytkowania opisywanych nieruchomości przez podmioty nieuprawnione, świadczy o braku realizacji obowiązków określonych w ww. przepisach.

Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji wyjaśnił m.in., iż w Starostwie nie posiadano wiedzy o bezumownym wykorzystywaniu tych nieruchomości z powodu braku ich oględzin, a przede wszystkim z powodu istniejących wątpliwości, czy nieruchomości ujęte w rejestrze są tam ujęte właściwie. Spośród nieruchomości poddanych oględzinom w toku kontroli, zdecydowana większość – zdaniem Zastępcy Naczelnika Wydziału Geodezji, podlega komunalizacji przez gminy. Zastępca Naczelnika nie dysponował dokumentacją źródłową mogącą potwierdzić ten fakt. Właściwemu zakwalifikowaniu nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa nie sprzyjają, zdaniem Zastępcy Naczelnika, nieprecyzyjne przepisy prawa, jak np. art. 228 Ugn. Nie dokonano oszacowania należności za bezumowne wykorzystywanie ww. nieruchomości.

(akta kontroli str.781-837,882-929,995-1008)

W ocenie NIK, ze względu na ewidencjonowanie tychże nieruchomości w EZN SP, jako znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa, powinny one podlegać właściwemu nadzorowi Starosty⁴⁶. Ponadto, nawet w przypadku przeznaczenia tych nieruchomości do komunalizacji na rzecz gmin, zgodnie z art. 228 Ugn, do czasu otrzymania prawomocnej decyzji komunalizacyjnej Wojewody, stanowiącej podstawę do wpisu prawa własności do księgi wieczystej, nieruchomość ta wciąż stanowi własność Skarbu Państwa. NIK zauważa, że brak stosownego nadzoru nad nieruchomościami skutkujący pozostawianiem poszczególnych nieruchomości w samoistnym posiadaniu osób trzecich,

⁴⁶ Za wyjątkiem trzech dobranych z EGiB, dla których podmiotem właścicielem i podmiotem władającym tam wskazanym był Skarb Państwa lub Skarb Państwa - Starosta Powiatu.

obarczone jest ryzykiem utraty własności przez Skarb Państwa na rzecz tych osób na drodze zasiedzenia.

3. W okresie objętym kontrolą, nie objęto inwentaryzacją żadnych nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości nierozdysponowanych, ujętych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa.

Brak inwentaryzacji stanowił naruszenie art. 26 Urach, w myśl którego inwentaryzacja gruntów Skarbu Państwa powinna być przeprowadzana, drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi i weryfikacji wartości tych składników.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że inwentaryzacja nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była poprzez weryfikację sald kont pozabilansowych – 012 i 093. Tak przyjętą praktykę z powodu niedopatrzenia uznano za właściwą. Ustalenie rzeczywistego stanu majątku Skarbu Państwa i źródeł jego finansowania na dany moment, weryfikacja ich gospodarczej przydatności, a także wycena, a następnie porównanie uzyskanych stanów z ewidencją księgową, rozliczenie i wyjaśnienie różnic oraz skorygowanie ewidencji w taki sposób, aby odzwierciedlała stan faktyczny nie było możliwe w Starostwie ze względu na sposób, w jaki ww. majątek inwentaryzowano. Starosta wyjaśnił, że przeprowadzone w latach 2022-2024 inwentaryzacje nie obejmowały swoim zakresem nieruchomości Skarbu Państwa, ponieważ były one prowadzone metodą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacją realnej wartości tych składników. Z powodu, że zasób nieruchomości Skarbu Państwa prowadzono pozabilansowo, nie było możliwości porównania tych danych. W związku z tym uznano, że skoro opisywane nieruchomości nie stanowią składników majątku Powiatu, przyjęte postępowanie jest właściwe i spełnia warunki określone w art. 26 ust. 1 pkt. 3 Urach.

