

## Konieczność zmian prawnych

# Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa

**ZUZANNA SIERADZKA**

*Zakres właściwości starostów w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (SP) jest bardzo rozległy, obejmuje m.in. zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów SP. Znaczenie tego zagadnienia jest ogromne, dlatego ważne jest właściwe i rzetelne wykonywanie zadań przez upoważnione organy. Kontrola przeprowadzona przez NIK w 2023 r. w województwie łódzkim wykazała, że starostowie nieprawidłowo gospodarowali nierozdysponowanymi nieruchomościami SP, narażając państwo na poważne straty finansowe.*

### Wstęp

Starostowie<sup>1</sup> są jednym z wielu organów reprezentujących Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami<sup>2</sup>, realizując, na podstawie art. 11 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup> (dalej u.g.n.), zadania z zakresu administracji rządowej. Przepis

ten wprowadza domniemanie kompetencji na rzecz starostów, jednoznacznie wskazując na ich ogólną właściwość, ograniczoną wyjątkami wynikającymi z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz odrębnych ustaw<sup>4</sup>. Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa obejmuje wiele czynności, w tym m.in.: ich

<sup>1</sup> W artykule przyjęto, że każdorazowo zagadnienia opisane w odniesieniu do starostów dotyczą również prezydentów miast na prawach powiatów, którzy w ramach pełnionych funkcji także realizują tożsame zadania z zakresu administracji rządowej dotyczące gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

<sup>2</sup> Przez pojęcie „grunt” przyjęto grunt niezabudowany będący częścią powierzchni ziemskiej, stanowiący odrębny przedmiot własności oraz grunt zabudowany wraz z trwale z nim związanymi naniesieniami. Przez pojęcie „nieruchomość” przyjęto grunt, jak również budynki trwale z nim związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności zgodnie z art. 46 ustawy z 23.4.1964 r. – kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.)

<sup>3</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 1145

<sup>4</sup> M.in. ustawa z 19.10.1991 o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2329), ustawa z 10.7.2015 o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2061), ustawa z 9.6.2011 – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1072, ze zm.), ustawa z 28.9.1991 o lasach (Dz.U. z 2022 r. poz. 672, ze zm.), ustawa z 20.7.2017 – Prawo wodne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.).



ewidencjonowanie zgodnie z katastem nieruchomości<sup>5</sup>; wycenę; zabezpieczenie przed uszkodzeniem lub zniszczeniem. Ponadto starosta zobowiązany został do współpracy z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego (JST); do podejmowania czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości; o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia; o stwierdzenie nabycia spadku; o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie, a także do składania wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej. Ponadto starostowie, działając w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, za zgodą wojewody zbywają, nabywają, wydzierżawiają, wynajmują, użyczają oraz oddają w użytkowanie nieruchomości wchodzące w skład zasobu. Pozostałe nieruchomości, nieudostępnione do gospodarowania innym podmiotom, stanowią nieruchomości nierozdysponowane i wbrew powszechnym opiniom liczba tych nieruchomości SP gospodarowanych

przez starostów jest znacząca. Na dzień 31 grudnia w latach 2020–2022 stanowiły one odpowiednio 48,9%, 39,3%, 35,9% ogółu nieruchomości<sup>6</sup> Skarbu Państwa ujętych w skontrolowanych zasobach oraz 25,3%, 24%, 20,8% ich powierzchni. Wskazany katalog czynności podejmowanych w ramach gospodarowania nieruchomościami nie jest zamknięty i nie wyklucza realizowania przez starostów dodatkowych zadań, wynikających z przepisów prawa, niezbędnych do działania za Skarb Państwa w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, o których mowa w art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Takimi działaniami jest m.in. realizacja obowiązków podatkowych w zakresie wymiaru i naliczenia podatku od nieruchomości czy podatku leśnego<sup>7</sup> od nierozdysponowanych nieruchomości, jak i inwentaryzacja nieruchomości Skarbu Państwa.

Starostowie podejmują działania wobec nieruchomości objętych utworzonym na podstawie art. 20 pkt 1) i art. 21 u.g.n. zasobem nieruchomości Skarbu Państwa<sup>8</sup>. W jego skład włączono nieruchomości stanowiące przedmiot własności SP i nieoddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa,

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 224 ustawy o gospodarce nieruchomościami do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez pojęcie „kataster nieruchomości” rozumie się ewidencję gruntów i budynków EGiB.

<sup>6</sup> Znajdowały się one na terenie 9 powiatów i jednego miasta na prawach powiatu z woj. łódzkiego; na potrzeby artykułu przyjęto, że przez pojęcie „nieruchomość” rozumie się wyodrębnioną w ewidencji gruntów i budynków działkę ewidencyjną.

<sup>7</sup> Skarb Państwa, a co za tym idzie także starosta działający w jego imieniu zwolniony jest z realizacji obowiązków podatkowych jedynie w zakresie podatku rolnego, na podstawie art. 3a ustawy z 15.11.1984 o podatku rolnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 333, ze zm.)

<sup>8</sup> Obok gminnego, powiatowego i wojewódzkiego zasobu nieruchomości.

przy czym jednocześnie u.g.n. wprowadza katalog nieruchomości wyłączonych z zasobu<sup>9</sup>, co, jak pokazała kontrola NIK, z uwagi na rozproszenie regulacji powoduje istotne komplikacje i utrudnia kompletną i rzetelną identyfikację wszystkich nieruchomości niezbędnych do ujęcia w zasobie. Jednocześnie reprezentowanie Skarbu Państwa przez starostę w sprawach dotyczących gospodarowania nieruchomościami nie ogranicza się jedynie do mienia wchodzącego w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa<sup>10</sup>. Ustawodawca nałożył na ten organ obowiązek prowadzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, a zatem wyłączonych z zasobu. Ponadto, co istotne, zobowiązał starostów do ujmowania w prowadzonej przez siebie ewidencji i jednocześnie do gospodarowania, nieruchomości Skarbu Państwa, co do których nie założono jeszcze księgi wieczystej, a ich prawo własności wynika z innych dokumentów urzędowych lub aktów prawnych.

Pomimo wskazanego wyżej domniemania kompetencji na rzecz starostów, uwzględniając fakt, że zagadnienia związane z gospodarowaniem nieruchomościami

Skarbu Państwa nie wynikają jedynie z u.g.n., w toku kontroli NIK zidentyfikowała istotny problem dotyczący prawidłowej i kompleksowej identyfikacji przez starostów podmiotu właściwego do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. W wielu przypadkach starostowie niezasadnie, najczęściej z uwagi na brak założonej księgi wieczystej dla nieruchomości, uznawali się za podmiot niewłaściwy i nie włączali nieruchomości Skarbu Państwa do prowadzonego zasobu, zatem nie gospodarowali tymi nieruchomościami, nie dysponowali wiedzą o ich faktycznym zagospodarowaniu, nie uwzględniali w planach zagospodarowania, nie inwentaryzowali, nie obejmowali obowiązkiem podatkowym. Nie podejmowali także systemowych i kompleksowych działań mających na celu ustalenie stanu prawnego tych nieruchomości przez założenie księgi wieczystej. Jedyną ewidencją, która je uwzględniała, była ewidencja gruntów i budynków (dalej EGiB), także prowadzona przez starostów, na podstawie art. 7d ust. 1 pkt a) ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>11</sup> (dalej ustawa p.g.i.k.). Przy czym, pomimo ustawowych kompetencji<sup>12</sup>, także

<sup>9</sup> Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje pewne wyjątki od ww. reguły, wskazując jakie nieruchomości nie wchodzi w skład zasobu, tj. grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi oraz stanowiące własność SP urządzenia wodne lub ich części oraz budowle i ich części; grunty zabudowane urządzeniami wodnymi znajdujące się poza linią brzegu oraz urządzenia wodne lub ich części stanowiące własność SP, wobec których prawa właścicielskie wykonują podmioty, o których mowa w art. 212 ust. 1 ustawy – Prawo wodne; nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy z 10.5.1990 – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32 poz. 191) stały się, z mocy prawa własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności czy nieruchomości przekazane w użytkowanie wieczyste.