(akta kontroli str.268-291,328-334,709-780,839-860,1050-1071)

Jako powód braku inwentaryzowania nieruchomości nierozdysponowanych Skarbnik wskazała brak poprawnego rejestru Zasobu. Dodała też, że w związku z wykazaną w toku kontroli nieprawidłową praktyką i w celu jej usunięcia, w II półroczu br. planowane jest przeprowadzenie inwentaryzacji (doraźnej) nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str.268-291,328-334,709-780,839-860,1050-1071)

NIK zauważyła, że prawidłowa inwentaryzacja gruntów i nieruchomości to podstawa wiedzy o majątku Skarbu Państwa, który w tym przypadku jest zarządzany przez Starostę. Wiedza ta jest konieczna do prowadzenia właściwej, racjonalnej i skutecznej gospodarki nieruchomościami.

4. Starosta nie przestrzegał terminów dotyczących uzupełniania danych w EGiB na podstawie dokumentacji przekazywanej przez sądy i notariuszy, dla wszystkich 20 zbadanych przypadków, co było niezgodne z art. 23 ust. 7 Pgik.

Badanie terminowości 20 wpisów do EGiB danych przekazywanych przez sądy i notariuszy wykazało przekroczenia ustawowego terminu dla każdego z nich. Czas od otrzymania informacji do wprowadzenia prawidłowych danych do EGiB, dla badanej próby, wynosił od 204 do 1171 dni, tymczasem zgodnie z art. 23

ust. 7 Pgik Starosta powinien dokonać stosownych zmian nie później niż w terminie 30 dni.

Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji Wyjaśnił, że w 5 przypadkach powodem niedochowania wymaganego terminu były okoliczności niezależne od Starostwa, a pozostałe 15 było efektem indywidualnych błędów pracowników.

(akta kontroli str.1336-1340)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starosty w obszarze gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa.

W badanym okresie Starosta nie zapewnił skutecznego i rzetelnego nadzoru nad zagospodarowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa dopuszczając do ich użytkowania, w 26 na 28 zbadanych przypadków, przez podmioty niedysponujące prawami do tych nieruchomości. W związku z brakiem wiedzy w 24 (na 26 przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa) nie był w stanie określić czy i jakie opłaty z tego tytułu powinny być ponoszone przez ww. nieuprawnione podmioty.

Ponadto Starosta nie uwzględniał w planach zagospodarowania zasobu wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, a plany te przekazywał Wojewodzie z uchybieniem ustawowych terminów określonych w Ugn. Ujęte w ww. planach działania dotyczące zagospodarowania części nieruchomości nierozdysponowanych nie były w pełni realizowane. Ponadto w Starostwie Wołomińskim, w badanym okresie, nie przeprowadzano inwentaryzacji nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

OBSZAR

3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

3.1. Starosta opłacał podatek od nieruchomości:

– za 2022 r. od udziału w sześciu nieruchomościach o łącznej powierzchni 1231,5 m² w łącznej wysokości 223,50 zł;

– za 2023 – 2025 od udziału w czterech nieruchomościach o łącznej powierzchni 1049,5 m² w łącznej wysokości odpowiednio 224,50 zł, 225,5 zł oraz 282,50 zł oraz podatek leśny:

– za 2022 r. od 24 nieruchomości o łącznej powierzchni 9,21 ha w łącznej wysokości 430,00 zł⁴⁷;

– za lata 2023-2025 od 39 nieruchomości o łącznej powierzchni 11,82 ha w łącznej wysokości 795 zł; 851,43 zł i 721 zł.

Deklaracje podatkowe składane dla powyższych lat, zostały objęte korektami z: 30 maja 2023 r., 15 stycznia 2024 r. i 16 maja 2024 r.

Starosta składał deklaracje podatkowe na podatek od nieruchomości do dwóch organów podatkowych – Burmistrza Wołomina oraz Burmistrza Ząbek, a na podatek leśny do jednego – Wójta Gminy Poświętne.

(akta kontroli str.328-334,454-696,839-874,995-1008,1051-1053,1076)

⁴⁷ Na podstawie deklaracji podatkowej złożonej 16 maja 2024 r.