<sup>10</sup> Wyrok Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 21.3.2007, sygn. akt I ACa 1136/06, LEX nr 298421.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 1151.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 6a ust. 1 pkt 2, ppkt b) ustawy p.g.i.k. starosta jest też organem administracji geodezyjnej i kartograficznej i przy pomocy geodety powiatowego odpowiada za prowadzenie powiatowej części



wobec tej ewidencji starostowie nie podejmowali działań celem jej bieżącej aktualizacji. To z kolei powodowało, że istotna część nieruchomości Skarbu Państwa została wyłączona spod jakiegokolwiek nadzoru i może być w rzeczywistości użytkowana przez podmioty niedysponujące do niej żadnym tytułem prawnym. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest m.in. ryzyko uszczuplenia wpływów Skarbu Państwa o kwoty, które byłyby należne w sytuacji odpłatnego udostępniania gruntów, utrata wartości tych nieruchomości, w szczególności gruntów zabudowanych i naniesień, w wyniku gospodarowania nimi przez podmiot nieuprawniony, a także przede wszystkim utrata własności tych nieruchomości w wyniku zasiedzenia. Warto także zwrócić uwagę na ryzyko związane z niewłaściwą eksploatacją tych gruntów, skutkującą nawet degradacją środowiska, np. wskutek powstawania na nich dzikich wysypisk, w przypadku których, wobec nieujawnienia innego właściciela, ciężar kosztów związanych z uporządkowaniem i ewentualną rekultywacją terenu spoczywać będzie na jedynym, ujawnionym właścicielu lub posiadacz, jakim jest Skarb

Państwa. Jednocześnie kontrola NIK ujaśniła, że starostowie nie podejmowali także adekwatnych i skutecznych działań wobec nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa już ujmowanych w prowadzonym przez siebie zasobie nieruchomości. Nieruchomości te w dużej mierze także wyłączone były spod systemowego nadzoru czy kontroli i pomimo obowiązków ustawowych starostowie nie realizowali wobec nich wielu zadań, do których zostali zobowiązani.

### Założenia kontroli NIK

Przeprowadzona w 2023 r. przez NIK kontrola<sup>13</sup>: „Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w województwie łódzkim” miała na celu weryfikację prawidłowości i rzetelności ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa; w tym nierozdysponowanych; prawidłowości, rzetelności i gospodarności realizacji zadań związanych z gospodarowaniem tymi nierozdysponowanymi nieruchomościami oraz prawidłowości i rzetelności realizacji zadań związanych z ich opodatkowaniem<sup>14</sup>. Badanie przeprowadzono w 10 jednostkach

---

państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym jego tworzenie, ewidencjonowanie przez powiaty województwa łódzkiego dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, nr ewid. P/21/077. Ponadto w okresie wcześniejszym Izba zrealizowała inne kontrole w części o zbliżonym zakresie tematycznym: *Cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym*, nr ewid. P/21/032; *Działania organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych*, nr ewid. P/18/003; *Gospodarowanie wybranymi nieruchomościami Skarbu Państwa*, nr ewid. I/12/008.

<sup>13</sup> Nr ewid. 131/2023/P/23/071/LLO.

<sup>14</sup> Kontrola była uzupełnieniem przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Łodzi w 2021 r. kontroli: *Realizacja przez powiaty województwa łódzkiego dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa*, nr ewid. P/21/077. Ponadto w okresie wcześniejszym Izba zrealizowała inne kontrole w części o zbliżonym zakresie tematycznym: *Cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym*, nr ewid. P/21/032; *Działania organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych*, nr ewid. P/18/003; *Gospodarowanie wybranymi nieruchomościami Skarbu Państwa*, nr ewid. I/12/008.

samorządu terytorialnego z województwa łódzkiego, dziewięciu starostwach powiatowych i w jednym mieście na prawach powiatu. Doboru jednostek do kontroli dokonano na podstawie elektronicznych danych sprawozdawczych o nieruchomościach Skarbu Państwa, w tym nierozdysonowanych, pozyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego. Doboru jednostek dokonano kierując się liczbą nieruchomości nierozdysonowanych występujących w poszczególnych powiatach, a także ich zróżnicowaniem i kategorią. Kolejnym założeniem kontroli była analiza porównawcza danych o nieruchomościach zgromadzonych w różnych bazach, prowadzonych w starostwach powiatowych i miastach na prawach powiatu, tj. w ewidencji zasobu nieruchomości SP, rocznych sprawozdaniach z gospodarowania tym zasobem i ewidencji gruntów i budynków.

Zakres i struktura danych objęta EGİB określona została rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>15</sup> (dalej rozporządzenie w sprawie EGİB), które identyfikuje trzy podstawowe jednostki powierzchniowe dla celów ewidencji: jednostkę ewidencyjną, obręb ewidencyjny oraz działkę ewidencyjną<sup>16</sup>. Działki ewidencyjne, budynki i lokale oraz osoby i jednostki organizacyjne, oznacza się w wykazie odpowiednimi identyfikatorami, o których mowa w załączniku nr 5 do ww. rozporządzenia.

Zgodnie z art. 23 ust. 1c u.g.n. ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa obejmuje m.in.: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, a zatem według spisu gruntów i budynków, na co wskazuje art. 2 pkt 8 ustawy p.g.i.k.; powierzchnie nieruchomości; wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości w przypadku braku księgi wieczystej; przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym; informację o ostatniej aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego; informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. Powyższe ujednolicenie przyjętej nomenklatury zapewniać ma zgodność utworzonego katalogu zasobu z EGİB, ale także weryfikowalność.

W związku z prowadzoną ewidencją zasobu nieruchomości Skarbu Państwa starostowie zobowiązani zostali także mocą art. 23 ust. 1a u.g.n. do sporządzania i przekazywania wojewodzie rocznego sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu. Tu ustawodawca nie określił zakresu oraz formy danych objętych tym dokumentem. Przyjąć należy, że skoro jest to sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami zasobu, to powinno obejmować wszystkie nieruchomości wchodzące do niego, a dane o nieruchomościach (gruntach, budynkach, lokalach) powinny być prezentowane w tożsamy sposób. W praktyce w skali kraju nie ma przyjętego jednolitego wzoru

<sup>15</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 219.

<sup>16</sup> Przez działkę ewidencyjną rozumieć należy ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych.



sprawozdania, a jest on określany przez właściwego wojewodę, co czyni ten dokument użytecznym jedynie do celów nadzorczych realizowanych przez ten podmiot.

## Ustalenia kontroli

### Ewidencjonowanie nieruchomości SP

Nieprawidłowości związane z ewidencjonowaniem nieruchomości Skarbu Państwa stwierdzono w każdej z 10 kontrolowanych jednostek. Punktem wyjścia w kontrolach była weryfikacja kompletności sporządzonych ewidencji zasobu nieruchomości SP prowadzonych przez starostów w odniesieniu do EGiB i nieruchomości, dla których według tego wykazu właścicielem jest Skarb Państwa<sup>17</sup>. Stwierdzono, że żaden z kontrolowanych starostów nie zapewnił zgodności ewidencji i według stanu na 30 kwietnia 2023 r.<sup>18</sup> w spisach zasobu nieruchomości SP starostowie nie ujęli łącznie 6347 nieruchomości, dla których właścicielem lub posiadaczem samoistnym według EGiB był Skarb Państwa i dla których nie wskazano innego podmiotu ewidencjonującego nieruchomości na mocy przepisów szczególnych<sup>19</sup>.

Były to nieruchomości nierozdysponowane, którymi starostowie w konsekwencji nie gospodarowali. Część starostów wyjaśniała, że przyczyną tego jest niedysponowanie dokumentem źródłowym potwierdzającym własność Skarbu Państwa i ich nieuregulowany stan prawny. Pomijali fakt, że w EGiB ujawnia się dane na podstawie wpisów z ksiąg wieczystych, prawomocnych orzeczeń sądowych, umów zawartych w formie aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, ale także dyspozycji zawartych w aktach normatywnych. Ponadto w EGiB wykazuje się właścicieli nieruchomości, a w przypadku zasobów Skarbu Państwa także podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu znajdują się te nieruchomości. Co więcej, zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą, dane zawarte w EGiB, m.in. w postaci wypisu z rejestru gruntów, mają walor dokumentu urzędowego i korzystając z domniemania zgodności stanowią dowód tego, co zostało w nich stwierdzone<sup>20</sup>, a przeciwnie – dowodem pozwalającym skorygować dane w nim ujęte może być inny dokument o tożsamym charakterze<sup>21</sup>. Zatem, zapewniając

<sup>17</sup> Z analizy wyłączono ujęte w EGiB nieruchomości SP, dla których podmiotem władającym i/lub gospodarującym był inny podmiot zobowiązany do gospodarowania tymi nieruchomościami na mocy przepisów odrębnych, jak np.: Lasy Państwowe, nadleśnictwa, wojewódzkie zarządy dróg i zarządy melioracji, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Krajowe Ośrodki Wsparcia Rolnictwa, Wody Polskie, Polskie Koleje Państwowe, Państwowa Grupa Energetyczna.

<sup>18</sup> Data pozyskania źródłowych danych elektronicznych z kontrolowanych starostów.

<sup>19</sup> Tj. 19,3% nieruchomości SP ujętych w ewidencjach kontrolowanych i 47,7% nieruchomości nierozdysponowanych.

<sup>20</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 16.12.2021, sygn. akt II OSK 1781/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19.3.2012, sygn. akt III SA/Po 945/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 16.12.2021, sygn. II SA/Lu 690/21.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 24 ust. 2b pkt 1 p.g.i.k. w drodze czynności materialno-technicznych aktualizuje się informacje dotyczące właściciela nieruchomości, wynikające z przepisów prawa, wypisów z ksiąg wieczystych, prawomocnych orzeczeń sądu, ostatecznych decyzji administracyjnych czy aktów notarialnych. Ponieważ nie ma podstawy do wykazywania w EGiB właściciela nieruchomości, rozporządzenie w sprawie EGiB w załączniku nr 5 przewiduje wprowadzenie zapisów „właściciel nieustalony”.

zgodność prowadzonej ewidencji zasobu z katastrzem nieruchomości, korzystając z domniemania kompetencji, o którym mowa w art. 11 ust. 1 u.g.n., starostowie powinni ujmować w nim wszystkie te nieruchomości, dla których własność Skarbu Państwa wynika z EGiB i nie wskazano tam innego podmiotu zobowiązanego do ich katalogowania na mocy przepisów szczególnych. Jednocześnie z racji posiadania wiedzy o innym podmiocie władającym lub gospodarującym taką nieruchomością, starosta na podstawie art. 24 ust. 2b pkt 1 ustawy p.g.i.k. miał możliwości dokonania stosownej aktualizacji EGiB, w drodze czynności materialno-technicznej<sup>22</sup>. Działania mające na celu zapewnienie prawidłowości i aktualności EGiB są istotne również w kontekście art. 21 ustawy p.g.i.k. i zgodnie z tym przepisem ewidencja ta stanowi m.in. podstawę wymiaru podatków i świadczeń oraz gospodarki nieruchomościami, a także art. 25 ww. ustawy, który wskazuje, że na jej podstawie sporządzane są terenowe i krajowe zestawienia zbiorcze danych objętych tym spisem<sup>23</sup>.

Jak wynika z ustaleń kontroli NIK przy czyną nieujmowania tych nieruchomości

w ewidencji zasobu, o której mowa w art. 23 u.g.n. nie było jednak udokumentowane, potwierdzone przeprowadzoną weryfikacją, władanie lub gospodarowanie i ewidencjonowanie tych nieruchomości przez inny podmiot, zobowiązany do tego na mocy przepisów odrębnych, a głównie przekonanie starostów, że są to nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, które nie stanowią przedmiotu ich gospodarowania.

Bezpodstawnie wyłączając z zasobu te nieruchomości Skarbu Państwa, które nie miały założonej księgi wieczystej, starostowie pomijali przy tym kolejny istotny aspekt dotyczący zakresu gospodarowania nimi, do którego zostali zobowiązani u.g.n. Było to stwierdzenie, że uregulowanie stanu prawnego tych nieruchomości leży przede wszystkim w gestii organów gospodarujących tym mieniem i w tym zakresie, zgodnie z art. 11 i 23 ust. 1 pkt 8 i 9 u.g.n., w szczególności spoczywa na starostach wykonujących zadania zlecone z dziedziny administracji rządowej, którzy posiadają kompetencje, a równocześnie są zobowiązani do inicjowania wszelkich działań zmierzających do uregulowania stanów

<sup>22</sup> Jak wskazuje Główny Geodeta Kraju w piśmie znak KN-O.405.29.2016 z 8.8.2016, jeżeli organ stwierdziłby jednoznacznie, że Skarb Państwa nie jest właścicielem nieruchomości, jest w posiadaniu dowodów wskazujących, że właścicielem jest inny podmiot, to z urzędu powinien podjąć działania zmierzające do aktualizacji tej ewidencji w ww. zakresie w drodze czynności materialno-technicznej. Jeżeli organ natomiast stwierdzi, że nie ma dowodu potwierdzającego własność SP i nie ma jednocześnie dowodu, z którego wynikałoby to prawo na rzecz innego podmiotu, powinien wszcząć postępowanie administracyjne w celu aktualizacji danych ewidencyjnych. Gdy w ramach postępowania organ ustali, że nie ma podstaw do wykazywania w EGiB Skarbu Państwa jako właściciela i żadnych przesłanek do ujawnienia innych podmiotów jako właścicieli, powinien uznać, że są to grunty o nieustalonym stanie prawnym i orzec o wykreśleniu z tej ewidencji SP jako właściciela nieruchomości.

<sup>23</sup> Starostowie sporządzają gminne i powiatowe zestawienia danych objętych ewidencją gruntów i budynków, a Główny Geodeta Kraju sporządza, na podstawie zestawień powiatowych, wojewódzkie i krajowe zestawienia zbiorcze danych objętych ewidencją gruntów i budynków klasyfikując dane w podziale na ich właściciela, w tym m.in. Skarb Państwa.



prawnych nieruchomości w obszarze swojej własności miejscowej<sup>24</sup>. Jak ustalono w toku kontroli, celem uregulowania stanu prawnego w latach 2020–2023, na 6316 nieruchomości, starostowie złożyli jedynie 157 wniosków obejmujących 216 nieruchomości (3,4%) Skarbu Państwa ujętych w EGiB, z obszaru własności miejscowej starostów, dla których nie wskazano w ewidencji dokumentu potwierdzającego własność. Jak wyjaśniali, niepodjęcie działań celem regulowania stanu prawnego w szerszym zakresie związane było z brakiem wpisanych do EGiB dokumentów prawnych potwierdzających, że właścicielem nieruchomości jest Skarb Państwa. Zdaniem NIK, na brak systemowych działań związanych z regulacją stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa wpływ miała praktyka ujmowania przez starostów w ewidencjach tylko tych nieruchomości, dla których ujawniono księgę wieczystą lub inny dokument potwierdzający własność (decyzja, uchwała, akt notarialny). Z kolei ewidencjonowanie tych zasobów SP, dla których jeszcze nie założono księgi wieczystej umożliwiłoby objęcie ich stosownym nadzorem,

zapobiegając przed nieuprawnionym użytkowaniem, czy nawet zasiedzeniem, a także zapewniłoby starostom kompleksową wiedzę o skali niezbędnych do podjęcia działań celem realizacji obowiązków ustawowych związanych z regulacją stanów prawnych i składaniem wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa<sup>25</sup>.

Badając ewidencje zasobu nieruchomości Skarbu Państwa NIK stwierdziła także liczne nieprawidłowości polegające m.in. na: nieujawnieniu w wykazach w latach 2020–2023 (do 30 kwietnia) odpowiednio 592, 569, 183 i 160 nieruchomości Skarbu Państwa, w tym m.in. 390 przekazanych w trwałą zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, 104 nieruchomości, które zgodnie z art. 13 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>26</sup> podlegały nabyciu przez gminę z mocy prawa z dniem 1 lipca 2000 r., których nie dotyczyło wyłączenie z ewidencji zasobu na mocy art. 228 u.g.n. i dla których Wojewoda nie wydał jeszcze ostatecznych decyzji potwierdzających przeniesienie własności; sześciu

<sup>24</sup> Zgodnie z ustawą z 7.9.2007 o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2012 r. poz. 1460, ze zm.), do listopada 2013 r. starostowie winni byli złożyć we właściwych sądach rejonowych wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę tego wpisu. W przypadku nieruchomości, które zostały objęte uzupełnionym wykazem sporządzonym przez starostę, obowiązek nałożony m.in. na starostów i wójtów, dotyczący złożenia wniosków o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości, winien być zrealizowany w terminie 72 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy, tj. do 19.11.2013. Jeżeli na podstawie odrębnych przepisów organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami był organ inny niż starosta, albo jeżeli na podstawie odrębnych przepisów wykonywanie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa powierzono innej jednostce organizacyjnej, obowiązek wykonać powinien ten organ lub organ reprezentujący jednostkę organizacyjną na zewnątrz.

<sup>25</sup> Odpowiedź Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii na interpelację poselską nr 1297 z 24.11.2020.