3.2. Deklaracje na podatek od nieruchomości, w okresie objętym kontrolą, a także deklaracje na podatek leśny na lata 2024 i 2025, składane były do odpowiednich organów podatkowych w terminie określonym w art. 6 ust. 9 pkt. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o opłatach i podatkach lokalnych⁴⁸. Natomiast, deklaracje na podatek leśny na lata 2022 i 2023, jak i korekty do nich, Starosta złożył po ww. terminie (*szczególności w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

Starosta złożył trzy korekty do deklaracji na podatek leśny na 2023 r., tj. 15 kwietnia 2024 r., 14 maja 2024 r. i 15 maja 2024 r., a także dwie korekty na 2024 r. 15 kwietnia 2024 r. i 14 maja 2024 r. Zapłata podatku dokonywana była do 15 dnia każdego miesiąca, a za styczeń do 31 stycznia, tj. zgodnie z terminem określonym w art. 6 ust. 9 pkt. 3 Upiol.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła m.in., że brak poprawnie prowadzonego rejestru nieruchomości nierozdysponowanych Skarbu Państwa uniemożliwia wskazanie przyczyn i dat od kiedy wstąpił obowiązek podatkowy dla danej nieruchomości. Podobnie w odniesieniu do zmniejszenia się liczby nieruchomości objętych podatkiem od nieruchomości w 2023 r. w stosunku do 2022 r., trudno jej w jednoznaczny sposób wskazać przyczynę tego faktu. Zdaniem Skarbnik, składane deklaracje opierały się w dużej mierze na wezwaniach poszczególnych organów podatkowych (zgodnie z właściwością miejscową).

(akta kontroli str. 328-334, 454-696, 839-874, 995-1008, 1051-1053, 1076)

W roku 2022 wskazano do opodatkowania 21 działek leśnych (podatek leśny) w związku z otrzymanym wezwaniem z Gminy Poświętne w 2024 r., w którym wezwano Starostę do złożenia deklaracji za lata 2019-2022. Ponadto w roku 2022 wygasł obowiązek podatkowy dla działek nr ew.: 184/56, 184/52 obręb 15 – Wołomin Miasto, zostały one zbyte na rzecz osoby fizycznej, dlatego nie wykazywano ich do opodatkowania w 2023 roku. Podatkiem od nieruchomości w roku 2022 objęto 5 działek.

W roku 2023 do opodatkowania wskazano łącznie 36 działek leśnych (podatek leśny), w tym dla 15 działek leśnych, obowiązek podatkowy powstał z dniem 1 kwietnia 2023 r. Działki objęte podatkiem leśnym zostały zgłoszone do opodatkowania zgodnie z otrzymanym wezwaniem z Gminy Poświętne w roku 2023 r. oraz zmianą z Ewidencji Gruntów i Budynków nr WGG.6620.8.249.2023 z dnia 20 marca 2023 r. Pozostałe 21 działek leśnych z obowiązkiem podatkowym od dnia 01 stycznia 2023 r. wskazano w deklaracji, zgodnie z otrzymanym wezwaniem z Gminy Poświętne, w roku 2024. Po otrzymaniu wezwania Starosta weryfikował terminowość dokonywania opodatkowania poszczególnych nieruchomości.

(akta kontroli str. 328-334, 454-696, 839-874, 995-1008, 1051-1053, 1076)

3.3. Starosta nie podejmował skutecznych działań celem ustalenia wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, które z obszaru jego właściwości podlegałyby obowiązkowi podatkowemu.

Jednocześnie w EZN SP (wg danych na dzień 6 marca 2025 r.) w 2022 r. znajdowało się 27, a w latach 2023-2025 – 28 nieruchomości

⁴⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 707; dalej Upiol.

nierozdysponowanych, których Starosta nie objął deklaracjami podatkowymi (szczegóły w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.454-695,861-874,1050-1071)

3.4. W okresie objętym kontrolą nie występowały przypadki wydawania przez właściwe miejscowo organy podatkowe ulg w postaci umorzeń, odroczeń czy rozkładania podatku na raty.