<sup>26</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 589.

nieruchomości, których Skarb Państwa był właścicielem w części oraz ośmiu nieruchomości wobec których toczyło się postępowanie o ustanowienie użytkowania wieczystego. Ponadto w latach 2020–2023 (do 30 kwietnia) NIK stwierdziła niezasadne ewidencjonowanie odpowiednio: 590, 567, 560 i 2331 nieruchomości, w tym odpowiednio: 102, 105, 105 i 117, co do których toczyły się postępowania na podstawie ustawy z 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>27</sup>, a zatem nieruchomości podlegających wyłączeniu na podstawie art. 228 u.g.n.; odpowiednio 20, 25, 27 i 1786 nieruchomości nieuwzględnionych w EGİB jako grunty Skarbu Państwa oraz 468, 437, 428 i 428 nieruchomości, którymi z mocy prawa gospodarować powinny inne podmioty, jak Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe czy Wody Polskie lub według EGİB ich właścicielem nie był Skarb Państwa. Przeprowadzona na próbie szczegółowa analiza danych z ewidencji zasobu ujawniła dodatkowo, że 32% nieruchomości Skarbu Państwa prezentowało nieprawidłowe i/lub nieaktualne dane. Ponadto, w połowie kontrolowanych jednostek starostowie ewidencjonowali w zasobie Skarbu Państwa nieruchomości z pominięciem nomenklatury wynikającej z rozporządzenia w sprawie EGİB (indywidualnych identyfikatorów

działek gruntu, budynków i lokali), a zatem niezgodnie z katastrem nieruchomości. W części ujmowali je w grupach funkcjonalno-użytkowych, obejmujących łącznie grunty i budynki, nie podając indywidualnego oznaczenia czy też powierzchni właściwej dla poszczególnych gruntów i budynków wchodzących w skład danej grupy oraz nie wyodrębniając liczby, powierzchni zabudowań wraz z ich odpowiednim oznaczeniem ewidencyjnym<sup>28</sup>.

### Sprawozdawczość

Jak ustalono w toku kontroli NIK wzór sprawozdania określony przez Wojewodę Łódzkiego wymagał podania przez starostów danych o nieruchomościach w postaci grup funkcjonalno-użytkowych, nie wymagając dla poszczególnych działek wchodzących w skład tej grupy jednoczesnego zachowania zgodności z katastrem nieruchomości. Przyjęta forma niewątpliwie miała wpływ na stwierdzone w toku kontroli niezgodności w zakresie kompletności i prawidłowości danych ujętych w sprawozdaniach. Jak wynika z kontroli NIK, starostowie terminowo przekazywali Wojewodzie Łódzkiemu sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości SP, jednak w sprawozdaniach tych dla prawie połowy (47%) nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa objętych kontrolą, prezentowali nieprawidłowe dane. Ponadto, według stanu na 31 grudnia 2020, 2021, 2022 roku rozbieżności pomiędzy ewidencją

<sup>27</sup> Dz.U. nr 32 poz. 191, ze zm., dalej ustawa komunalizacyjna.

<sup>28</sup> Brak wyodrębnienia w ewidencji poszczególnych działek i budynków, tworzących daną grupę, prowadzić może do utraty nadzoru nad konkretnymi nieruchomościami, w szczególności, gdy w danej grupie dokonuje się obrotu jej elementami, tj. indywidualnymi działkami i budynkami.



nieruchomości, a sprawozdaniami sporządzanymi na jej podstawie wynosiły odpowiednio: 4056 działek i 2650,6791 ha, 3988 działek i 2679,9910 ha, 4513 działek i 2908,6562 ha, w tym nieruchomości nierozdysponowanych odpowiednio: 95 działek i 0,3540 ha, 57 działek i 24,9479 ha, 87 działek i 15,7959 ha. Starostwie z reguły sporządzali sprawozdania według wzoru opracowanego i przekazanego przez Wojewodę Łódzkiego, zgodnie z ustaloną metodologią. Kontrola wykazała jednak, że sprawozdania z dwóch kontrolowanych jednostek nie zawierały większości wymaganych danych dotyczących nieruchomości nierozdysponowanych, a dwie z jednostek, wbrew postanowieniom art. 23 ust. 1a u.g.n. sporządzały sprawozdania za okres przekraczający rok kalendarzowy, nie zapewniając jednoznacznej identyfikacji zapisów, będących wynikiem działań przeprowadzonych w kolejnym roku. Pomimo tego Wojewoda Łódzki nie wzywał ich do uzupełnienia czy skorygowania sprawozdań.

### **Brak nadzoru nad nieruchomościami przeznaczonymi do komunalizacji**

Część nieruchomości będących własnością SP, na podstawie przepisów szczególnych, z mocy prawa przeszła na własność właściwych miejscowo gmin.

Proces ten nazywany jest komunalizacją nieruchomości, a jego założenia uregulowane są w różnych aktach prawnych, w zależności od charakteru czy kategorii nieruchomości, w tym m.in.: na podstawie ustawy komunalizacyjnej<sup>29</sup>; ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa; czy ustawy z 13 października 1998 r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>30</sup>.

W każdym jednak przypadku, pomimo wskazanego powyżej przejścia własności z mocy prawa, do potwierdzenia ostatecznego rozstrzygnięcia uprawnień właścicielskich w postępowaniu komunalizacyjnym, konieczne jest uzyskanie ostatecznej decyzji właściwego miejscowo wojewody. Ugruntowane orzecznictwo potwierdza, że decyzja ta stanowi jedyny miarodajny dokument świadczący o tym, że w odniesieniu do konkretnej nieruchomości zostały spełnione przesłanki skutkujące nabyciem jej przez gminę<sup>31</sup>. Dopiero z chwilą wydania decyzji komunalizacyjnej, gmina może powoływać się na przysługujące jej prawo własności nieruchomości względem podmiotów trzecich i dopóki nie ma decyzji komunalizacyjnej, dopóty nie można skutecznie podnosić,

<sup>29</sup> Mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do: rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 pełnią funkcję organu założycielskiego, zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1 – stało się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy prawa mieniem właściwych gmin. Ponadto mienie ogólnonarodowe (państwowe) służące użyteczności publicznej, należące w dniu wejścia w życie ustawy do ww. podmiotów przekazuje się jako mienie komunalne gminom i związkom gmin, jeżeli jest ono niezbędne do wykonywania ich zadań. Gminie, na jej wniosek, może być także przekazane mienie ogólnonarodowe (państwowe) inne niż ww. jeżeli jest ono związane z realizacją jej zadań.

<sup>30</sup> Dz.U. nr 133 poz. 872.

<sup>31</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego II FSK 2723/18.

że nieruchomości nie jest własnością Skarbu Państwa<sup>32</sup>.

W praktyce jednak wszyscy kontrolowani starostowie przyjmowali, że nie są oni właściwi do zarządzania nieruchomościami przeznaczonymi do komunalizacji, nie identyfikowali tych nieruchomości, z wyjątkiem jednego starosty nie prowadzili ich odrębnej od zasobu ewidencji, nie sprawowali nad nimi nadzoru, weryfikując czy, a jeśli tak, jaki podmiot i na jakiej podstawie nimi gospodaruje. Ponadto starostowie nie sprawdzali zasadności objęcia ich obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego, pomimo że do chwili przekazania do gospodarowania danej nieruchomości, obowiązek podatkowy spoczywa na staroście działającym w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa<sup>33</sup>.

Zdaniem NIK spowodowane to było m.in. rozproszeniem regulacji ustawowych. Mocą art. 228 u.g.n. wyłączono z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, komunalizowane na podstawie ustawy komunalizacyjnej, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności. Co ważne, powyższy zapis wyłącza z ewidencji zasobu tylko część nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji na podstawie tej jednej, konkretnej ustawy. Wyłączenie to nie dotyczy natomiast nieruchomości komunalizowanych na mocy odrębnych

przepisów, które z uwagi na brak tożsamego wyłączenia powinny być ujmowane w zasobie. Brak jednolitych regulacji prawnych w tym zakresie istotnie utrudnia rzetelne sprawowanie nadzoru nad nieruchomościami SP przez starostów, na co NIK zwróciła uwagę formułując wniosek *de lege ferenda* do ministra kierującego działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

W konsekwencji powyższego starostowie z reguły podejmowali tożsame działania wobec wszystkich komunalizowanych nieruchomości, bez względu na podstawę prawną tego procesu. Zdecydowana większość nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji została wyłączona spod jakiegokolwiek nadzoru, gdyż starostowie, pomimo że byli do tego prawnie zobowiązani, nie identyfikowali i nie gospodarowali nimi. Z kolei organy wykonawcze gmin<sup>34</sup>, nie dysponując uprawnieniami właścicielskimi wobec tych nieruchomości, nie miały prawnych możliwości ich inwentaryzacji, kontroli czy udostępniania.

Warto zauważyć, że na właścicielu nieruchomości spoczywają też obowiązki wynikające z ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>35</sup>, jak np. założenie i prowadzenie książki obiektu budowlanego. W toku kontroli NIK zidentyfikowała przypadek, gdzie zabudowana nieruchomość będąca własnością Skarbu Państwa, identyfikowana w ewidencji starosty jako

<sup>32</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.2.2021, I OSK 3473/18.

<sup>33</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4.11.2020, II FSK 2723/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 17.4.2018, I SA/Lu 88/18; odpowiedź Ministra Finansów na interpelację poselską nr 1983 z 18.4.2016.

<sup>34</sup> Wójt, burmistrz, prezydent.

<sup>35</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.



nierozdysponowana, przeznaczona do komunalizacji, faktycznie przekazana została w sposób nieformalny do gospodarowania gminie, a starosta w imieniu właściciela, tj. Skarbu Państwa nie realizował obowiązku prowadzenia książki obiektu budowlanego.

Jednocześnie w toku kontroli w pięciu kontrolowanych jednostkach NIK zidentyfikowała także nieliczne przypadki bezprawnego ujmowania w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieruchomości podlegających wyłączeniu na podstawie art. 228 u.g.n. Wówczas starostowie wyjaśniali tę nieprawidłowość właśnie charakterem prawnym decyzji komunalizacyjnej, potwierdzając, że do czasu jej uprawomocnienia trudno jednoznacznie stwierdzić, że działki te stały się z mocy prawa własnością gminy i wyłączyć je z ewidencji zasobu.

Problem ten poruszony został w literaturze, gdzie wskazuje się m.in., że do czasu wydania decyzji wojewody status danej nieruchomości może być sporny i z tego względu nie da się wcześniej jednoznacznie określić, która nieruchomość zostanie skomunalizowana, a która nie<sup>36</sup>, i że przez to w praktyce nie bardzo można wyłączyć omawiane nieruchomości z zasobu<sup>37</sup>. W części przyjmując także, że dopóki nie zostanie wydana decyzja komunalizacyjna, dopóty nie sposób wyłączyć z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa<sup>38</sup>. Rzetelny nadzór możliwy jest bowiem dopiero

w momencie, gdy organ kompleksowo zidentyfikuje przedmiot nadzoru, a same bieżące działania nadzorcze wymagają aktualizacji gromadzonych w tym zakresie danych. Źródłem danych o komunalizowanych nieruchomościach nie może być jednak EGiB, bowiem zakres tej ewidencji, ściśle określony przepisami prawa, nie obejmuje takich zagadnień, a obowiązek zapewnienia rzetelności prowadzonego wykazu zasobu spoczywa na starostach, którzy powinni podejmować skuteczne i adekwatne działania, umożliwiające im realizację tego obowiązku.

### Niejednolite plany gospodarowania nieruchomościami SP

Mocą art. 23 ust. 1d u.g.n. od 10 września 2021 r. starostowie zobowiązani zostali do sporządzania trzyletniego planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i przedkładania go wojewodzie do akceptacji co najmniej na dwa miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania poprzedniego planu. Plan ten powinien obejmować wszystkie gospodarowane przez starostę nieruchomości, w tym uwzględniać perspektywę działań wobec nierozdysponowanych oraz zawierać prognozę związaną z ich zagospodarowaniem. Przyjąć można zatem, że jednym z celów tego planu jest kompleksowe podejście także do nieruchomości nierozdysponowanych, których część z uwagi na swój charakter czy położenie (np. brak

<sup>36</sup> J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.

<sup>37</sup> E. Bończyk-Kucharczyk: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, komentarz aktualizowany, Wolters Kluwer 2024.

<sup>38</sup> G. Bieniek: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, LexisNexis 2010.

drogi dojazdowej, położenie wśród innych prywatnych nieruchomości) nie może być samodzielnie zagospodarowana, a generuje koszty związane z ich utrzymaniem, np. obowiązek podatkowy. Zasadne byłoby zatem podejmowanie przez organ gospodarujący skutecznymi działaniami, celem np. ich okresowego udostępniania właścicielom nieruchomości sąsiadujących, co z jednej strony umożliwiłoby pobieranie należności z tego tytułu, a z drugiej przeniosłoby obowiązek podatkowy na faktycznego użytkownika tej nieruchomości.

Jednym z mechanizmów mających wpłynąć na wzrost liczby udostępnianych okresowo nieruchomości Skarbu Państwa była nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadzona w 2021 r., polegająca na odstąpieniu od obowiązku sporządzania operatu szacunkowego podczas przygotowywania nieruchomości do okresowego udostępnienia (np. najem, dzierżawa). Jednocześnie, jak wynika z ustaleń kontroli NIK, pomimo przyjętych założeń, nie wpłynęła ona w istotny sposób na wzrost liczby nieruchomości udostępnianych, gdyż w głównej mierze i tak ta zależna była od oscylującego od lat na zbliżonym poziomie zainteresowania podmiotów zewnętrznych korzystaniem z nich.

Jak wynika z kontroli NIK wszystkie, ostateczne i przyjęte przez Wojewodę Łódzkiego plany zawierały elementy wymagane u.g.n., przy czym w trzech jednostkach zestawienie nieruchomości

zasobu ujęte w planach nie obejmowało łącznie 204 nieruchomości uwzględnionych przez te jednostki w prowadzonych przez nie ewidencjach nieruchomości Skarbu Państwa<sup>39</sup>. Co więcej, w związku z brakiem jednoznacznych i powszechnych wytycznych dotyczących zasad sporządzania planu, w części dotyczącej programu gospodarowania nieruchomościami zasobu (nieruchomości przekazane w najem, dzierżawę, użytkowanie, trwałe zarząd) połowa kontrolowanych jednostek ujmowała dane dotyczące nieruchomości już udostępnionych, a druga połowa tylko nieruchomości niebędące dotychczas przedmiotem udostępnienia, co zdaniem NIK uniemożliwia jednolitą weryfikację poszczególnych planów wszystkich kontrolowanych jednostek oraz podaje w wątpliwość faktyczną skuteczność tego instrumentu.

### **Brak nadzoru nad nierozdysponowanymi nieruchomościami SP**

Jednym z głównych założeń kontroli NIK była weryfikacja działań podejmowanych przez starostów wobec nieruchomości nierozdysponowanych oraz sprawdzenie ich faktycznego zagospodarowania. Jak wynika z ustaleń kontroli w sześciu zbadanych jednostkach starostowie nie realizowali z własnej inicjatywy działań celem identyfikacji przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa, w konsekwencji albo nie stwierdzali takich przypadków, albo wystąpiły one

<sup>39</sup> Na planowanych do udostępnienia w 2022 r. – 6061 nieruchomościach Skarbu Państwa, ujętych w kontrolowanych przez NIK planach, udostępniono 240, tj. 4%, przy czym w formie trwałego udostępnienia – 125%, a okresowego 0,8% planu.



jedynie incydentalnie, w głównej mierze po otrzymaniu zgłoszeń lub skarg od podmiotów zewnętrznych. W pozostałych czterech jednostkach przeprowadzono analizy zawartych umów, wizje w terenie, korzystano z ogólnodostępnych serwisów informacji przestrzennej, kontaktowano się z właścicielami nieruchomości sąsiednich, wskutek których jedna z JST ujawniła 18 przypadków nieuprawnionego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa, a kolejna 16 takich przypadków. Warto wskazać, że większość z ww. działań podjęto dopiero po rozpoczęciu kontroli NIK, a zatem nie były to regularne działania systemowe. Łączna kwota należności z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości ustalona jedynie przez ww. dwie JST wyniosła 92,4 tys. zł. Ponadto, w ponad połowie jednostek, w których w badanym okresie doszło do zakończenia obowiązywania umów okresowego udostępnienia nieruchomości starostowie nie podejmowali żadnych działań celem weryfikacji lub zapewnienia, że nie są użytkowane przez podmiot nieuprawniony. Zakres podejmowanych działań w pozostałych jednostkach, obejmujący wizytacje w terenie czy protokoły zdawczo-odbiorcze, nie uchronił od nieuprawnionego korzystania z nieruchomości, które zostało stwierdzone w toku kontroli NIK.