(akta kontroli str.839-874)

3.5. W toku kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano wyjaśnienia od Wojewody Mazowieckiego w sprawie sprawowanego przez niego nadzoru nad realizacją przez Starostę zadań związanym z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państw. Wojewoda wyjaśnił, że Starosta nie składał mu wniosków o dodatkowe środki dotacyjne na uregulowanie podatków dotyczących nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 1321-1335)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta nie zapewnił ustalenia wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, które z obszaru jego właściwości podlegałyby obowiązkowi podatkowemu i nie odprowadzał podatku od wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, dla których istniały uzasadnione ku temu przesłanki, co było działaniem niezgodnym z art. 2 ust. 1 Upiol, a także art. 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym⁴⁹ oraz nierzetelnym.

W ramach porównania bazy EGIB i EZN SP, wykazano 1193 nieruchomości w bazie EGIB, które nie były ujmowane w EZN SP, a dla których - właścicielem lub posiadaczem samoistnym wskazany był Skarb Państwa lub/i Skarb Państwa-Starosta Wołomiński (wg danych Starostwa na 6 marca 2025 r.). W toku kontroli wskazano pierwotnie 599 nieruchomości, które w okresie objętym badaniem, nie podlegały wyłączeniu z obowiązku ujmowania ich w EZN SP, co zostało opisane w pkt. 1.1 wystąpienia. Na podstawie tej informacji oraz przeprowadzonej przez inspektora Wydziału Finansów wstępnej analizy, wykazano 268 nieruchomości, które podlegało obowiązkowi podatkowemu od nieruchomości lub leśnego.

Wg danych na dzień 1 sierpnia 2025 r., oszacowana w toku kontroli wysokość nieuiszczonego podatku w latach 2022-2025 wyniosła łącznie 394,4 tys. zł, z tego 383,2 tys. zł stanowił podatek od nieruchomości, a 11,2 tys. zł podatek leśny. Dla poszczególnych lat należności kształtowały się następująco (podatek od nieruchomości i leśny): za 2022 r. – 82,3 tys. zł i 2,1 tys. zł; za 2023 r. – 93,7 tys. zł i 3,2 tys. zł; za 2024 r. – 100,6 tys. zł i 3,2 tys. zł; za 2025 r. – 106,6 tys. zł i 2,7 tys. zł⁵⁰. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych liczba nieruchomości nieujmowanych w EZN SP i niepodlegających wyłączeniu z tej ewidencji w myśl

⁴⁹ Dz.U. z 2025r., poz. 176.

⁵⁰ Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać ustalona w postępowaniu podatkowym, po uwzględnieniu ustawowych zwolnień i wyłączeń.

obowiązujących przepisów, została przez Starostę określona zgodnie z opisem w pkt. 1.1 wystąpienia i wynosiła 24 nieruchomości.

Ponadto, w EZN SP znajdowały się wskazane przez Starostwo nieruchomości nierozdysponowane (28), które również nie zostały objęte obowiązkiem podatkowym.

W toku kontroli Starostwo nie przekazało także zestawienia zawierającego nieruchomości ujmowane w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o klasoużytku „dr”. W EZN SP wykazano nieruchomości o ww. klasoużytku, wśród których mogły występować drogi wewnętrzne objęte obowiązkiem podatkowym. Uniemożliwiło to przeprowadzenie szczegółowej kontroli użytków gruntowych „dr” – drogi. W związku z tym, Starosta nie identyfikował tego rodzaju nieruchomości pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym, w tym również tych, które nie podlegały zwolnieniu, na podstawie art. 2 ust. 3 pkt. 4 Upiol. Skutkiem był brak realizacji obowiązku podatkowego w odniesieniu do nieruchomości drogowych nieobjętych tym zwolnieniem. Zgodnie z ww. przepisem, opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych, w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, oraz zlokalizowane w nich budowle – z wyjątkiem związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż utrzymanie dróg publicznych lub eksploatacja autostrad płatnych.

Starosta wyjaśnił, że nie dokonał weryfikacji opisywanych nieruchomości, ze względu na znaczną liczbę zadań zleconych Wydziałowi Geodezji, a także ograniczoną liczbę pracowników.

Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji wyjaśnił, że Starosta Wołomiński – Skarb Państwa nie dysponuje drogami na terenie Powiatu Wołomińskiego. Jednocześnie poinformował, że w EZN SP błędnie zostały ujęte nieruchomości drogowe, których dane zostały zaimportowane z bazy EGiB i oznaczone jako drogi stanowiące własność Skarbu Państwa. Nieruchomości te pozostają w zarządzie jst oraz GDDKiA. W odniesieniu natomiast do niektórych działek, oznaczonych w ewidencji jako drogi, brak jest potwierdzenia ich funkcji drogowej w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Skarbnik Starostwa wyjaśniła, że ze względu na nierzetelnie prowadzoną EZN SP, przekazywane w toku kontroli zestawienia i rejestry powstające w jej trakcie, zawierają wiele nieprawidłowo ujętych nieruchomości, a w związku z tym, oszacowanie kwoty nieuiszczonych podatków obarczone jest dużym ryzykiem błędu. Jej właściwe wskazanie będzie możliwe po utworzeniu nowego prawidłowego rejestru nierozdysponowanych nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa.

Ponadto wyjaśniła, że przeprowadzona dotychczas analiza nieruchomości Skarbu Państwa podlegających obowiązkowi podatkowemu (od nieruchomości, leśnemu) wymaga jeszcze szczegółowych badań w celu ustalenia właściwej ich liczby w kontekście obowiązku ich opodatkowania. Istnieją bowiem wątpliwości czy faktycznie grunty Skarbu nie są na przykład użytkowane przez osoby fizyczne lub prawne, które opłacają za nie podatki. Naczelnik wyjaśniła również, że zgodnie z zapisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, obowiązek egzekwowania od podatnika deklaracji podatkowych, ciąży również po stronie organu podatkowego. Poinformowała, że po przeprowadzeniu

stosownej weryfikacji nieruchomości zostaną złożone deklaracje podatkowe do właściwych organów podatkowych.

(akta kontroli str.328-334,454-696,709-780,839-874,995-1008,1051-1053,1076)

W ocenie NIK obowiązek składania deklaracji, a zatem także i identyfikacji wszystkich nieruchomości objętych tym obowiązkiem, jak i opłacania podatku w wyznaczonych terminach, wynika z art. 9 Upiol i nie jest zależny od wezwań. Ponadto Starosta, działający w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, zobowiązany jest do bieżącej realizacji ww. obowiązku. Starosta nie udowodnił podejmowania wobec nieruchomości ujętych w ewidencji działań, których celem byłoby ustalenie ewentualnego braku zasadności objęcia ich obowiązkiem podatkowym

Zgodnie z art. 21 Pgik podstawą wymiaru podatków są dane zawarte w EGiB, w której to, w opisywanych wyżej przypadkach, nie wskazano na inny podmiot właściwy do realizacji ww. obowiązku.

(akta kontroli str.328-334,454-696,839-874,995-1008,1051-1053,1076)

2. Deklaracje podatkowe na podatek leśny, za lata 2022 i 2023, jak i korekty do tych deklaracji, zostały złożone po terminie, skutkiem powyższego było również dokonanie zapłaty należnych podatków z uchybieniem terminu określonego w art. 6 ust. 5 ustawy o podatku leśnym, a także art. 6 ust. 9 pkt. 1 Upiol.

Zgodnie z art. 6 ust. 5 pkt. 1 ustawy o podatku leśnym, deklaracje podatkowe na podatek leśny osoby prawne powinny składać w terminie do dnia 15 stycznia danego roku lub 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego, a korektę deklaracji w terminie 14 dni od wystąpienia okoliczności powodujących daną korektę.

Deklaracje podatkowe na podatek leśny za lata 2022 i 2023 Starosta złożył odpowiednio 30 maja 2023 r. i 16 maja 2024 r., tj. 789 i 134 dni po ustawowym terminie.

Do złożenia deklaracji podatkowej za lata 2019-2022, a także korekty deklaracji za lata 2023-2024, wezwał Starostwo Wójt Gminy Poświętne, jako organ podatkowy, w dniu 19 lutego 2024 r. (data wpływu 26 lutego 2024 r.), a następnie 30 kwietnia 2024 r. (data wpływu 9 maja 2024 r.).