Jednocześnie, w wyniku podjętych przez NIK oględzin 257 nierozdysponowanych nieruchomości<sup>40</sup> (działek ewidencyjnych) Skarbu Państwa aż w 129 przypadkach kontrolerzy stwierdzili nieuprawnione korzystanie z nieruchomości przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nich bądź starostowie nie posiadali informacji jaki podmiot i na jakiej podstawie korzysta z tej nieruchomości<sup>41</sup>. Nieruchomości przeznaczone były pod uprawę, posesje prywatne – ogrodzone i stanowiące funkcjonalną całość z działkami prywatnymi, często zabudowane budynkami gospodarczymi czy budynkami mieszkalnymi, drogi dojazdowe do zamieszkałych nieruchomości, obiekty sakralne, miejsca do składowania drewna, zagrodzone parkingi włączone do prywatnych przedsiębiorstw. W jednym przypadku starosta dopuścił do zarządzania czterema nieruchomościami stanowiącymi współwłasność Skarbu Państwa przez inne podmioty bez udziału SP, w tym do czerpania z nich pożytków w związku z założeniem sadów owocowych<sup>42</sup>. Zidentyfikowana w toku kontroli skala zjawiska, a także niepodjęcie przez starostów systemowych działań, jak np. regularnych kontroli zagospodarowania nierozdysponowanych gruntów, mających na celu zapobieganie takim przypadkom, niesie ze sobą duże

<sup>40</sup> Nieruchomości identyfikowane jako nierozdysponowane przez starostę przez taką ich klasyfikację w rocznym sprawozdaniu z gospodarowania zasobem.

<sup>41</sup> M.in. starostowie nie potwierdzili, że gospodarują nimi osoby uprawnione na podstawie ustawy z 29.5.1974 o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Skarbu Państwa za rentę i spłaty pieniężne na rzecz Skarbu Państwa (Dz.U. z 1974 r. nr 21 poz. 118) i ustawy z 24.2.1989 o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz.U. z 1989 r. nr 10 poz. 53).

<sup>42</sup> Zgodnie z art. 199 i 200 ustawy z 23.4.1964 – Kodeks cywilny, każdy ze współwłaścicieli jest obowiązany do współdziałania w zarządzaniu rzeczą wspólną.

ryzyko utraty majątku Skarbu Państwa przez długotrwale nieuprawnione korzystanie z nieruchomości i może skutkować utratą majątku przez Skarb Państwa na rzecz nieuprawnionego użytkownika w drodze zasiedzenia. Warto także wskazać, że formalne i odpłatne okresowe udostępnienie ww. 129 nieruchomości zwiększyłoby dochody SP, a także i poszczególnych powiatów, partycypujących w tych dochodach. Z kolei wprowadzenie systemowych kontroli stanu zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa, nie dość, że zapobiegałoby zasiedzeniu<sup>43</sup> tych nieruchomości, to w przypadku ujawnienia takich zdarzeń umożliwiłoby starostom podjęcie działań celem wyegzekwowania opłat z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości, a po sformalizowaniu zasad korzystania z niej, m.in. uzyskiwanie systematycznego źródła dochodów przez zawarcie z takim użytkownikiem umowy jej okresowego udostępnienia. Co więcej, skala powyższych nieprawidłowości mogłaby być znacznie większa, gdyby uwzględnić w oględzinach nieruchomości, które pomimo takiego obowiązku nie zostały włączone do ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczone do komunalizacji, co do których wojewoda nie wydał jeszcze decyzji komunalizacyjnej.

Brak właściwego nadzoru nad nierozdysponowanymi nieruchomościami

doprowadził ponadto do czasowego udostępniania dla celów kulturalnych nieruchomości, dla których zaprzestano od 2006 r. przeprowadzania okresowych przeglądów stanu technicznego. W jednym przypadku w wyniku kontroli Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego przeprowadzanej na zlecenie NIK, stwierdzono zły stan techniczny wszystkich obiektów zlokalizowanych na działce. Dla części z nich wydano zalecenie dokonania stosownych zabezpieczeń i rozważenie w najbliższym czasie częściowej lub całkowitej rozbiórki z uwagi na możliwość zawalenia. W pięciu badanych jednostkach zidentyfikowano także obiekty budowlane objęte obowiązkiem utworzenia ksiąg obiektów budowlanych, dla których starostowie posiadali takie książki, zgodnie z wymogami ustawowymi. W trzech kontrolowanych jednostkach dla dwóch obiektów budowlanych starostowie zaniechali ponadto prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych; dla pięciu wykonywali to niekompletnie, a dla dwóch starosta nieformalnie przekazał zadania związane z ich realizacją podmiotowi, który nie dysponował tytułem prawnym do nieruchomości. Powyższe działania starostów skutkowały złożeniem przez NIK dwóch zawiadomień do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego na podstawie art. 63 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 ustawy – Prawo

<sup>43</sup> Jak wynika z danych uzyskanych w kontroli NIK, w latach 2020–2023 w siedmiu badanych jednostkach toczyło się 111 postępowań sądowych o stwierdzenie zasiedzenia 417 nieruchomości Skarbu Państwa gospodarowanych przez starostów, o łącznej powierzchni 270,0484 ha, dla części których JST dysponowały ustaloną wartością wynoszącą 3425,5 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli NIK 63 postępowania prowadzone dla 233 działek o powierzchni 90,8451 ha i o wartości 2180,5 tys. zł zostało zakończonych potwierdzeniem zasiedzenia nieruchomości.



budowlane, w związku z art. 93 pkt 9 ww. ustawy.

### Ewidencja pozabilansowa i inwentaryzacja

Prowadzenie ewidencji własnego majątku (aktywów) jednostki samorządu terytorialnego, jak i jego inwentaryzowanie wynika wprost z ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>44</sup>. Interpretacja tych przepisów nie pozostawia wątpliwości, kto i w jakim zakresie odpowiada za podejmowane działania. Odmiennie sytuacja kształtuje się w odniesieniu do tzw. mienia powierzonego, które nie stanowi aktywów gospodarującej nim jednostki, a wartość tego mienia nie wpływa na jej sprawozdanie finansowe. Takim mieniem są nieruchomości SP powierzone starostom do gospodarowania.

Ministerstwo Finansów w opinii z 29 września 2006 r.<sup>45</sup>, powtórzonej w 2021 r.<sup>46</sup> wskazało, że nieruchomości Skarbu Państwa zarządzane przez starostę nie są aktywami powiatu i nie podlegają ujęciu w jego księgach rachunkowych, przy czym powinny być ujmowane w ewidencji pozabilansowej jednostki.

W tym samym tonie wypowiedział się Komitet Standardów Rachunkowości w uchwale nr 2/2019 z 20 lutego 2019 r. wskazując, że grunty stanowiące własność Skarbu Państwa przekazane w użytkowanie wieczyste przez jednostkę wykonującą uprawnienia właścicielskie w odniesieniu do tych gruntów, nie stanowią składnika aktywów jednostki. Ujmuje się je w ewidencji pozabilansowej, prowadzonej ilościowo i wartościowo. Powyższe wskazuje, że chociaż grunty te nie stanowią aktywów powiatu, a zatem nie są ujęte w ewidencji bilansowej jako środki trwałe, to starostowie, w ramach gospodarowania nieruchomościami, według zasad prawidłowej gospodarki, powinni zapewnić prawidłową ich wycenę do celów rachunkowych<sup>47</sup>, a następnie ewidencjonowanie.

W wyniku kontroli NIK stwierdzono, że starostowie wyceniali, a w konsekwencji ewidencjonowali w głównej mierze nieruchomości rozdysponowane, tj. udostępnione czasowo czy to w formie najmu, dzierżawy, użytkowania, użytkowania wieczystego, czy trwałego zarządu. Sam fakt ich udostępniania niejako wymuszał na starostach pełną identyfikację

<sup>44</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

<sup>45</sup> 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>>.

<sup>46</sup> <<https://www.gov.pl/web/finanse/prosimy-o-wskazanie-zasad-ewidencji-nieruchomosci-stanowiacych-wlasnosc-skarbu-panstwa-ktorymi-na-mocy-ustawy-z-dnia-21-sierpnia-1997-r-o-gospodarce-nieruchomosciami-gospodaruja-starostowie>>

<sup>47</sup> Wycena na potrzeby ewidencyjno-rachunkowe nie musi być tożsama z wyceną przeprowadzaną na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Służy innym celom i oparta jest na innych zasadach, nie musi każdorazowo wiązać się z odpłatnym sporządzaniem operatów szacunkowych. Zasady wyceny nieruchomości mogą m.in. być ustalone według zasad stosowanych do środków trwałych, ceny rynkowej, bądź inaczej określonej wartości godziwej lub też w przypadku nieruchomości otrzymanych na podstawie decyzji właściwego organu nieodpłatnie, w wartości określonej w tej decyzji.

podstawy prawnej ich własności, wycenę oraz aktualizację wartości. Jednocześnie ewidencja pozabilansowa siedmiu JST nie obejmowała wszystkich lub większości nieruchomości nierozdysponowanych, bądź prowadzona była nierzetelnie, jedynie w ujęciu ilościowym, co według przekazanych przez starostów wyjaśnień przede wszystkim wynikało z braku wyceny tych nieruchomości. Ponadto w dwóch skontrolowanych jednostkach ewidencja pozabilansowa obejmowała siedem nieruchomości, niebędących własnością Skarbu Państwa i w konsekwencji wykazywała dane nierzetelne i zawyżone o 326,6 tys. zł.

Starosta, w związku z przyznanymi mu uprawnieniami i obowiązkami dotyczącymi gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa jest też jedynym organem dysponującym dokumentacją, umożliwiającą mu inwentaryzowanie powierzonych nieruchomości. Jednocześnie we wszystkich skontrolowanych jednostkach NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące ich inwentaryzacji. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, jednostki

przeprowadzają inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, w tym gruntów, drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Zgodnie z art. 26 ust. 2 ww. ustawy inwentaryzacją, ale w postaci spisu z natury, objęte są znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowania, przetwarzania lub używania (mienie powierzone). Według Krajowych Standardów Rachunkowości nr 11<sup>48</sup>, co prawda podstawową metodą inwentaryzacji jest metoda spisu z natury, jednak zgodnie z pkt 10.18 KSR grunty inwentaryzuje się metodą weryfikacji, co znajduje także potwierdzenie w literaturze przedmiotu<sup>49</sup>. Minister Finansów wydał także opinię<sup>50</sup>, zgodnie z którą w latach, w których nie przeprowadza się spisu z natury, środki trwałe inwentaryzuje się metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami celem weryfikacji realnej ich wartości.

<sup>48</sup> Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z 25.5.2017 w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości nr 11 „Środki trwałe”. Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z 25.5.2017 w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości nr 11 „Środki trwałe”, zgodnie z którym specyfika inwentaryzacji środków trwałych polega na tym, że inwentaryzację gruntów, praw i obiektów trudno dostępnych – oraz jeżeli przeprowadzenie spisu z natury z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe – przeprowadza się drogą weryfikacji na ostatni dzień każdego roku obrotowego, inwentaryzację nieruchomości oraz znajdujących się na terenie strzeżonym innych środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie przeprowadza się drogą spisu z natury raz na cztery lata w dowolnym dniu roku, a w przypadkach niewymienionych powyżej inwentaryzację przeprowadza się drogą spisu z natury na ostatni dzień każdego roku obrotowego. Podstawową metodą inwentaryzacji jest spis z natury, polegający na liczeniu i pomiarach środków trwałych. Jednocześnie zgodnie z pkt 10.18 KSR metodą weryfikacji inwentaryzuje się grunty, a także prawa wieczystego użytkowania gruntów oraz spółdzielcze prawa do lokali mieszkaniowych i użytkowych. Weryfikacja polega na sprawdzeniu: czy jednostka dysponuje dokumentami, potwierdzającymi tytuł prawny do gruntu o określonej lokalizacji i powierzchni lub tytuł do praw; czy w ciągu danego okresu nastąpiły zmiany w ww. zakresie, a w konsekwencji – czy w księgach rachunkowych prawidłowo wykazano wartość gruntu i praw.

<sup>49</sup> E. Walińska (red.), *Ustawa o rachunkowości. Komentarz*, wyd. VI, Wolters Kluwer 2023.

<sup>50</sup> <<https://www.gov.pl/web/finanse/inwentaryzacja-teren-strzezony>>



Kontrola NIK ujawniła natomiast, że dwie z kontrolowanych jednostek całkowicie zaniechały corocznej inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa w badanym okresie, a pozostałe osiem co prawda realizowały coroczne czynności inwentaryzacyjne, jednak we wszystkich przypadkach były one nierzetelne i niezgodne z ustawą o rachunkowości i nie obejmowały części lub wszystkich nieruchomości nierozdysponowanych bądź przeprowadzone zostały niewłaściwą, nieprzewidzianą w ustawie o rachunkowości metodą. Łączna wartość wycenionych nieruchomości nieobjętych inwentaryzacją wynosiła szacunkowo ponad 1 mln zł. Zaznaczyć trzeba, że faktyczna wartość nieruchomości nieobjętych inwentaryzacją lub nieprawidłowo zinwentaryzowanych, po dokonaniu ich wyceny, byłyby znacznie wyższe.

W toku kontroli, w składanych wyjaśnieniach starostowie powoływali się na niejasne przepisy dotyczące wyceny i inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa, uniemożliwiające im prawidłowe działanie. Jednocześnie warto wskazać, że ustawa o rachunkowości wprowadza regulacje dotyczące inwentaryzacji gruntów oraz składników aktywów będących własnością innych jednostek określając zarówno metody, jak i terminy działań. Łączna interpretacja ww. zapisów, wspomagana bardziej precyzyjnymi informacjami, wynikającymi z KSR nr 11, zapewnia tym czynnościom odpowiednie zaplecze i podstawy prawne. Należy wskazać, że prawidłowa

i rzetelna inwentaryzacja majątku jest jego podstawowym mechanizmem kontrolnym i mogłaby zapobiec wielu nieprawidłowościom ujawnionym w toku kontroli NIK, dotyczącym m.in. niezgodności w zasobach oraz umożliwiłaby weryfikację stanu prawnego poszczególnych nieruchomości i potwierdzenie bądź wykluczenie jej własności przez Skarb Państwa, jako dodatkowe źródło informacji. Z uwagi na skalę i powtarzalność stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości NIK złożyła 10 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>51</sup>. Sformułowała też wniosek *de lege ferenda* mający na celu doprecyzowanie regulacji dotyczących inwentaryzacji mienia powierzonego, tak by przepisy prawa jednoznacznie umożliwiały przyjęcie metody adekwatnej do ewidencjonowanego składnika majątku.

Odnosząc się do kwestii inwentaryzacji mienia Skarbu Państwa warto zwrócić uwagę na inny problem, dotyczący nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji. Jak już wskazano, według obecnych przepisów u.g.n. część nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych do komunalizacji jest wyłączona z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, który stanowi jedno ze źródeł danych o nieruchomościach w toku prowadzonej rejestracji. Jednocześnie według ugruntowanego orzecznictwa to starostowie zobowiązani są przecież do gospodarowania tymi

<sup>51</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 104.

nieruchomościami. Natomiast wobec braku ich identyfikacji oraz ustawowego wyłączenia z ewidencji, w rzeczywistości utrudnione jest dysponowanie zarówno odpowiednimi danymi, jak i narzędziami umożliwiającymi starostom objęcie ich czynnościami inwentaryzacyjnymi.

### Opodatkowanie nieruchomości SP

Według aktualnie obowiązujących przepisów ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach, opłatach lokalnych<sup>52</sup> i ustawy z 30 października 2002 r. o podatku leśnym<sup>53</sup>, jednym z obowiązków starostów, działających w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, jest naliczanie i opłacanie ww. podatków od nieruchomości i leśnego dla tych nieruchomości, dla których posiadaczem lub właścicielem samoistnym jest Skarb Państwa i które nie zostały udostępnione innym podmiotom do użytkowania – a zatem od nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. W wyniku kontroli ustalono, że starostowie nie realizowali prawidłowo i rzetelnie ww. zadań i nie podejmowali skutecznych działań celem identyfikacji wszystkich nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym. W konsekwencji część nieruchomości, co do których według EGiB<sup>54</sup> istniały uzasadnione ku temu przesłanki, nie została opodatkowana, a w części przypadków opłacano podatek od nieruchomości, chociaż nie było takiego obowiązku. Dwie jednostki całkowicie odstąpiły od realizacji obowiązków podatkowych

i nie składały w latach 2020–2023 deklaracji podatkowych, pomimo że według EGiB część nierozdysponowanych nieruchomości ujętych w ich zasobach i/lub w sprawozdaniach wypełniała przesłanki ustawowe do objęcia ich tą powinnością. Łączna kwota nieopłaconego podatku od nieruchomości wyliczona szacunkowo na podstawie danych z ewidencji zasobu i EGiB wyniosła dla tych dwóch jednostek łącznie 278,8 tys. zł. W pozostałych ośmiu kontrolowanych jednostkach co do zasady nie podejmowano skutecznych działań mających na celu kompletną weryfikację nieruchomości Skarbu Państwa pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym. Z pozyskanych w ramach kontroli NIK wyjaśnień wynika, że starostowie w dużej mierze opierali się wyłącznie na wezwaniach poszczególnych organów podatkowych (gmin) i jedynie te nieruchomości uwzględniali w deklaracjach podatkowych. Natomiast nie weryfikowali zakresu wezwań, co w dwóch jednostkach przyczyniło się do opłacania podatku rolnego pomimo zwolnienia wynikającego z art. 3a ustawy o podatku rolnym. Ponadto otrzymywane w toku kontroli NIK wyjaśnienia nie wskazywały na to, że starostowie dokonywali weryfikacji nieruchomości Skarbu Państwa pod kątem zastosowania zwolnień ustawowych, bądź pod kątem potwierdzenia ich faktycznego władania i gospodarowania przez inne podmioty, zobowiązane do opłacania podatku.