Ponadto, Starosta złożył trzy korekty deklaracji na podatek leśny za 2023 r. (24 kwietnia 2024 r. – data wpływu do organu podatkowego – 58 dni od wezwania; dwie korekty 16 maja 2024 r. – 16 dni od wezwania); oraz dwie korekty za 2024 r. w dniach: 24 kwietnia 2024 r. (58 dni od wezwania i 16 maja 2024 r. – 16 dni od wezwania).

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że deklaracje na podatek leśny w 2022 i 2023 r. nie zostały złożone, ze względu na brak wiedzy Wydziału Finansów o posiadanych nieruchomościach Skarbu Państwa. Zgodnie z wyjaśnieniami, Wydział Geodezji w tych latach nie przekazał informacji o posiadanych gruntach. Dlatego też deklarację złożono po otrzymaniu wezwania z organu podatkowego. Złożenie deklaracji wiązało się z uzyskaniem oraz wyjaśnieniem statusu nieruchomości wskazanych w opisywanych wezwaniach z danymi posiadanymi przez Wydział Geodezji.

Skarbnik powiatu wyjaśniła również, że ze względu na konieczność weryfikacji nieruchomości wskazanych w wezwaniu, Starostwo pismem z 4 marca 2024 r.

poinformowało Wójta Gminy Poświętne o konieczności weryfikacji nieruchomości wskazanych w wezwaniu, a pierwotnie składane deklaracje nie zawierały wszystkich gruntów podlegających opodatkowaniu, stąd wystąpiła konieczność złożenia kolejnych deklaracji.

(akta kontroli str.328-334,454-696,709-780,839-874,995-1008,1051-1053,1076)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność Starosty w obszarze opodatkowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

W Starostwie Wołomińskim nie ustalono dokładnej liczby nieruchomości, które winne być ujęte w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości nierozdysponowanych, a w konsekwencji nie ustalono też które z nich podlegają – i jakiemu – obowiązkowi podatkowemu (od nieruchomości, leśnemu, itp.)

Deklaracje podatkowe na ww. podatki składane były nieterminowo i wymagały one kolejnych korekt, co było powodem opóźnienia w regulowaniu zobowiązań podatkowych z nich wynikających.

IV. Wnioski

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

Wnioski

- 1.** Podjęcie działań zapewniających funkcjonowanie, w obszarze poddanym badaniom, rzetelnej i skutecznej kontroli zarządczej, uwzględniającej standardy określone w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.
- 2.** Zaktualizowanie i uzupełnienie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o wszystkie nieruchomości, którymi w imieniu Skarbu Państwa gospodarować powinien Starosta, oraz usunięcie z zasobu nieruchomości podlegających wyłączeniu na mocy Ugn.
- 3.** Utworzenie i prowadzenie odrębnej od zasobu ewidencji/rejestru nieruchomości podlegających komunalizacji zgodnie z art. 228 Ugn., a wyłączonych na tej podstawie z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.
- 4.** Wykazywanie w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wszystkich danych dotyczących ujętych w niej nieruchomości, zgodnie z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami.
- 5.** Rzetelne sporządzanie i terminowe przekazywanie Wojewodzie Mazowieckiemu sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa.
- 6.** Prowadzenie ewidencji pozabilansowej dla nieruchomości Skarbu Państwa, w tym dla nieruchomości nierozdysponowanych.
- 7.** Ustalenie podmiotów korzystających z nieruchomości Skarbu Państwa bez stosownego tytułu prawnego, wyegzekwowanie od nich należnego wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości oraz uregulowanie sposobu korzystania z tych nieruchomości.
- 8.** Przeprowadzanie inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa (w tym nierozdysponowanych) w celu racjonalnego nimi gospodarowania.

9. Ustalenie wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego, a także uiszczenie tego podatku, po złożeniu stosownych deklaracji podatkowych.

10. Terminowe składanie prawidłowo wypełnionych deklaracji podatkowych dla nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono i opatrzone podpisem własnoręcznym w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje *prawo zgłoszenia* na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 31 października 2025 r.

Kontroler

Wojciech Nędzi

Specjalista kontroli państwowej

/-/

Kontroler

Michał Wieloński

Specjalista kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Warszawie

Dyrektor

Paweł Tołwiński

/-/