<sup>52</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 70.

<sup>53</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 888.

<sup>54</sup> Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy p.g.i.k., podstawę wymiaru podatków i świadczeń stanowią dane zawarte w EGiB prowadzonym przez starostę.



Według ustaleń NIK z 10 kontrolowanych jednostek podatek od nieruchomości za 2022 r. opłacany był łącznie od 167 działek, a za 2023 r. od 127, w sytuacji, gdy zgodnie z EGiB i z rocznymi sprawozdaniami z gospodarowania nieruchomościami zasobu, potencjalnie<sup>55</sup> przesłanki do opodatkowania spełniało 947 nieruchomości. Z kolei podatek leśny za 2022 r. opłacano od 66 działek, a za 2023 r. od 47 działek, mimo że według ww. zasobów 1535 nieruchomości potencjalnie spełniało przesłanki opodatkowania podatkiem leśnym. Łączna, szacunkowa kwota nieopłaconego podatku od nieruchomości i podatku leśnego w badanym okresie wyniosła 1080,4 tys. zł.

Kolejnym problematycznym dla kontrolowanych starostów zagadnieniem ujawnionym w toku badań NIK było opodatkowanie nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji. Zdaniem NIK, potwierdzonym ugruntowanym orzecnictwem<sup>56</sup>, ani posiadanie przez daną nieruchomość należąca do Skarbu Państwa cech, które wskazują na zasadność podjęcia na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej postępowania, ani wszczęcie procedur w tej sprawie, czy nawet wydanie decyzji, ale niemającej jeszcze przymiotu ostateczności, nie uzasadnia odstąpienia od opodatkowania takiej nieruchomości, jeśli nie zachodzą przesłanki określone w art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.i.o.l., ani też nie mają miejsca inne wyłączenia ustawowe. Jednocześnie

starostowie, co do zasady, nie opłacali podatku od tych nieruchomości, gdyż niezasadnie uznawali, że własność tych nieruchomości przeszła już z mocy prawa na poszczególne gminy.

## Wnioski pokontrolne

NIK oceniła, że wszyscy kontrolowani starostowie nieprawidłowo i nierzetelnie gospodarowali nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, opierając się na niepełnych i niewłaściwie prowadzonych ewidencjach. Nienależycie sprawowali nadzór nad tymi nieruchomościami, co skutkowało użytkowaniem 129 nieruchomości przez podmioty nieuprawnione. Ponadto starostowie nienależycie realizowali zadania związane z opodatkowaniem nieruchomości nierozdysponowanych, w głównej mierze odstępując od realizacji ustawowo wymaganych czynności. Ocena NIK sformułowana została na podstawie siedmiu ocen opisowych oraz trzech ocen negatywnych sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych przekazanych 10 starostom. W wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała 104 wnioski pokontrolne, uznając za zasadne m.in.: zintensyfikowanie działań w celu zaktualizowania i uzupełnienia ewidencji zasobu nieruchomości SP o wszystkie nieruchomości, którymi w imieniu Skarbu Państwa gospodarować powinien starosta; wprowadzenie mechanizmów zobowiązujących do bieżącej aktualizacji ewidencji zasobu

<sup>55</sup> Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać opłacona po ustaleniu wysokości zobowiązania w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i wyłączeń przewidzianych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku leśnym.

<sup>56</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4.11.2020, syng akt II FSK 2723/18. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 17.4.2018 r. sygn. akt I SA/Lu 88/18.

nieruchomości Skarbu Państwa w zakresie toczących się i zakończonych postępowań sądowych i administracyjnych; wdrożenie metod zapewniających rzetelność danych w ewidencji gruntów i budynków, w tym dokonanie stosownych uzupełnień i korekt stanu prawnego i własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz bieżące uzupełnienie danych w tym zakresie; wzmocnienie nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym podjęcie skutecznych poczynąń gwarantujących wyeliminowanie przypadków nieuprawnionego użytkowania tych nieruchomości; ustalenie podmiotów korzystających z nieruchomości Skarbu Państwa bez stosownego tytułu prawnego, wyegzekwowanie od nich należnego wynagrodzenia z tytułu bezumownego ich eksploataowania oraz uregulowanie sposobu korzystania z nich; zastosowanie systemów zapewniających rzetelne i bieżące ewidencjonowanie podlegających komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa; rozpoczęcie kroków celem ustalenia stosownych metod wyceny i ujęcia w ewidencji pozabilansowej nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa; podjęcie skutecznych działań celem zidentyfikowania wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego. Jednak z uwagi na wieloletnie zaniechania, proces wyodrębniania nieruchomości celem ujęcia ich w zasobie, aktualizacji i korekty ewidencji zasobu, weryfikacji sposobu korzystania z nieruchomości, naliczania i pobierania opłat za bezumowne korzystanie, formalizowania zasad korzystania z danych nieruchomości (wymagający uzyskania zgody wojewody) jest długotrwały. Ponadto celem opodatkowania

nieruchomości Skarbu Państwa konieczne jest pozyskanie od wojewody dodatkowych środków w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej.

Z uwagi na skalę nieprawidłowości oraz ich przyczynę, często wynikającą z rozproszonych regulacji prawnych, czy też z uwagi na to, że pewne zagadnienia, jak np. prowadzenie ewidencji pozabilansowej, wynikają z wytycznych ministerstwa, a nie z powszechnie obowiązującego prawa, NIK sformułowała sześć wniosków *de lege ferenda*, mających na celu ujednolicenie i doprecyzowanie zagadnień obejmujących działania starostów w zakresie gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. Wnioski te przekazano do ministra kierującego działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, do ministra kierującego działem finanse publiczne oraz do ministra kierującego działem środowisko. Odpowiedzi otrzymane od ministrów nie potwierdzały uznania za konieczne dokonania zmian wnioskowanych przez NIK. Jednocześnie ujawniły istotnie rozbieżne stanowisko dwóch ministerstw, co do zagadnień objętych wnioskami i kontrolą, gdzie jedno z ministerstw prezentowało stanowisko odmienne od ugruntowanej linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wskazało ono, że wprowadzenie wnioskowanych przez NIK regulacji i dodatkowych obowiązków dla starostów wobec nieruchomości komunalizowanych na podstawie regulacji należących do właściwości różnych resortów wymagałoby oceny możliwości podjęcia odpowiedniej interwencji legislacyjnej w danym zakresie na gruncie tych przepisów, co wykracza poza obszar



właściwości tego ministerstwa. Powyższe, zdaniem NIK, tym bardziej uzasadnia konieczność dokonania zmian prawnych zapewniających jednoznaczność i kompleksową regulację zagadnień związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, a przede wszystkim z ewidencjonowaniem i opodatkowaniem

nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji.

**ZUZANNA SIERADZKA**

główny specjalista k.p.,

Delegatura NIK w Łodzi

**Słowa kluczowe:** nierozdysponowane grunty Skarbu Państwa, komunalizacja, zasiedzenie nieruchomości, brak nadzoru, bezumowne korzystanie z nieruchomości

### Bibliografia:

1. Bończyk-Kucharczyk E.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, komentarz aktualizowany, Wolters Kluwer 2024.
2. Bieniek G.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, LexisNexis 2010.
3. Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck 2020.
4. Walińska E. (red.), *Ustawa o rachunkowości. Komentarz*, wyd. VI Wolters Kluwer 2023.

### ABSTRACT

#### Management and Taxation of Unallocated Land of the State Treasury – Need for Legal Changes

The audit that NIK conducted was aimed to verify the regularity and correctness of how State Treasury real estate, including unallocated estate, was reflected in records, to verify the regularity, correctness and economy of the performance of tasks related to the management of unallocated estate, and the regularity and correctness of tasks related to their taxation. The audit was conducted at ten local self-government units from the Łódzkie region, nine district units and one town with the district rights. The units were selected on the basis of electronic reporting data related to State Treasury estates, including unallocated estates from the Łódź Regional Office. Another assumption of the audit was to benchmark the data on real estate gathered in various databases of local entities, i.e. in the records on the State Treasury real estate, in annual reports on their management and in records on lands and buildings.

**Zuzanna Sieradzka**, senior public audit expert, Regional Branch of NIK in Łódź

**Key words:** unallocated State Treasury land, positive prescription, municipalisation, lack of supervision, using estate without contracts, mismanagement, incompatible records